

#### LAINSÄÄTÄJÄT LASIKAAPISSA

DOUGLAS E. MITCHELL: *Shaping Legislative Decisions: Education Policy and the Social Sciences*. Lexington Books, D.C. Heath and Company, Lexington, Mass. 1981.

Mitchellin nyt käsillä oleva tutkimus on osa laajempaa projektia, jonka tavoitteena on selvittää yhteiskuntatieteellisen tutkimustiedon mahdollista vaikutusta ja sen hyväksikäytön edellytyksiä lainsäädäntöprosessissa. Paitsi tätä erityistä ongelmaa, Mitchell pyrkii tutkimuksensa avulla yleisesti kartoittamaan, millaiset tekijät vaikuttavat lainsäätäjän käyttäytymiseen. Tehtäväkseen hän on asettanut sekä tätä ongelmakenttää valottavan empiirisen tutkimuksen suorittamisen että sen avulla lainsäädännöllisiä päätöksentekoprosesseja koskevien tutkimusten aineistonkeruu- ja analyysimenetelmien ja ennen muuta niiden teoreettisten lähtökohtien kehittämisen.

Empiirinen tutkimusaineisto koostuu kolmen Yhdysvaltain osavaltion, Arizonan, Kalifornian ja Oregonin kansanedustajien sekä lainsäädäntöelinten virkamiehien ja painostusryhmien edustajien kysely- ja haastatteluvastauksista. Nämä koskettelivat heidän menettelyään, tavoitteitaan ja vaikuttamiaan eräissä koulutuspolitiikkaa koskeneissa lainsäädäntöprosesseissa. Nimenomaan osavaltion tason tutkija oli valinnut kohteekseen siksi, että katsoi osavaltion lainsäädäntöelinten vaikutusvallan ja merkityksen yleisesti ottaen huomattavasti kasvaneen Yhdysvaltain poliittisessa järjestelmässä viime vuosikymmenten aikana. Koulutuspolitiikan muotoilussa osavaltioiden lainsäädäntöelimillä on Yhdysvalloissa perinteisesti ollut johtava asema. Nykyisin liittovaltio on kuitenkin yhä enenevässä määrin pyrkinyt ohjaamaan koulutuspolitiikan yleisiä päämääriä kaventaen näin osavaltioiden autonomiaa. Samalla ne ovat kuitenkin olleet pakotettuja lisäämään koulutuspoliittisen lainsäädäntönsä määrää, jotta liittovaltion tasolla hyväksytyt yleisiä tavoitteita ja uudistusohjelmia voitaisiin käytännössä toteuttaa. Koulutuspoliittisia ratkaisuja on siis osavaltioiden lainsäädäntöelimissä tehtävä entistä enemmän, mutta rajoitetuimmin ratkaisuvaihtoehtoin kuin ennen.

Osavaltiotason valinta tutkimuksen kohteeksi on siis Mitchellin työssä perusteltu, mutta itse tutkimusaineiston analyysissa tutkimuskohteen erityisluonnetta lainsäädäntöelinten joukossa ei liiemmästi oteta huomioon. Lainkaan ei pohdita sitä, saataisiko tutkimuksen antamassa kuvassa lainsäädäntöprosessin kulusta ja siihen osallistuvien käyttäytymiseen vaikuttavista tekijöistä peilautua nimenomaan osavaltioiden lainsäädäntöelinten asema Yhdysvaltain poliittisessa päätöksentekojärjestelmässä yleensä (sekä tähän oleellisesti kytkeytyvä seikka — niiden institutionaalinen kehitysvaihe) ja toisaalta niiden asema erityisesti koulutuspoliittisessa päätöksenteossa, esim. se, että koulutuspolitiikan peruslinjat määritellään nykyisin paljolti liittovaltion tasolla.

Tutkimus keskittyy ja tyytyy lainsäädäntöprosessin kulun ja siihen osallistuvien

käyttäytymiseen vaikuttavien tekijöiden kartoittamiseen. Kysymyksiä siitä, miten merkityksellisen poliittisen vallan käytöstä näissä lainsäädäntöprosesseissa on kyse, ja toisaalta siitä, miten tätä valtaa käytettiin eli millaisiin yleisiin yhteiskunnallisiin seuraamuksiin tehdyillä koulutuspoliittisilla päätöksillä pyrittiin, ei tutkimuksessa edes aseteta eikä niihin niin muodoin vastauksiaakaan etsitä.

Lainsäädäntöprosessia tarkastellaan tutkimuksessa behavioraalista päätöksentekoteoreettisesta lähtökohdasta. Prosessiin osallistuvien käyttäytymistä ja siihen vaikuttavia tekijöitä katsotaan parhaiten voitavan selittää rooliorientoitumis -käsitteen avulla. Lainsäädäntöön osallistuvilla eri ryhmillä ja yksilöillä on erilainen kuva roolistaan tässä prosessissa. Tätä kuvaa eivät Mitchellin mukaan muovaa ulkoisessa toimintaympäristössä vaikuttavat tekijät, esim. muiden lainsäädäntöprosessiin osallistuvien toiminta tai lainsäädäntötyön institutionaaliset ja yhteiskunnan valtarakenteista juontuvat edellytykset. Sitä eivät myöskään selitä demografiset tai aiempiin elämäntilanteisiin liittyvät seikat. Se määrytyy endogeenisesti, uskomusten ja asenteiden, tavoitteiden ja odotusten mukaan, toteaa Mitchell. Voimakkaasti rooliorientoitumiseen vaikuttavat myöskin lainsäädäntöprosessiin osallistuvien kulloisetkin velvoitteet tässä prosessissa. Se, millainen on kunkin osallistujan rooliorientaatio, paljolti määrää millaisille vaikutteille hän on toiminnassaan altis, mitkä ovat hänen viiteryhmänsä, millaiset ne auktoriteetit, joihin hän tukeutuu. Voimakkaimpia auktoriteetteja toiminnassa ovat tietyt arvojärjestelmät. Sen sijaan asiantuntijuuteen esim. yhteiskuntatieteelliseen tutkimustietoon tukeutuminen päätöksenteossa on selvästi harvinaisempaa. Tämän havaittiin kuitenkin kaiken aikaa lisääntyneen ja olevan sitä yleisempää mitä kehittyneempi lainsäädäntöelin instituutina on, mitä enemmän sillä on ammattitaitoista avustavaa henkilökuntaa ja mitä useampi lainsäätäjistä pitää edustajuuttaan päätyönään sivutoimisen luottamustehtävän sijasta. Yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen käytöllä Mitchell havaitsi olevan sekä intellektuaalisia että sosiaalisia funktioita lain-

säädäntöprosesseissa. Edelliset muodostuivat lähinnä syy- ja seuraussuhteiden osoittamisesta ja selittämisestä. Sosiaalisina funktioina taas nähtiin koalitioiden syntyy vaikuttaminen ja toisaalta sen kontrollointi, millaisin argumentein lakiehdotuksista käytäviin debatteihin voi osallistua: mikäli ongelmia tarkastellaan tieteellisten tutkimusten valossa tämä antaa vaikuttamismahdollisuuksia niillekin, joilla ei ole ko. kysymyksestä henkilökohtaisia kokemuksia.

Tutkija pitää yhteiskuntatieteellisen tutkimustiedon hyväksikäyttöä vaikeuttavina tekijöinä tiedeyhteisön sisäisiä ristiriitoja. Vaikka hän katsookin tieteellisen tutkimuksen aina olevan kiinteästi sidoksissa yhteiskunnan auktoriteettisuhteisiin, hän toisaalta kiistää tämän seuraamukset väittäessään tieteellisen tutkimuksen käsittelevän oikeita ja virheellisiä vastauksia tiettyihin ongelmiin. Kysymykset hyvästä ja pahasta eivät sen piiriin kuulu, ts. arvovapaa tutkimus nähdään täysin mahdollisena. Tähän jälkimmäiseen näkökantaan perustuneekin se luja optimismi, jolla Mitchell suhtautuu yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen hyväksikäyttömahdollisuuksien lisäämiseen lainsäädäntöprosessissa. Samalla siinä heijastuu se konsensuaalinen kuva, joka tutkijalla on itse lainsäädäntötoiminnan luonteesta yhteiskunnassa; hän ei näe sitä yhteiskunnan valtarakenteiden mukaan määräytyvänä ristiriitojen ratkaisuna tai säätelynä, vaan olemassaolevan, mutta toistaiseksi saavuttamattoman yhteiskuntakokonaisuuden etua palvelevan ongelmanratkaisun etsintänä.

Kokonaisuutena Mitchellin tutkimusta leimaa poliittisen päätöksentekoprosessin irrottaminen yhteiskunnallisesta konfliktiyhteydestään omalakisiksi tapahtumaketjuukseen, jota mekanistisesti ja ulkokohtaisesti analysoidaan. Tutkimus tosin selkeästi erittelee lainsäädäntöprosessin eri etenemisvaiheisiin (vaatimusten julkituonti, niiden koonta, allokoivat päätökset ja näiden seuranta) liittyvien päätösten ulottuvuuksia, kussakin vaiheessa vaadittavien päätösten muotoa tai tyyppiä ja vielä niiden tekoon osallistuvien eri toimijoiden konkreettista toimintatapaa kussakin vaiheessa. Tämä erittely pohjautuu ennalta asetettuun

teoreettiseen malliin, jota kerätyn empiirisen aineiston avulla valaistaan — ei koetella. Ongelmallisempaa kuitenkin on se, että niiden yhteiskunnallisten ristiriitojen, joiden erilaisten konkreettisten ilmenemismuotojen jonkinasteiseen ratkaisuun tai säätelyyn lainsäädäntöprosessin kautta pyritään, ei nähdä ulottavan vaikutuksiaan itse tuon prosessin etenemiseen. Niiden ei katsota heijastuvan sen enempää lainsäädäntötyön institutionaalsiin ja rakenteellisiin edellytyksiin kuin siinä mahdollisen informaation vallankäytön ehtoihinkaan.

Myönteisintä Mitchellin työssä on tutkimusprosessin kulun ja tutkimustulosten selkeästi etenevä ja johdonmukaisesti jäsenneily, kaaviokuvien havainnollistettu raportointitapa. Tämä sekä liitteissä esitetyt yksityiskohtaiset kuvaukset tutkimusaineiston keruun ja analyysimenetelmistä tekevät siitä hyödyllisen oppaan empiiristä tutkimustyötä aloittavalle, vaikkakin tutkimuksen teoreettisia lähtökohtia ja tästä juontuvaa substantiaalista antia voidaankin kriittisesti arvioida. Kuriositeettina mielenkiintoisia ovat tutkijan esittämät suositukset lainsäädäntötyön tehostamiseksi ja yhteiskuntatieteellisen tutkimustiedon hyväksikäyttömahdollisuuksien lisäämiseksi siinä esiintyvissä päätöksentekotilanteissa.

Marja Jukola-Aho