

## TYÖSKENTELEVÄ VAAN EI PUHUVA EDUSKUNTA

**Kyösti Pekonen (2011). Puhe eduskunnassa. Vastapaino, Tampere, 2011.**

**Petri Koikkalainen\***

Valtio-opin emeritusprofessori Kyösti Pekosen uudessa teoksessa tarkastellaan eduskunnan valtaa ja auktoriteettia eduskuntapuheen kautta. Tutkimuksen taustalla ovat eduskunnan 100-vuotishistoriaa varten vuosina 2001–2003 tehdyt haastattelut sekä Suomen Akatemian edustuksellisuutta tutkineen projektin vuosien 2008–2009 haastatelluaineistot. Poliitiikan tutkimuksen alalla *Puhetta eduskunnassa* on varmasti lupa pitää yhtenä hankkeiden päätuotoksista, unohtamatta kuitenkaan esimerkiksi *Politiikka*-lehden viime vuoden erikoisnumerossa (3/2010) ilmestyneitä nuoremman tutkijasukupolven tekstejä. Yhdessä ne antavat melko kattavaa lisävalaistusta kysymyksiin eduskunnasta poliittisen vallan käyttäjänä ja edustuksellisesta demokratiasta Suomessa.

Kuten uuden, parlamentarismia ja toimintakykyistä hallitusta korostavan perustuslain oloissa on asianmukaista, kiinnittyy Pekosen vallankäytön analyysissä huomio erityisesti hallituksen ja kansanedustajien väliseen suhteeseen. Presidentti on jo sivussa tältä kaikkein keskeisimmältä akselilta. Tai kuten vuosina 1975–2011 eduskunnassa istunut Esko-Juhani Tennilä asian ilmaisee, ”Kun pääministeri on oikeasti pomo Suomessa, jos ihan suoraan puhutaan, niin totta kai tämä politiikka tuli sitten tähän taloon” (s. 76).

Politiikan tultua taloon ovat myös eräät tutkijat havainneet eduskunnan keskustelukulttuurin vireytyneen. Samaa vakuuttavat monet poliitikot ja eduskunnan virkamiesjohto. Pekonen kysyy, keskustellaanko eduskunnassa vieläkin olennaisista kysymyksistä ja merkityksellisellä tavalla. Voiko kansanedustaja käytännössä vaikuttaa toisiin kansanedustajiin ja mikä on eduskunnan mahdollisuus vaikuttaa hallituk-

\* *Petri Koikkalainen on akatemiaturkija ja vieraileva tutkija European University Institutessa (Firenze, Italia, 2011–12) ja valtio-opin yliopistonlehtori Lapin yliopistossa (työväpaalla 2011–16). Email: petri.koikkalainen@ulapland.fi*

sen esityksiin? Teoksen tiiviihkö katsaus (s. 69–88) kansanedustajien omiin käsityksiin eduskunnan vallasta osoittaa mielipiteiden jakautuvan. Presidentin, puoluetoimistojen ja eräiden virkamieseliittien valta on viime vuosikymmeninä heikentynyt, mikä on osaltaan vahvistanut eduskunnan ja kansanedustajien asemaa (esim. edustajat Jouko Skinnari ja Ilkka Kanerva, s. 74, 86–87). Erityisesti EU-asioissa eduskunnalla koetaan olevan painoarvoa suuren valiokunnan kautta. Toisaalta hallitusvetoisella enemmistöparlamentarismilla on myös monien tunnistama käänköpuolensa: ”Edustajat saavat lukea lehdistä tai kuulla mediasta hallituksen näkemyksiä. Tämä kaikki on tapahtunut viime vuosien aikana, tai yleistynyt viime vuosien aikana [...] Ehkä myös tämän suurten asioiden päättäminen on todella mennyt pienelle piirille” (edustaja Tytti Isohookana-Asunmaa, s. 82).

Tutkimus noudattelee perinteistä rakennetta, jossa haastatteluihin perustuva empiirinen osa seuraa varsin laajaa edustukseen ja deliberaatioon keskittyvää teoreettista jaksoa. Teoreettinen osa puolustaa selvästi paikkaansa, sillä sen kautta Pekonen pystyy kytkemään parlamentaarisen päätöksentekomallin mielekkyyden parlamentissa käytävän keskustelun laatuun. Tämä perusoletus leimaa lopulta useimpia keskenään kilpailevia demokrateorioita, kuten esimerkiksi habermasilaista deliberaatioteoriaa tai sitä kritisoivaa agonistista teoriaa, jonka tunnetuin muotoilija on Chantal Mouffe. Tavalla tai toisella kaikkien parlamentaarisen puheen puolustajien on lopulta sitouduttava siihen jo John Stuart Millin esittämään kantaan, jonka mukaan parlamentin aseman parhaana mittarina voidaan pitää ”sitä, pidetäänkö kansakunnan kannalta tärkeimmät puheet parlamentissa vai jossakin muualla” (s. 7). Pekosen tarkastelussa deliberatiivinen demokrateoria tarjoaa ennen muuta kriteerin keskustelun merkityksellisyyden arvioinnille: ”Deliberaatio on mielekästä silloin, kun asianosaiset ovat ainakin periaatteessa valmiita muuttamaan mielipiteitään keskustelun tuloksena” (s. 51).

Liikoja yksinkertaistamatta voidaan sanoa, että tutkimuksen empiiristen lukujen päätavoitteena on hakea vastausta juuri kysymykseen deliberaation mahdollisuudesta Suomen eduskunnassa. Määritelmän mukaan deliberoiva eduskunta olisi myös vahva ja legitiimi eduskunta, sillä alistaessaan hallituksen esitykset aitoon kriittiseen tarkasteluun se

näyttäisi myös kansalaisille, kuinka ainakin suurten ja tärkeiden päätösten perusteet käydään julkisesti läpi, päätösesityksiä tarvittaessa muuttaen. Pekosen tarkastelu kohdistuu eduskunnan kahteen keskeisimpään muodolliseen puheareenaan: täysistuntoon ja valiokuntiin.

Näistä areenoista täysistunto tulee käsitellyksi nopeammin, sillä näkemykset sen merkityksestä ovat varsin yhteneväiset. Haastateltujen mukaan täysistuntopuheen varsinaisena tavoitteena ei ole vaikuttaa toisten kansanedustajien mielipiteisiin tai hallitusten esityksiin, sillä ”ennen ne Aaltosen patsaat muuttavat mielipiteensä, kuin salissa kukaan toisen puheen johdosta. Se on varma!” (puhemies Riitta Uosukainen, s. 108). Varsinaista deliberatiivista vaikutusmahdollisuutta ei päätöksenteon tässä vaiheessa siis nähdä. Täysistuntopuhe suunnataan medialle ja äänestäjille. Usein sen päätarkoitukseksi mielletään etukäteen kirjoitettujen tekstien ’pöytäkirjaan puhuminen’, jotta edustajalla olisi esittää äänestäjilleen näyttöjä valtiopäiväaktiivisuudesta. Siksi edustajat eivät useinkaan ole kiinnostuneita kollegojensa puheenvuoroista. Toisaalta esimerkiksi ryhmäpuheenvuoroja voidaan pitää tärkeinä poliittisina linjauksina. Täysistuntoa, toisin kuin valiokuntia, pidetään myös sinä näyttämönä, jolla asioiden avoin politisointi on sallittua, vaikka sillä ei olisikaan merkitystä asioiden ratkaisun kannalta. Osa edustajista pitää täysistuntoa pelkkänä teatterina, osa kuitenkin arvostaa sitä tärkeänä ja näyttävänä areenana ja esimerkiksi puheenvuorojen taidokkuuden vuoksi.

Tunnetun sanonnan mukaan eduskunnan todellinen työ tapahtuu valiokunnissa, joissa lakiesitykset aukaistaan ja läpivalaistaan. Valiokuntien työilmapiiriä pidetään yleisesti varsin hyvänä. Puhumalla asioihin voi kuitenkin sielläkin vaikuttaa vain rajallisesti, sillä ”[h]aastatellut edustajat vakuuttivat, ettei kukaan muuta mieltään, hallitus-oppositiojako yleensä pitää tärkeissä asioissa, läheskään kaikki jäsenet eivät osallistu keskusteluun, eikä kunnan keskustelulle aina ole edes aikaa tiiviin aikataulutuksen vuoksi” (s. 125). Kaikkein korkein kynnyks on sisällöllisiin tai periaatteellisiin muutoksiin varsinaisissa lakipykälissä. Eniten varsinaista poliittista toimintavapautta valiokunnilla on sellaisissa omissa asioissaan, jotka eivät suoraan liity lakiesityksiin, ja sellaisissa lakiesityksissä, jotka eivät sisälly hallitusohjelmaan.

Erityisesti suurissa ja tärkeissä kysymyksissä ja hallitusohjelmaa toteutettaessa on hallituspuolueiden johdon ennen asian eduskuntaan tuomista saavuttama konsensus niin määräävä tekijä, että hallituspuolueiden valiokuntaedustajien tehtäväksi käytännössä jää varmistaa lakiesityksen läpimeno. Pekosen tutkimuksesta ja muistakin lähteistä välittyvä käytäntö, jossa edes hallituspuolueiden kansanedustajista koostuva valiokunnan enemmistö ei saa muuttaa lakiesitystä ilman esittelevän ministerin nimenomaista suostumusta, vaikuttaa valtiosäännön ja parlamentarismien yleisten periaatteiden vastaiselta. Perustuslain mukaan lainsäädäntövalta kuuluu eduskunnalle, mutta silti "[o]n ministereitä, jotka eivät anna muuttaa pilkkuakaan" (s. 175). Lakien sisällön rinnalla, tai ehkäpä sen sijasta, eduskuntapoliitikot kamppailevatkin valiokuntamietintöjen sanamuodoista, joihin myös opposition edustajat voivat usein 'jättää sormenjälkensä'. Erään hallituspuolueen kansanedustajan mukaan tämä vaikutusmahdollisuus tosin on tarjolla lähinnä siksi, "kun sitä ei sillä tavalla pidetä tärkeänä mitä siellä mietinnössä lukee. Niin sen takia." (s. 178).

Edellä esitetystä ei kuitenkaan pidä päätellä, että valiokuntien suljettujen ovien takana ei keskusteltaisi, tai etteivätkö ainakin ahkerimmat kansanedustajat tekisi siellä lujasti töitä. Pekonen tekee varsin osuvan käsitteellisen erottelun 'puhuvan parlamentin' ja 'työskentelevän parlamentin' välille ja esittää, että Suomen eduskunta edustaa lähinnä jälkimmäistä tyyppiä. Vaikka valiokunnat eivät voimapoliittisten syiden takia usein voi muuttaa lakiesitysten suuntaa tai sisältöä, pyrkivät ne olemassa olevan liikkumavaran puitteissa kuitenkin saamaan aikaiseksi 'mahdollisimman hyvän lain'.

Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että valiokunnat pyrkivät poistamaan lakiesityksistä niihin jääneet inhimilliset virheet ja huomaamattomuudet ja arvioimaan, kestääkö lakiteksti "täältä eteenpäin ihmisten arkielämään asti" (anonyymi edustaja, s. 174). Valiokuntiansa kautta eduskunta hahmottuu eräänlaisena konsultoivana asiantuntijaorganisaationa, joka tekee viimeisen revisiokierroksen poliittisen ja virkamieseliitin tuottamille säädösteksteille. Valiokuntatyön eetoskin vaikuttaa varsin virkamiesmäiseltä – useat haastateltavat paheksuvat liian poliittista puhetta valiokunnissa, ja kansanedustajien keskinäinen hierarkia perustuu suurelta osin valiokunnissa saavutettuun asiantunte-

mukseen. Anonyymien edustajan sanoin: ”Kun on muutaman vuoden jossain valiokunnassa ollut, niin osaat ne asiat ja sinusta tulee niin kuin virkamiesten veroinen asioiden tuntija. [...] Se tuottaa eduskuntaan huippuosaajia, ja se on sen merkitys minusta” (s. 209). Luonnollisesti myös tällainen lakien ”hienosäätäminen” asiantuntijayhteisössä edellyttää puhe- ja neuvottelutaitoja, kykyä sovitella ja hakea kompromisseja, ja näissä suhteissa taitavimpia poliitikkoja arvostetaan tärkeinä sillanrakentajina.

Pekosen tyylinä ei näytä olevan itsetarkoituksellinen synkistely, mutta ainakaan keskustelemaan demokratian ideaalien valossa hänen tutkimuksensa tuloksia ei voi pitää kovin mairittelevina. Niin sanottu puoluedemokratian synty ja kehitys, enemmistöparlamentarismiin siirtyminen, eurooppalainen integraatio, talouspaineet ja muut niin kansallisesti kuin kansainvälisesti tunnetut seikat ovat johtaneet parlamenttien itsenäisyyden ja vallan heikkenemiseen hallituksen ja puolueiden kustannuksella. ”Puheen ja deliberaation näkökulmasta eduskunnan asema ei ole niin vahva kuin se edustuksellisen demokratian näkökulmasta tulisi olla”, Pekonen toteaa, sillä edustajat itsekin mieltävät ”eduskunnan roolin pikemmin lakeja tekevänä kuin puhuvana parlamenttina, jossa kansakunnan kannalta tärkeät asiat pitää puhua”. Keskustelulla ei voi merkittäväällä tavalla vaikuttaa asioihin, sillä tärkeissä ja tiukoissa kysymyksissä hallituspuolueiden edustajat ovat ”pikemmin hallituksen valtuutettuja kuin hallitusta kontrolloivia kansanedustajia” (s. 221–222).

Voidaan tietysti huomauttaa, että vain harvoin poliittiset instituutiot vastaavat niitä kuvaavia teoreettisia ideaaleja. Pekosen tarkasteltavan ansiona kuitenkin on, että se suuntaa huomion edustuksellisen demokratian ytimeen meneviin ja jopa kiusallisiin kysymyksiin. Ennen kaikkea herää kysymys, kuinka hyvin eduskunnassa, ministeriöissä ja politiikkaa seuraavissa tiedotusvälineissä todella ymmärretään asiantuntijaorganisaation ja edustuksellisen poliittisen elimen välinen periaatteellinen ero. Jos eduskunnan ’todellinen työ’ on toimimista suljettujen ovien takana eräänlaisena lakien revisio-osastona ja komitealaitoksen jatkeena, niin miksi sen valintaan ylipäänsä käytetään niin paljon aikaa ja rahaa? Eikö riittäisi, että kansa äänestää vain pääministeristä ja mahdollisesti muutamasta muusta henkilöjohtajasta, jotka

tilaavat vastaavat palvelut entuudestaan tunnetuilta huippuosajilta, kuten virkamiehiltä, tutkijoilta, työmarkkinajärjestöjen asiantuntijoilta tai konsulttitoimistoilta?

Ongelmaa korostaa se, että ministeriön ja virkavalmistelukoneiston näkökulmasta eduskunnassa tapahtuva lakien 'aukaisu ja läpiväläisy' todella voidaan kokea amatöörien ja toisen luokan asiantuntijoiden sekaantumisena prosessiin. "Kun sitten ministerinä toimi, niin oppi ajattelemaan koko eduskuntaa pelkkänä shikaanina. Se todellinen päätöksenteko tapahtuu siellä hallituksen tasolla ja jos eduskunta sitä muuttaa, niin yleensä aina huonompaan suuntaan", toteaa entinen ministeri ja kansanedustaja (s. 181, ks. myös s. 73). Saman haastattelun mukaan todellinen päätöksenteko niin hallituksessa kuin eduskunnassa tapahtuu joka tapauksessa maksimissaan viiden hengen kohtaamisissa.

Voidaan tietysti ajatella, että kansanedustajien suurella lukumäärällä sekä näyttävällä ja puolueiden resursseja voimakkaasti kuormittavalla vaalijärjestelmällä on joka tapauksessa ainakin symbolinen funktio. Järjestelmä (enemmän tai vähemmän onnistuneesti) ylläpitää yleisön mielenkiintoa politiikkaan ja puolueisiin ja pystyttää vähintäänkin keskustelemaan demokratian kulissin. Se myös vahvistaa järjestelmän legitimitettiin näyttämällä konkreettisten esimerkkien kautta, kuinka 'kansan syvistä riveistä' on mahdollista nousta muodollisesti korkeimpaan valtiolliseen elimeen, vaikka eduskuntaan nousseiden valta-asetmat virkamiesohjauksen ja eduskunnan sisäisen hierarkian paineissa eivät välttämättä olisikaan kadehdittavia.

Pekosen tutkimus on kirjoitettu sujuvasti ja kiinnostavasti, mikä ilman muuta parantaa sen käytettävyyttä. Kenties juuri sujuvuuden vuoksi tutkimukseen ei ole sisällytetty varsinaista metodologista osiota. Tulosten arvioinnin kannalta etuna olisi voinut pitää haastatteluaineiston (yhteensä 32 haastattelua) hieman nykyistä laajempaa yleisesittelyä, samoin kuin niiden kriteerien esittelyä, joiden perusteella aineistoesimerkit on valittu. Tutkimusote vaikuttaa tasapuoliselta, vastaesimerkkejä esitetään, ja tulokset saavat tukea muista tutkimuksista, joten luotettavuusongelmia on silti vaikea nähdä. Vuosina 2008–2009 haastateltujen anonymisyyttä varjellaan huolellisesti, mutta lukijana tulee kysyneeksi, olisiko anonyymiteetti kuitenkin kärsinyt hieman laajem-

pien taustatietojen, esimerkiksi puoluekannan, esittämisestä, tai haastateltavien nimeämisestä tai numeroimisesta, jolloin saman haastateltavan puheenvuorot voisi yhdistää toisiinsa. Eduskunnan poliittista liikkumavaraa käsittelevää analyysia voisi syventää esimerkiksi ottamalla konkreettisia tekstiesimerkkejä lakiesityksistä ennen ja jälkeen valiokuntakäsittelyn, vaikutusanalyysia voisi luultavasti tehdä myös valiokuntamietinnöistä. Hallituksen ja eduskunnan välisen puhevalta-analyysin rinnalle soveltuisi hyvin myös arvio uuden perustuslain kirjaimen ja ennen kaikkea hengen toteutumisesta. On selvää, että tällaisissa ehdotuksissa siirrytään teokseen kohdistuvasta kritiikistä kohti mahdollisia jatkotutkimusaiheita, joihin toivottavasti myöhemmin palataan.

Kaiken kaikkiaan Pekosen tutkimus saavuttaa päämääränsä hyvin, sillä puhetta tutkimalla saadaan selville paljon eduskunnan vallasta ja auktoriteetista. Teokselle toivoisikin laajaa lukijakuntaa niin opiskelijoiden ja tutkijoiden kuin toimittajien ja poliitikoiden keskuudessa, sillä kaikissa näissä ryhmissä vaikuttaisi esiintyvän hämmennystä ja kritiikkiä parlamentarismien toimintaa kohtaan. Toivottavasti Pekosen tutkimus vaikuttaa tähän keskusteluun, sillä tarjolla on hyvin perusteltuja näkemyksiä kahdesta tärkeästä asiasta: siitä, millä edellytyksillä parlamentaarinen edustuksellinen demokratia voi olla toimiva ja arvostettu hallitsemistapa, sekä niistä ongelmista, joita parlamentarismien tämänhetkisessä suomalaisessa käytännössä on tässä valossa.