

Politiikka ei avaudu laskimella

ANNA KONTULA

Viime kuukausina olen kirjaprojektini vuoksi luke-
nut paljon suomalaista politiikan tutkimusta ja eri-
tyisesti eduskunnan toimintaan liittyviä tekstejä.
Tutkimusperinne on ilahduttavan laadukas ja mo-
nipuolinen – kuten itseään kunnioittavassa demo-
katiassa pitääkin. Kiitos teille politiikan tutkijoille
tästä työstä!

Olen kuitenkin törmännyt myös vakaviin ongel-
miin käytetyn asiakirja-aineiston tai sen syntykon-
tekstin tulkinnoissa. Näyttää siltä, että osalta politi-
ikan tutkijoista puuttuu ymmärrys siitä, millaiset
tekijät päätöksiin vaikuttavat ja mitä näissä proses-
seissa syntyvistä dokumenteista voidaan päätellä.
Koska heikkouksia esiintyy varsin etabloituneidenkin
tutkijoiden teksteissä, epäilen, että politiikan tutki-
muksen piirissä ilmiötä ei ole riittävän hyvin tun-
nistettu.

En ole politiikan tutkija ja pahoittelen siksi jo
etukäteen, jos huomioni osuvat jotenkin nolosti ohi
maalin. Kuuden kansanedustajavuoden jälkeen tun-
nen kuitenkin talon arkea ja käytäntöjä verraten
hyvin. Tätä kokemustietoa olen nyttemmin täyden-
tänyt muiden edustajien haastatteluilla ja julkaisuilla.
En ole tieteenalanne asiantuntija, mutta eduskun-
nan toimintakulttuurin asiantuntija alan vähitellen
olla, ja tätä taustaa vasten arvioin myös eduskunnas-
ta tehtyä tutkimusta.

Arvelen, että kuvaamieni ongelmien taustalla on
politiikan aineistojen nopea digitalisoituminen ja
sen avaamat mahdollisuudet määrälliseen tutkimuk-
seen. Nykyisin lähes kaikki eduskunnan tuottamat
julkiset asiakirjat saa suoraan netistä ja loputkin
vaivattomasti sähköpostilla. Hakuja voi tehdä mo-
nilla perusteilla. Asiakirjamateriaalien tilastointi,
luokittelu ja kaikinainen määrällinen vertailu hel-
pottuvat huimaa vauhtia.

Kaiken runsauden keskellä voi unohtua, että asia-
kirjojen synty tapa on edelleen enimmäkseen laadul-
linen ja tapahtuu erilaisten poliittisten käytänteiden
ja intressien sekamelskassa. Tämän tavoittaminen
numeroilla on aivan yhtä vaikeaa kuin ennenkin,

mikä rajoittaa merkittävästi määrällisten menetel-
mien käytettävyyttä. Tekstissäni käyn läpi kolme
esimerkkiä, joissa valiokuntien tuottamaa aineistoa
(mietintöjä, lausuntoja ja asiantuntijalausuntoja) on
mielestäni käytetty harkitsemattomasti.

Valiokunnat ovat eduskunnan lainsäädäntöpro-
sessin kuuma piste, paikka, jossa hallituksen esityk-
siä punnitaan ja jossa niihin voidaan tehdä muutok-
sia. Valiokuntien päätötteitä ovat suoraan täys-
istunnolle lähetetyt mietinnöt sekä kulloisellekin
mietintövaliokunnalle kirjoitettavat lausunnot. Tek-
stien laadinnassa on asiantuntijoiden kuulemisella
merkittävä rooli. Myös nämä asiantuntijalausunnot
ovat viiveellä julkisia.

Esimerkki 1: Asiantuntijan vaikutusvalta ei selviä kuulemiskertoja laskemalla

Ensimmäinen esimerkkini on Anssi Keinäsen (2011)
regressioanalyysi, jonka tavoitteena on selvittää asi-
antuntijaryhmien tosiasiallista valtaa valiokuntien
pääöksentekoon. Eräs artikkelin keskeisiä johtopä-
ätöksiä on, että koska valmistelevan ministeriön kuu-
leminen lisää selvästi todennäköisyyttä muutoseh-
dotuksiin, on ministeriöllä tosiasiallista vaikutusval-
taa valiokunnan kannanmuodostukseen.

Johtopäätös vastaa hyvin arki kokemusta valiokun-
tatyöstä – valmistelevalle ministeriöllä toden totta on
huomattavaa vaikutusvaltaa valiokunnan ratkaisui-
hin. Näin jo siksi, että mikäli valiokunta heittäytyy
liian omapäiseksi, voi ministeri aina vetää esityksen
takaisin. Lisäksi valmistelija on usein painunut laki-
esityksen kanssa kuukausia ja kuullut sen pakeilta jos
jonkinlaista intressitahoa, joten hänen asiantunti-
juuttaan voi siksi hyvällä syyllä pitää ylivoimaisena
ainakin valiokunnan rivijäseniin nähden. Mikäli va-
liokunta päättyy pykälämuutoksiin, se hyvin usein
pyytää ministeriötä auttamaan niiden laadinnassa.

Tätä valmistelevan ministeriön vaikutusvaltaa ei
kuitenkaan voi havaita laskemalla käyntikertojen

suhdetta muutosten todennäköisyyteen. Valiokuntien kuulemiset alkavat lähes poikkeuksetta valmistelijan esittelyllä. Jos sama taho pyydetään kuultavaksi toistamiseen, kyse on yleensä siitä, että lakiesityksessä on havaittu jokin yllättävä ongelmakohta. Tällöin esityksen valmistelleelta ministeriöltä pyydetään selvitys ja tarvittaessa korjausehdotus.

Syy-seuraus-suhde on siis juuri toisin päin: ministeriön kuuleminen ei aiheuta muutostarvetta, vaan muutostarve aiheuttaa ministeriön kuulemisen. Usein valmistelevalta ministeriön edustaja käyttää näissä tilanteissa valtaansa pikemminkin estääkseen ja/tai minimoidakseen muutokset kuin kannustaakseen niihin.

Mikäli valmistelevalta ministeriön vaikutusvaltaa halutaan arvioida, olisi ensin ainakin katsottava, kuinka usein muutokset ovat ministeriön toiveen mukaisia, milloin taas sitä vastaan. Myöskään muutosehdotukset eivät ole tilastoitavissa yhteismitallisina. Poliittisen prosessin kannalta on aivan eri asia, esittääkö valiokunta sisällöllistä muutosta vai onko kyseessä tekninen korjausehdotus (joita muutosehdotuksista suurin osa on).

Esimerkki 2: Jännitteitä ei voi arvioida vastalauseita laskemalla

Hieman samantyyppinen ongelma esiintyy Guy-Erik Isakssonin (2017) muuten ansiokkaassa tarkastelussa valiokuntien mietintöjen vastalauseista ja lausuntojen eriävistä mielipiteistä. Artikkelissa tarkastellaan siis tekstityyppejä, jolla valiokunnan enemmistön kanssa eri mieltä olevat edustajat perustelevat omaa kantaansa. Mikäli vastalauseita tai eriävää mielipidettä ei jätetä, erimielisyys näkyy vain valiokunnan pöytäkirjassa, ei varsinaisessa lausunnossa tai mietinnössä.

Isaksson havaitsee artikkelissaan, että näiden vastalauseiden ja eriävien mielipiteiden määrä on vuosituhannen ensimmäisellä kymmenluvulla tuplaantunut. Hän myöntää ilmiön olevan ”vaikkeasti tulkittavissa”, mutta katsoo sen kuitenkin kertovan ”kasvavasta jännitteestä hallituksen ja opposition välillä”.

En osaa sanoa, onko hallitus–opposition-asetelma nykyisin jännitteisempi kuin aikaisemmin. Varmaan se myös vaihtelee, riippuen kulloisestakin poliittisesta tilanteesta. Oli niin tai näin, ei asian laita voi päätellä valiokuntien vastalauseita ja eriäviä mielipiteitä laskemalla. Poliittisen jännitteen kannalta

olennaisempi on esimerkiksi varsinainen äänestys, jossa erimielisyydellä on tosiasiallista merkitystä lopputulokseen. Eriävät mielipiteet ja vastalauseet kirjoitetaan enemmänkin dokumentointimielessä, eivätkä muut poliittikot lue niitä juuri koskaan.

Itse epäilen, että eriävien mielipiteiden ja vastalauseiden yleistymisen taustalla on kaksi 2000-luvun eduskuntatyön suurta muutosta: internet ja avustajajärjestelmä. Aikaisemmin valiokuntien asiakirjoihin tutustuminen oli kansalaisille huomattavan hankalaa. Tässä suhteessa internet on muuttanut tilannetta valtavasti. Nyt kansalaiset voivat etsiä ja lukea kiinnostavan mietinnön omalla kotisohvallaan. Monet niin tekevätkin. Myös kansanedustajat voivat kätevästi linkittää asiakirjoja suoraan kysyjille. Totta kai tämä vaikuttaa siihen, minkä verran niihin kannattaa panostaa.

Lisäksi edustajan työtä on tässä suhteessa muuttanut 1990-luvulta lähtien laajentunut ja vakiintunut avustajajärjestelmä, joka nykyisin tuottaa valtaosan valiokuntien vastalauseista ja eriävistä mielipiteistä. Kansanedustajalla on aina kiire, ja useimmat edustajat priorisoivat ajankäyttönsä tarkoin. On hyvin mahdollista, että uusi avustajaresurssi on alentanut kynnystä jättää eriävä mielipide tai vastalause tilanteessa, jossa aiemmin olisi tyydytty asian äänestämiseen.

En ole varma, miten hallituksen ja opposition jännitteen pitkän aikavälin kehitystä kannataisi tutkia. Kyse on pitkälti kokemuksellisesta ilmiöstä, jonka suhteen kaikissa aineistotyypeissä ja metodeissa on huomattavia heikkouksia. Joskus pitää hyväksyä sekin, että kaikki ilmiöt eivät ole tutkittavissa. Selvää kuitenkin on, että valiokuntien vastalauseet tai eriävät mielipiteet ovat tähän kelvoton lähestymistapa.

Esimerkki 3: Miksi-kysymyksiin ei voi vastata otsikoita laskemalla

Hieman toisentyypinen ongelma liittyy Miira Raiskilaan ja Matti Wibergin (2017) tutkimukseen lakiesitysten vaikutusarvioista. Artikkelin lähtökohdaksi on otettu oikeusministeriön laatima ohjeistus, jonka mukaan jokaisen hallituksen esityksen tulisi sisältää arviot ainakin taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista sekä vaikutuksista viranomaistoimintaan ja ympäristöön.

Tätä normia vasten kirjoittajat tarkastelevat vuoden 2016 aikana annettuja hallituksen esityksiä. He

laskevat, kuinka monessa eri vaikutuksille on omat alaotsikkonsa sekä montako sanaa ja merkkiä kukin näistä osioista sisältää. Edelleen he laskevat, kuinka monessa esityksessä arviointi on kuitattu kiistämällä vaikutukset kokonaan ja esiintyykö eri ministeriöiden valmistelussa tai eri oikeusaloilla tässä eroja. Vielä he laskevat, mikä on kunkin ministeriön ja oikeusalan esityksissä vaikutusarvioiden osuus suhteessa esityksen kokonaispituuteen.

Tästä kaikesta syntyy paljon numeroita, jokunen varsin vaikuttava taulukko sekä havainto, että vaikutusarvioita ei läheskään aina kirjata oikeusministeriön ohjeen edellyttämällä tavalla. Tämän toki olisi saanut selvillä paljon vähemmälläkin vaivalla. Vaikutusarvioiden puutteissa on nimittäin kyse laajalti yleisessä tiedossa olevasta seikasta.

Ehkä uutteran laskemisen tulos jää artikkelin kirjoittajienkin mielestä laimeaksi, sillä he jatkavat pohjimalla havainnolleen selitystä. Olisiko vaikutusarvioiden puutteiden takana kenties se, että lain valmistajat eivät ajattele esityksillään olevan vaikutusta? Vai kertooko se valmistelijoiden ”laiskuudesta, osamattomuudesta tai välinpitämättömyydestä”? Mikään laskelma ei kuitenkaan anna vastausta tähän artikkelin otsikkoon saakka nostettuun kysymykseen (*Miksi hallitus esittää vaikutuksettomia lakeja?*). Eikä voikaan, luulen, koska vastaus piilee lakiesitysten laadullisissa ominaisuuksissa.

On totta, että vaikutusarvioiden laadinnassa on puhtaasti kiireestä ja piittaamattomuudesta johtuvia puutteita. Itsekin olen näistä oppositiopoliitikon roolista käsin useaan kertaan reklamoinut. Samalla on kuitenkin huomioitava sekin mahdollisuus, että oikeusministeriön ohjetta ei ole alun alkaenkaan tarkoitettu noudatettavaksi kirjaimellisesti. Lainsäädännön motiivina voi nimittäin vaikutusten tuottamisen lisäksi olla myös esimerkiksi tekninen korjaus¹ tai jonkin jo voimassa olevan käytännön kirjaaminen². Näissä tilanteissa voi olla aivan perusteltua säätää lakeja, joilla ei ennakoita olevan vaikutusta.

Jotta tutkimus voisi tuoda yleisesti tunnettuihin tosiseikkoihin jotakin lisäarvoa, pitäisi sen nähdäkseni aloittaa analyysinsä selvittämällä, kuinka suurelta osin vaikutusarvioiden puutteet ovat lakiesitysten sisällön valossa perusteltuja. Tutkijoiden esittämien lainvalmistelijoiden henkilökohtaisiin ominaisuuksiin tai työskentelyolosuhteisiin liittyvien selitysten todentaminen edellyttäisi sekin laadullista tarkastelua.

Mikä neuvoksi?

Edellä kuvaamissani esimerkeissä on ehkä kyse siitä, että laskemisesta on tullut liian helppoa: kun julkaisuja pitäisi tuottaa nopeasti, ei malteta perehtyä aineistojen syntyprosesseihin ja sisältöihin riittävästi. Toisaalta halukkuutta laadulliseen tarkasteluun vähentää varmasti eduskuntainstituution luonne – kysehän on monella tapaa suljetusta, vartioidusta ja salatusta laitoksesta.

Ilman laadullista ymmärrystä ei edellä kuvaamia ni esimerkkitalanteita voida kuitenkaan välttää. Muodolliset lainsäädäntöprosessit ja eduskunnan audi kirjoitetut pelisäännöt ovat kenen tahansa opiskelutavissa, mutta koska ne kertovat vain osan totuudesta, eivät nekään riitä pitkälle. Mitä siis on tehtävissä?

Eduskunta on ehkä suljettu, mutta ei hermeettisesti. Täysistuntoa voi seurata kuka tahansa, ja yliopistoväen on helppo hankkia kutsu myös sellaiseen valiokunnan asiantuntijakuulemiseen, joka sivuaa omaa erityisalaa. Muutamien tutkijoiden on onnistunut neuvotella itselleen läsnäolo-oikeuksia myös sellaisiin paikkoihin ja tilanteisiin, joihin ulkopuolisilla ei tavallisesti ole pääsyä.

Eduskunnan toimijoita on aina mahdollista myös haastatella. Vaikka poliitikot ovat monesti kiireisiä ja kärsimättömiä (sanon tämän omasta kokemuksesta), eduskunnassa työskentelee paljon myös virkamiehiä ja avustajia, joiden kalenterit ei ole yhtä kilpailtuja. Eräs alihyödynnetty ryhmä ovat tuoreet veteraaniedustajat – heillä on vielä tuoretta tietoa talon toimintatavoista, mutta päivittäispolitiikan jättäneenä he malttavat ehkä katsoa sitä vähän etäämpää.

Varsinaisten haastattelujen lisäksi voi olla hedelmällistä testauttaa tutkimustuloksiaan henkilöillä, joita ne koskevat. Ilman akateemista koulutustakin ihmiset osaavat tunnistaa ja nimetä omaa arkeaan koskevat virhepäätelmät tai esittää niitä täydentäviä huomioita. Jos kokonaisuudelle monografialle ei tällaisia kommentaattoreita löytyisi, voisi tulkintoja pilkkoa pienempiin osiin.

Asiakirja-aineistojen digitalisointi avartaa tutkimuksen mahdollisuuksia, mutta ei tässä tapauksessa muuta kovin paljoa itse tutkimuskohdetta: sitä normien, ihmisten, kamppailujen ja intressien myllyä, jota me politiikaksi kutsumme. Sen analyysissä voi numeroilla olla paljon annettavaa, mutta vain niin kauan, kun tunnistamme määrällisten tulkintojen rajat.

VIITTEET

¹ Ks. esim. hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta (HE 95/2017 vp): ”Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi kunnallisesta työmarkkinalaitoksesta annettua lakia siten, että kunnallisen työmarkkinalaitoksen valtuuskunnan toimikausi alkaisi kunta-vaalien jälkeisen vuoden tammikuun alusta, kun se nykyisin alkaa vaalien jälkeisen vuoden lokakuun alusta.”

² Ks. esim. hallituksen esitys eduskunnalle laiksi painelaitelain muuttamisesta (HE 88/2017 vp): ”Lakiin ehdotetaan otettavaksi uusi säännös puolustusvoimien painelaiterekisteristä painelaitelain valvontaviranomaisten työnjaon selkeyttämiseksi. Lisäksi esitetään säädettävän paineen määritelmästä sekä täsmennettäväksi säännöksiä koskien painelaitteiden merkintöjen ja ohjeiden kielivaatimuksia, painelaitteen määräaikaistarkastusten siirtämisaikakohtaa, turvallisuusvaatimuksia sellaisten painelaitteiden yhdistämisessä, jonka vaatimustenmukaisuutta ei ole osoitettu, sekä vaatimuksia koskien kuljetettavan painelaitteen ja kuljetettavan painelaitteen kaltaisen painelaitteen täyttöä ja täyttöpaikkaa koskevia vaatimuksia. Lisäksi tarkennettaisiin siirtymäsäännöstä. Ehdotetut muutokset olisivat tarpeellisia lain soveltamisen selkeyttämiseksi ja perustuisivat pitkälti aiempaan oikeustilaan ja vallitsevaan käytäntöön, jota ei ole ollut tarkoitus painelaitelakia uudistettaessa muuttaa.”

LÄHTEET

- Isaksson, Guy-Erik. 2017. Eduskunta – kohti normaalia parlamentarisimia. Teoksessa Mari K. Niemi, Tapio Raunio ja Ilkka Ruostesaari (toim.), *Poliittinen valta Suomessa*. Tampere: Vastapaino, 139–159.
- Keinänen, Anssi. 2011. Keitä kuullaan eduskunnan valiokunnissa – tosiasiallisesti? Teoksessa Auri Pakarinen, Anna Hyvärinen ja Kaijus Ervasti (toim.), *Lainvalmistelu, tutkimus, yhteiskunta*. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja, A. juhlaulkaisut N:o 23. Bookwell: Jyväskylä, 137–150. *Edilex*: <https://www.edilex.fi/artikkelit/8580>
- Raiskila, Miira ja Wiberg, Matti. 2017. Miksi hallitus esittää vaikutuksettomia lakeja? *Edilex*: <https://www.edilex.fi/artikkelit/17719>