

Kirjan mukaan

Deliberointi eduskunnan valiokuntatyöskentelyssä puoluedemokratian näkökulmasta

Jenni Marianne Rinne

Helsingin yliopisto
Politiikan ja talouden tutkimuksen laitos
Yleisen valtio-opin oppiaine
Politiikan tutkimuksen linja
Pro gradu -tutkielma
10.5.2010

TIIVISTELMÄ

Tutkielmassa tarkastellaan puoluedemokratian vaikutusta eduskunnan valiokuntien deliberointiin ja valiokuntatyöskentelyyn. Puoluedemokratia ymmärretään tutkielmassa edustuksellisenä traditiona, joka tuottaa parlamentissa erilaista puhetta ja muuttaa tämän puheen tarkoitusta. Tutkimusongelmaa taustoittavat väitteet, jotka koskevat ”keskustelemaan parlamentin loppua”. Poliittisten puolueiden on ajateltu olevan yksi syy siihen, että keskustelut ovat siirtyneet pois parlamentin julkiselta puheen areenalta. Toisaalta valiokuntien on ajateltu olevan parlamenttien ”todellisen deliberaation” ja ”todellisen työn” paikkoja. Tutkielma tarkastelee tätä jännitettä ja selvittää, millaisia rajoitteita ja mahdollisuuksia keskustelulle voidaan puoluedemokratiassa nähdä. Tutkimusongelmaa lähestytään vastaamalla seuraaviin tutkimuskysymyksiin: Missä määrin väitteet ennalta muodostetuista kannoista ja mielipiteistä pätevät valiokuntatyöskentelyssä? Millä tavoin kannanmuutokset ovat mahdollisia ja millaisia rajoitteita niille kenties on olemassa? Millaisia puoluedemokratialle olennaiset kompromissit ovat?

Tutkielmassa puoluedemokratian käsitettä avataan tarkastelemalla sitä vaaleja, edustajan suhteellista autonomiaa, mielipiteen muodostamista ja ”keskustelulla koettelu” koskevien edustuksellisten periaatteiden kautta. Periaatteita käsitteellistetään tutkielmassa pääasiallisesti deliberatiivisen demokratiateorian uusimpia keskusteluavauksia hyödyntäen. Avaukset liittyvät myös laajempaan keskusteluun edustuksellisuuden uudelleenarvioimisesta. Keskeisiä teoreetikkoja tutkielmassa ovat mm. Bernard Manin, Simone Chambers, Jane Mansbridge sekä F.R. Ankersmit.

Tutkielmassa sovellettua tutkimuskirjallisuutta on hyödynnetty myös kritisoitaessa demokratiateorioiden kapeaa näkemystä puolueista monoliittisina ja aksiomaattisina toimijoina.

Tutkimuksen aineisto koostuu 18 tutkimushaastattelusta, jotka toteutettiin talvella 2008–2009. Haastateltavina oli eduskunnan kansanedustajia ja virkamiehiä. Tutkimusmetodina on käytetty teoriasidonnaista sisällönanalyysiä, koska se mahdollistaa tutkielmassa käytettyjen teorioiden täydentämisen aineistosta kumpuavilla huomioilla. Haastatellut ovat samalla informantteja, koska tutkimuksen tarkoituksena on tuottaa tietoa melko niukalti tutkituista valiokunnista ja samalla kartoittaa kansanedustajien näkemyksiä valiokuntatyöskentelystä sekä valiokunnasta deliberatiivisena areenana.

Valiokunnan kontekstissa deliberaatio ymmärrettynä vastavuoroisena argumentointina, uusien näkökulmien avaamisena ja mielipiteiden muuttamisena näyttäytyy haastatteluiden perusteella osin alisteisena puoluedemokratian logiikalle. Tutkielma osoittaa, että valiokunnan deliberoinnin taustalla vaikuttavat puoluedemokratian mukaiset yhteistoiminnan järjestelyt. Puoluedemokratian toiminta ei kuitenkaan ole täysin hallitseva periaate valiokunnassa. Sen näyttäytymisen voidaan katsoa häilyvän suhteessa kansanedustajien arviointeihin heidän omasta roolistaan toisaalta ”puoluedelegaatteina” ja toisaalta valiokunnan jäseninä. Kaikki valiokunnan keskustelut ja neuvottelut eivät seuraa puoluedemokratian painottamaa hallitus–oppositio -asetelmaa, vaan valiokunta toimii myös vahvana yhteistyön ja kompromissien tekemisen areenana. Tämä jännite avaa deliberaatiolle erilaisia mahdollisuuksia ja painotuksia, mikä nivoutuu myös deliberatiivisen demokratian tutkimuskentässä käytävään keskusteluun edustuksellisuuden uudelleenarvioimisesta.

SISÄLLYSLUETTELO

I MIKSI TUTKIA VALIOKUNTIA DELIBERAATION AREENOINA?	1
II TUTKIMUSONGELMA.....	5
1. Valiokuntalaitos tutkimuksen kehyksenä	5
2. Tutkimusongelma ja tutkimuksen eteneminen	10
3. Tutkimuksen toteuttaminen eliittihaastatteluilla	14
III TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN VIITEKEHYS	19
1. Deliberatiivisen demokratiateorian näkökulmat	20
1.1. Deliberatiivinen käänne.....	20
1.2. Deliberaatio keskusteluna ja legitimiteetin välineenä	22
2. Edustuksellisuus puoluedemokratiassa.....	28
2.1. Poliittisen edustamisen käsite	29
2.2. Puoluedemokratia "käytännön rationaliteettina"	32
2.3. Puolueiden sisäisen toiminnan organisointi.....	34
3. Edustuksellinen deliberaatio parlamentissa.....	38
3.1. Deliberaatio edustamisen aktiiviseksi tekemisenä	38
3.2. Deliberaatio yhteistyönä ja haastamisena	41
3.3. Deliberaation julkisuusefektin kyseenalaistaminen.....	44
3.4. Tutkimusasetelman yhteenveto	50
IV ANALYYSI	53
1. Puoluedemokratia valiokunnassa	55
1.1. Istuntosalin "leskenkyyneleet"	55
1.2. Valiokunnan ulkopuolella muodostetut kannat	61
1.3. "Kaikki joutuvat tekemään kompromisseja"	65
1.4. Poliittiset mittasuhteet deliberaation rajaajana.....	69
1.5. Puolueiden väliset kompromissit	73
2. Valiokunta yhteistyön areenana	80
2.1. Eduskunta- ja valiokuntaryhmän itsenäisyys.....	80
2.2. Asiantuntijuudella vaikuttaminen	84
2.3. "Se poliittinen jää niin kuin taakse"	90
2.4. Poliitikalla pelaaminen valiokunnan deliberaation anomaliana.....	96
V PÄÄTELMÄT	105
LÄHTEET	113
LIITTEET.....	120

I MIKSI TUTKIA VALIOKUNTIA DELIBERAATION AREENOINA?

”No state can be first-rate which has not a Government by discussion.”¹

(Walter Bagehot, 1872)

Parlamentaarinen puhe ja edustuksellinen demokratia liittyvät läheisesti toisiinsa. Puhe ja keskustelu on nähty parlamentaarisen vallankäytön oikeutuksen pohjaksi jo edustuksellisen demokratian synnystä lähtien. John Stuart Millin mukaan ”maan kohtalonkysymykset” tulee keskustella edustuksellisen elimen areenalla, parlamentissa (Pitkin 1967: 63). Parlamentti osoittaa kansan tahtoa puhuessaan silloin, kun “ – – *every interest and shade of opinion in the country can have its cause even passionately pleaded* – – ”, kuten Mill voimallisesti korostaa (lainattu Pekonen 2008: 209). Tämä onkin eräs tunnetuimmista argumenteista, jossa korostetaan vaatimusta päätöksentekoa edeltävästä keskustelusta². Parlamenteissa tapahtuva deliberaatio eli keskustelu täydentää poliittista edustuksellisuutta, koska ainoastaan keskustelulla voidaan ilmaista monipuolisia näkökulmia poliittisen päätöksenteon tukena. Näin nähtynä *deliberaatio jalostaa edustuksellisuutta*. Kyösti Pekonen tulkitessaan Hanna Pitkiniä väittääkin, että parlamentin valta ja auktoriteetti ovat viime kädessä riippuvaisia siitä, kuinka keskusteleva parlamentti loppujen lopuksi onkaan. Väitteellä hän kytkee parlamentaarisen puheen merkityksen edustuksellisuuden toteutumiseen. (Pekonen 2009.)

¹ Lähde: Bagehot 1872, lainattu Pekonen 2008: 209. Huom. Olen päättänyt jättää tutkimuksessa esiintyvät sitaatit ja lainaukset alkuperäiskielelle, koska haluan välttää lainausten kääntämiseen liittyvän tulkinnallisuuden.

² Modernin demokratian klassikot eivät avaa keskustelun roolia juuri lainkaan, vaikka klassisen parlamentarismen traditio korosti keskustelun ylivoimaisuutta. Manin selittää tämän puutteen juontuvan perustuslaillisista keskusteluista, jotka käytiin edustuksellisen demokratian perustamisen yhteydessä. Ehdottomimmin keskusteluissa korostettiin tahtojen tasa-arvon (*equality of wills*) periaatetta. Ajatuksella tarkoitetaan Abraham Lincolnin sanoin, että ”kukaan ei ole kyllin hyvä hallitsemaan toista”. Tuonaikainen näkemys parlamenteista lähtökohtaisesti moninaisten mielipiteiden areenoina selittää Maninin mukaan, miksi keskustelu ymmärrettiin itsestään selvänä osana parlamentin työskentelyä. Kansalliset parlamentit koostuivat vapaista parlamentaarikoista, joiden oli kyettävä keskustelulla sovittamaan yhteen mahdolliset näkemuseronsa. (Manin 1997: 186–187.)

Suhtautuminen edustukselliseen puheeseen on tästä huolimatta nykykeskustelussa ristiriitaista. Parlamentaarista puhetta ei voida ymmärtää irrallisena kokonaisuutena tai pelkkänä välinearvona. Sitä tunnutaan tästä huolimatta usein pidettävän demokraattisen kansanvallan sivutuotteena. Julkisessa keskustelussa on kautta aikain ollut yleistä kritisoida parlamentin toimintaa ”pelkkänä puheena” tai ”retoriikkana” sekä samanaikaisesti väittää koko parlamentaarisen järjestelmän olevan luhistumassa toiminnan oikeutuksensa kanssa (Palonen 2005: 144). Näin nähdään, että parlamentin puhe on kriittisessä asemassa, kun parlamentaarista vallankäyttöä arvioidaan. Esimerkiksi pidettyjen istuntosalipuheiden määrää pidetään Suomessa kuitenkin yhtenä mittarina kansanedustajan toimenkuvan onnistuneisuudelle ja osoituksena siitä, että kansanvalta todella toteutuu. Joka vuosi iltapäivälehdet tekevät uutisen tilastoista, joissa osoitetaan lista eduskunnan puheliaimmista ja tuppisuisimmista edustajista. Tämä siitäkin huolimatta, että istuntosalipuheen merkitys nähdään vähäiseksi, koska sillä ei vaikuteta enää konkreettiseen lainsäädäntöön (Pekonen 2008: 213; Helander & Pekonen 2007: 132).

Poliittisen päätöksenteon sekä vaikuttavan puheen paikka parlamenteissa on kenties siirtynyt istuntosalista jonnekin muualle. Jos tämä pitää paikkansa, puhutaan myös ”keskustelevan parlamentin lopusta” (*end of government by discussion*). Lisäksi jos parlamentti on lakannut toteuttamasta sen ensisijaista tehtävänsä eli keskustelua, on myös väläytelty ajatusta ”parlamentin rappiosta” (*decline of parliaments*). Nämä synkät uhkakuvat voivat olla ennenkäsia, mikäli huomioidaan, että eduskunnan lainsäädäntötyöstä näyttäytyy julkisuuteen todellisuudessa kuitenkin vain melko pieni osa. Eduskunnan vuonna 2007 ilmestyneessä 100-vuotishistoriikissa haastatellut kansanedustajat ja eduskunnan virkamiehet korostivat, että ”todellinen eduskuntatyö” tapahtuu valiokunnissa (Pekonen 2008: 212). Jos tämän lisäksi kansanedustajien työ on puhumalla vaikuttamista, *on parlamentin puhetta koskevan tutkimuksen fokusta siirrettävä kohti valiokuntia*.

Tässä työssä puheen merkitystä tarkastellaan eduskunnan valiokunnan jäsenistön haastatteluin³. Tutkimusaiheen ajankohtaisuutta lisää edellä esitetty ristiriitainen suhtautuminen parlamentin puheeseen ja kysymyksen kytkeytyminen yleisemmin

³ Olen kerännyt tutkimuksen aineiston Helsingin yliopiston valtio-opin professorin Kyösti Pekosen Suomen Akatemian tutkimusprojektin (2008–2009) yhteyteen. Tutkimusprojektin nimi oli ”Edustuksellisuuden ongelma ja puheen merkitys Suomen eduskunnassa” (The Problem of Representation and the Role of Talk in the Finnish Parliament).

parlamentin valtaan. Varsinainen tutkimusongelma rakentuu kuitenkin puoluedemokratian edustuksellisen mallin varaan, koska modernien parlamenttien keskeisiä toimijoita valiokuntien lisäksi ovat poliittiset puolueet. Puolueiden on ajateltu olevan yksi syy siihen, että keskustelut ovat siirtyneet pois parlamentin julkiselta puheen areenalta (ks. esim. Manin 1997: 235). Tutkimuksessa haluan selvittää, missä määrin puolueiden toiminnan logiikat (esim. puoluekuri) vaikuttavat valiokunnan deliberointiin.⁴ Jotta puolueet täyttäsivät edustuksellisen tehtävänsä, parlamenttipuolueen kansanedustajien ainakin jossain mielessä on toimittava puolueen tavoitteiden mukaisesti – yhdenmukaisesti. Asetelma luo kiinnostavan jännitteen, kun puoluedemokratiaa peilataan deliberatiivisen demokratian ajatuksiin edustuksellisuuden täydentämisestä keskustelulla. Edustuksellisen demokratian demokraattisuus ei tästä näkökulmasta pohjaa vain äänestämislle. Vaalitulokset määrittävät ainoastaan parlamentin voimasuhteet. Myöskään parlamentaarinen agenda ei määrity vaalituloksen kautta vaan poliittisten päätösten sisällöstä on aina keskusteltava. Valiokunnan deliberaation tarkastelu tässä tutkimuksessa liittyy läheisesti deliberatiivisen demokratiateorian tematiikkaan, jossa korostetaan kaikkien osapuolien ja näkökulmien huomioon ottamista päätöksentekoa edeltävässä keskustelussa. Erittäin kärjistäen voidaan pohtia, mitä syitä keskustelulle on, kun puoluedemokratiassa keskustelutilanteen voimasuhteet peilaavat kuitenkin kansanvallan suvereniteettia eli vaalitulosta. Jos poliittinen päätöksenteko nähtäisiin vain instrumentaalisenä, tarvittaisiinko keskustelua ollenkaan? Millaisia erilaisia merkityksiä kansanedustajat valiokunnan deliberaatiolle antavat?

Valiokuntien toimiminen suljettujen ovien takana vaikuttaa myös kysymykseen puheen roolista puoluedemokratiassa. Poliittinen päätöksenteko ja poliittisten erimielisyyksien sovittaminen puheella ei välttämättä ole hedelmällistä julkisella areenalla. Sen sijaan valiokuntien suljettujen ovien takana puolueiden on mahdollista yrittää löytää riittävää poliittista yksimielisyyttä ja neuvotella kompromisseista (Nousiainen 1977a: 218–219). Ei-julkista valiokunta-areenaa on vastaavin argumentein puolustanut esimerkiksi entinen varapuhemies Markku Koski sanomalla, että ” – *Eduskunnassa täytyy olla paikka, jossa asioita voidaan käydä syvällisesti läpi, eikä tarvitse pelätä poliittisia seuraamuksia. Suljetussa kokouksessa vaikeatkin asiat voidaan puhua läpi*

⁴ Tutkielman otsikko ”Kirjan mukaan” viittaa eduskunnan epäviralliseen sääntöön tai periaatteeseen, jolla varmistetaan hallitusryhmien yksimielisyys silloin, jos esimerkiksi hallituksen esitystä päätettäisiin muuttaa valiokuntakäsittelyn seurauksena. Silloin, kun mennään ”kirjan mukaan” (viittaa englanninkieliseen ilmaisuun ”by the book”), ei esitystä voida muuttaa, vaan hallituksen esitys menee sellaisenaan läpi. Kirjan mukaan viittaa myös hallitusohjelmaan ja sen ohjausvoimaan.

politisoida niitä liiaksi.” (Lainattu Helander & Pekonen 2007: 134.)⁵ Valiokuntien onkin monissa yhteyksissä väitetty olevan parlamentin ”todellisen deliberaation” areenoita (Helander & Pekonen 2007: 134–136; Pekonen 2008: 215; Mattson & Strøm 1995: 249; 2004: 91). Väite viittaa siihen, että keskusteleva parlamentti olisi mahdollisesti siirtynyt valiokuntiin. Eduskunnan historiikkihaastatteluista selviää, että valiokunnissa todella keskustellaan ja näitä keskusteluita pidetään arvokkaina (Helander & Pekonen 2007: 119–120). Suljetut ovet mahdollistavat tietynlaisen etäisyyden syntymisen edustajan ja edustettavan välille. Voidaan myös olettaa, että keskustelun vapausasteet lisääntyvät. Kansanedustajat voivat keskittyä keskustelemaan lainsäädäntöasioista ilman edustettavien jatkuvan läsnäolon tuomaa painetta.

Edellä mainittu Kosken sitaatti kertoo, että suljettujen ovien takana poliitikkojen ei tarvitse pelätä poliittisia seurauksia. Tämä puolestaan indikoi edustuksellisia ongelmia, jotka kytkeytyvät toisaalta edustamisen näkyvyyteen ja toisaalta etäisyyteen. Julkisuudelta suojatut puheen areenat ovat kuitenkin ristiriidassa deliberatiivisen demokratian sekä yllä kuvatun ajatuksen kanssa, jonka mukaan kansalliset parlamentit julkisesti artikuloivat parlamentaarisen demokratian olennaisimmat kysymykset. Ainoastaan julkinen keskustelu mahdollistaa edustuksellisuuden arvioimisen ja toteutumisen.

Tutkimusaiheen tärkeyttä puoltaa usea seikka. Ensinnäkin valiokuntia on kansainvälisesti tutkittu melko niukalti ja erityisesti laadullisen tutkimuksen lisäämiseen kannustetaan (Arter 2006: 86). Käsillä oleva tutkimus kontribuoi tähän. Toiseksi, edelliseen liittyen, esimerkiksi puolueiden eduskuntaryhmien toiminta on edelleenkin tutkimuksellista katvealuetta. Lisää tutkimusta ryhmien sisäisestä toiminnasta yksittäisten kansanedustajien näkökulmasta tarvitaan (Wiberg 2000: 174). Tutkimuseni paneutuu myös tähän tarkastellessaan puoluedemokratian toimintaa eduskunnassa. Kolmas kiinnostava syy tutkimusaiheen valintaan on teoreettinen: haluan tutkimusasetelmallani keskustella demokratiateoreettisella tasolla siitä, miten teorioiden teoreettiset ja normatiiviset oletukset suhteutuvat empiiriseen tarkasteluun.

⁵ On kiinnostavaa, että vallalla on käsitys, jossa politiikka nähdään parlamentin toimintaa hidastavana tekijänä ja valiokunnassa jopa epäsopivana. Mitä sitten on tämänkaltaisen politisoituminen valiokunnassa? Herää kysymys, onko politiikka jotain sellaista, jota tehdään vain julkisessa sfäärissä. Mitä valiokunnan työ sitten on? Pysin vastaamaan haastatteluaineistolla näihin kysymyksiin.

II TUTKIMUSONGELMA

Tässä luvussa esittelen ensin valiokuntalaitoksen toimintaa, jotta tutkimusasetelma tulisi paremmin avattua. Selitän, mitä funktioita valiokunnilla ajatellaan olevan koko parlamentin näkökulmasta. Jos valiokunnat todella ovat parlamentin keskeisimpiä puheen areenoita, valiokuntakeskustelun ja -puheen merkitykset kytkeytyvät koko edustukselliseen järjestelmään ja eduskunnan asemaan siinä.

Valiokuntalaitoksen esittelyn jälkeen selvennän tutkimusongelmaani, artikuloin tutkimuskysymykseni sekä kerron tutkimuksen etenemisestä. Lopuksi, ennen siirtymistäni teoreettiseen viitekehykseen, kerron tutkimusaineiston keräämisestä, pohdin eliittihaastatteluihin liittyviä erityiskysymyksiä sekä perustelen tutkimuksessa käyttämäni metodia.

1. Valiokuntalaitos tutkimuksen kehyksenä

Valiokuntalaitos on nähty parlamentin keskeiseksi instituutioksi parlamentarismien toteutumisen kannalta. Myös parlamentin päivittäisen lainsäädäntötyön toteuttamisessa valiokunnat ovat täysin välttämättömiä. (Damgaard 1995: 309; Anckar 1992: 181.) Nykyaikaisten parlamenttien käytännön toiminnan voidaan ajatella olevan miltei mahdotonta ilman tehokasta lainsäädäntötyön organisoimista valiokuntalaitoksen avulla. Jo silkkä lainsäädännön vuosittainen määrä ja teknistyminen puoltavat valiokuntien erityistä tehtäväkenttää (ks. esim. Wiberg 2003: 239–240). On huomioitava, että Suomi on yksi eniten lakeja tuottavista maista maailmassa (Wiberg 2000: 164).

Näkökulmaa, jossa valiokunnat nähdään koko parlamentin agentteina, kutsutaan *universalistiseksi*. Valiokuntalaitoksen yksi tarkoitus tämän näkökulman mukaan on hallituksen ja parlamentin välisen suhteen tasapainottaminen (Mattson & Strøm 2004: 93–95). Valiokuntalaitoksen asianmukainen työskentely auttaa parlamenttia toteuttamaan parlamentaarista rooliaan eli valvomaan ja kontrolloimaan hallituksen toimia. Valiokuntalaitos edesauttaa näin ollen parlamentarismien toteutumista. Länsimaisten parlamenttien valvontakyvyn heikkeneminen on liittynyt mm. informaation epäsuhtaan hallituksen ja parlamentin välillä. Hallituksella on informaatioresurssit lainvalmisteluun pysyvän virkahenkilöstönsä kautta, ja ne ovat

merkittävästi eduskuntaa paremmat. Tilanteesta kertoo esimerkiksi se, että vain reilu 1 prosentti eduskunnassa hyväksytystä lainsäädännöstä on kansanedustajan lakialoitteita. (Raunio & Wiberg 2008: 591.) Yhteensä näitä lakialoitteita on noin kaksi prosenttia koko lainsäädännöllisestä virrasta vuosina 1975–2002 (Helander & Pekonen 2007: 63).

David Arter (2006, ks. myös 2003) esittää, että suomalaisella valiokuntajärjestelmällä on kaikki edellytykset olla dynaaminen ja varsin itsenäinen lainsäädännöllinen toimija. Tämä siitäkkin huolimatta, että suomalaiselta valiokuntajärjestelmältä puuttuu itsenäinen aloiteoikeus (toisin kuin muissa Pohjoismaissa). Valiokunnan vahvuutta Arter määrittelee sen yhtenäisyyden (*cohesion*) kautta. Yhtenäisyyttä tukevat mm. jäsenistön pysyvyys, valiokuntien omat selkeät lainsäädännölliset tontit (ns. sektorivastaavuus ministeriöihin nähden) sekä intensiivinen ja pitkäjänteinen työtahti. Nämä piirteet edesauttavat, että valiokunnan jäsenistöstä kehittyy asiantuntijoita. (Arter 2006: 73–78.)⁶

Suomalaisille valiokunnilla⁷ on valtiosääntöoikeudellisesti annettu mahdollisuus ja oikeus tarkastella, arvioida ja punnita hallituksen antamia lakiesityksiä. Samanaikaisesti ne voivat kerätä itsenäisesti informaatiota käsiteltävästä asiasta. (Helander & Pekonen 2007: 59–62.) Esimerkkinä hallituksesta riippumattomasta tiedonkeruusta käy suomalaisten valiokuntien erityispiirre: ulkopuolisia asiantuntijoita kuullaan poikkeuksetta jokaisen lakiesityksen käsittelyn yhteydessä. Valiokuntien kuulemiskäytäntö on eri maiden parlamenteissa yleistynyt (Mattson & Strøm 2004: 99; ks. myös Holli & Saari 2009).

Suomalaisten valiokuntien roolia eduskunnan lainsäädäntötyössä voidaan lyhyesti tarkastella myös empiirisesti. Valiokuntien merkitys näyttää olevan kasvussa siinä mielessä, että nyttemmin lähemmäs 100 prosenttia hallituksen esityksistä hyväksytään valiokunnan mietintöehdotuksen mukaisesti. Samaan aikaan kuitenkin valiokunnat esittävät vähenevässä määrin muutoksia lakiesityksiin, joka peilautuu analogisesti siihen,

⁶ Eduskunnan historiikkihaastatteluissa valiokuntaa sivuttiin paikoin kouluna, jossa edustajat oppivat jatkuvasti uutta kyseisestä lainkäyttöalueesta. Kansanedustajien erikoistuminen linkittyy heidän edustajaprofiileihinsa. Valiokuntajäsenten erikoistumistendensseihin on viitattu tutkimuksissa puhumalla vertikaalisesta ja horisontaalisesta erikoistumisesta (ks. esim. Forsten 2005; Mattson & Strøm 2004: 92).

⁷ Valiokuntien olemassaolo on säädetty perustuslailla (§ 35). Pysyviä valiokuntia on asetettu viisi (suuri valiokunta, perustuslakivaliokunta, ulkoasiainvaliokunta, valtiovarainvaliokunta ja tarkastusvaliokunta). Näiden lisäksi eduskunta on työjärjestyksessään asettanut muita pysyviä valiokuntia yhteensä yksitoista kappaletta. Lisäksi on mahdollista asettaa tilapäisiä ad hoc -valiokuntia käsittelemään tai selvittämään jotain tiettyjä asioita. Ad hoc -valiokuntien toimi lakkaa niiden tehtävän päättyessä. (Helander & Pekonen 2007: 49–53.)

että yhä enemmän hallituksen esityksiä hyväksytään eduskunnan istunnossa muuttumattomina. (Anckar 1992: 182–184.)

Mattson & Strøm (1995: 285) näkevät, että valiokunnan valta on luonteeltaan joko negatiivista tai positiivista. Negatiivinen valta korostaa *status quo* -tilaa, jolla tarkoitetaan eduskunnan ja hallituksen välisen valtasuhteen säilyttämistä. Positiivinen valta puolestaan viittaa valiokunnan pyrkimykseen muuttaa hallituksen eduskunnalle antamia esityksiä. Valiokunnalla on Suomessa tähän täysi oikeus. Suomalaisilla valiokunnilla onkin korkea luonnosauktoriteetti: ne voivat puuttua hallituksen antamiin esityksiin ja tehdä niihin esimerkiksi pykälämuutoksia. Sen sijaan valiokunnilla Suomessa on Ison-Britannian jälkeen huonoin poliittisen agendan kontrolli länsieurooppalaisessa vertailussa. Valiokunta ei täysin itsenäisesti voi puuttua lainsäädölliseen epäkohtaan, koska suomalaisilta valiokunnilta puuttuu itsenäinen lainsäädännöllinen aloitekyky. Toinen mahdollinen syy heikkoon poliittisen agendan kontrolliin on suomalaisen parlamentaarisen politiikan hallitusvetoisuus. (Mt.: 298–299.)

Valiokunnat muuttavat nykyisin kuitenkin entistä useammin hallituksen esityksiä eduskunnassa: vuosina 1993 valiokunnat tekivät esityksiin sisällöllisiä muutoksia 44 prosentissa tapauksista. Vuonna 2001 muutosten määrä oli noussut jo 48 prosenttiin. (Helander & Pekonen 2007: 67.) Luvut eivät tästä huolimatta välttämättä anna koko kuvaa valiokuntien lakiesitysten muuttamistendenssistä, sillä sen on väitetty johtuvan lakiesitysten laadun heikentymisestä (Wiberg 2003: 239). Seuraus lienee, että valiokunnat muuttavat esityksiä myös entistä useammassa tapauksessa. Tämä ei välttämättä kerro opposition vahvistumisesta, toisin kuin Anckar (1992: 184) esittää. Tarkempia päätelmiä varten olisikin syytä arvioida pykälämuutosten sisältöä, jotta osattaisiin sanoa, voimistaako valiokuntalaitos todella eduskunnan valtaa. Toinen mahdollisuus on, että pykälämuutokset ovat ennemminkin kosmeettisia ja johtuvat tarpeesta paikata ministeriöiden lainvalmistelun puutteita. Vaikka eduskuntaa ei voidakaan kutsua hallituksen ”kumileimasimeksi” (Nousiainen 1977b: 114) enää entisessä mitassa (Helander & Pekonen 2007: 128), ei muuttamistendenssin lisääntyminen välttämättä suoraan viittaa eduskunnan vallan vahvistumiseen. Tilastojen valossa sisältömuutosten tekemisessä on lisäksi varsin suuria valiokuntakohtaisia eroja (Helander & Pekonen 2007: 67).

Eroja voidaan selittää poliittisten puolueiden vaikutuksella. Universalistinen näkökulma valiokuntalaitokseen korostaa sen roolia koko parlamentin valvonta- ja kontrollitehtävässä suhteessa hallitukseen. Puolueideologisiin eroihin perustuva näkökulma (*partisan*) keskittyy puolestaan tarkastelemaan valiokuntia puolueiden tai parlamentin enemmistökoalition agenteina ja toiminnan jatkeina (ks. lisää amerikkalaisesta tutkimusperinteestä esim. Cox & Cubbins 1993). Hallituskoalition voima ja yhtenäisyys peilautuu tällöin suoraan valiokunnan toimintaan. (Mattson & Strøm 2004: 93–111; ks. myös Mattson & Strøm 1995: 251–257.) Näkökulmien eroja voidaan selventää kysymällä, edistävätkö valiokunnat koko parlamentin vai ainoastaan hallituspuolueiden intressejä. Esimerkiksi valiokuntien erot lakiesitysten muuttamisessa olisivat pääteltävissä puolueiden ja hallitusryhmien välisillä näkemuseroilla. Vaalikausista (ja hallituskokoonpanoista) riippuen joidenkin valiokuntien politiikkasektorit ovat eittämättä jännitteisempiä kuin toisten. Valiokuntien toiminta on puolueideologisiin eroihin perustuvasta näkökulmasta käsin riippuvainen siitä, sallitaanko koalitionhallituksen politiikkakoordinoinnin tapahtuvan valiokunnan sisällä vai jossain muualla (Mattson & Strøm 2004: 97). Onko valiokunta se paikka, jossa asioista päätetään ja neuvotellaan?

Esimerkiksi Arter argumentoidessaan valiokunnan yhtenäisyyden (*cohesion*) puolesta näkee puolueiden vaikutuksen peilautuvan suoraan valiokunnan työskentelymetodeihin. Hän vaikuttaa olevan erityisen huolissaan ryhmäkurin vaikutuksesta valiokunnan yhtenäisyyteen, kun hän argumentoi ”– *if members are whipped in committee and obliged in practice to follow a party line determined, or at least formulated in advance in the parliamentary party group, cooperative working between members of the committee will plainly be threatened, not withstanding common denominators of expertise, mutual respect and longevity of service on the committee.*” (Arter 2006: 78.) Arter näkee ristiriidan valiokunnan universaalien ja puolueideologisiin eroihin perustuvien näkökulmien välillä. Hän tarkastelee valiokunnan merkitystä ikään kuin sisältä käsin eli valiokunnan jäsenistön erikoistumisen näkökulmasta. Hän epäilee, että puoluekuri tuo työskentelyyn jännitteitä. Hänen argumentointinsa taustalla tuntuu olevan myös huoli eduskunnan ”lihaskunnan” hiipumisesta, koska puoluekuri saattaa rajoittaa parlamentarismien toteutumista.

Puolueiden vahva rooli (sekä monipuoluehallitusten logiikka) vaikuttaa valiokuntalaitoksen toimintaan. Vaikka valiokunnat ovat puolueiden välisten sopimisen

ja neuvottelun potentiaalisia areenoita (Pekonen 2008: 212; Nousiainen 1977a: 218–219), voi suomalaiselle parlamentarismille tyypilliseen vahvaan hallitusvetoisuuteen kuulua keskusteluiden siirtäminen joidenkin toisten suljettujen ovien taakse. Puoluedemokratian toimintalogiikan väitetäänkin olevan yksi syy länsimaisten ”parlamenttien rappioon”. Samassa yhteydessä on ollut tapana viitata myös ”keskustelevan parlamentin loppuun”. Jos päätöksentekoa edeltävät keskustelut siirtyvät pois koko parlamentin ulottuvilta, hämärtää se demokraattisen hallinnan oikeutusta ja paikantamista. Päätöksentekoareenoiden tulisi olla responsiivisia ja läpinäkyviä, jotta vallankäyttö olisi legitiimiä (Strøm 2006: 74–76, 95–97; Müller & Strøm 2008: 28; ks. myös Harle 2000).

Heidar ja Koole puolestaan väistävät läpinäkymättömyyden ongelman vaihtamalla kokonaan näkökulmaa. He kysyvät, onko väitetylle parlamentin rappiolle mitään tosiasiallista pohjaa, jos asiaa tarkastellaan sitä kautta, että todellisen parlamentaarisen päätöksenteon paikka onkin puolueyhmissä. (Heidar & Koole 2000: 5.) Nousiainen on esittänyt jo 1970-luvulla, että relevantit neuvottelut tapahtuvat eduskunnan virallisten päätöksentekoareenoiden ulkopuolella (Nousiainen 1977b: 115, 129). Yllä esitetyt väitteet osoittavat, että puolueet, valiokunnat sekä parlamentin asema ja tehtävät liittyvät kiinteästi toisiinsa.

2. Tutkimusongelma ja tutkimuksen eteneminen

Puheen ja keskustelun merkitystä edustuksellisuuden toteutumisen kannalta puolustetaan tässä työssä deliberatiivisen demokratian näkökulmalla. Edustuksellisen demokratian tutkiminen rakennetaan ja tarkastelu keskitetään usein vain hetkiin, jolloin edustuksellisuus ns. toteutuu eli kun se alkaa tai päättyy. Edustuksellisuutta perustellaan näin ollen hyvin vaalikeskeisesti, mikä kertoo jokseenkin minimaalisesta demokratiakäsityksestä. Sanotaankin, että edustuksellinen demokratia näyttäytyy useimmiten niiden sitä ylläpitävien mekanismien, tekniikoiden ja instrumenttien välittämänä, joissa kansan tahto voi toteutua (Judge 1999: 9). Tässä tutkimuksessa edustuksellisuutta lähestytään toisesta näkökulmasta: *edustuksellisuutta ylläpidetään jatkuvalla deliberaatiolla eli parlamentin sisäisellä keskustelulla.*

Demokratiateoreettinen tutkimuskirjallisuus antaa kuitenkin melko vähän suuntaviivoja parlamentin sisäisen keskustelun tutkimukseen, mikä tekee tutkimusongelman lähestymisestä haasteellista. Ranskalainen politiikan filosofi Bernard Manin (1997, ks. myös 1994) mainitsee, että eri edustuksellisuuden mallit (hänen kutsuu näitä parlamentarismiksi, puoluedemokratiaksi ja yleisödemokratiaksi) tuottavat erilaista puhetta. Edustuksellisen hallinnan oikeuttamista perustellaan edellä esitetyn mukaisesti siten, että parlamentissa käsiteltäviä lainsäädäntöasioita ”koetellaan keskustelulla” (*trial by discussion*) (Manin 1997: 183–192). Eri edustukselliset mallit suhtautuvat keskustelulla koetteluun merkitykseen ja paikkaan eri tavoin.

Parlamentarismien traditiossa parlamentin istunto on keskeisin keskustelun paikka, kun taas puoluedemokratiassa debatointi tapahtuu lähinnä puolueissa ja niiden välillä (Manin 1997: 235). Teoreettisesti on kuitenkin epäselvää, mitä Manin tarkalleen ottaen tarkoittaa puhuessaan keskustelulla koettelusta. Yksi syy, miksi tutkimuksessa keskustelun merkitystä ammennetaan deliberatiivisesta demokratiateoriasta, johtuukin Maninin määrittelyiden niukkuudesta. Keskustelulla koettelu on tutkielman kannalta keskeisin edustuksellinen periaate, mutta se ei ole ainoa periaate. Legitiimit edustukselliset mallit rakentuvat myös kolmesta muusta periaatteesta, jotka koskevat vaaleja, edustajan vapaata mandaattia (toiminnan autonomiaa) sekä mielipiteen vapautta. Myös tutkimuksen teoreettisessa viitekehyksessä käsittelemäni teoreettiset keskustelut kietoutuvat näiden periaatteiden valottamiseen. Puoluedemokratian

tarkempaan määritelmään palaan teoreettisen viitekehyksen luvussa 2, mutta periaatteita avataan deliberatiivisen teorian kannustamana jo ensimmäisestä luvusta lähtien.

Tutkimusongelman kehyksen selkiyttämiseksi voidaan ajatella, että Maninin edustuksellisten järjestelmien *peruseriaatteet kasautuvat keskustelun ja deliberaation merkitykseen*. Edustuksellisissa (ideaali)muodoissa voidaan näin ollen havaita muutoksia siinä, millaisia merkityksiä ja vaikutuksia keskustelulla voi olla. Edustuksellisten peruseriaatteiden sisältöjen ja keskinäisten painotusten muutokset, esimerkiksi edustajan mandaatin (sidottu vai vapaa) ja mielipiteen vapauden ymmärryksessä, vaikuttavat oletettavasti siihen, mihin ja miten edustaja parlamentaarista puheoikeuttaan käyttää. Käsitteellisesti vakautettu ja oletusarvoinen yksimielisyys saattaa puoluedemokratiassa peittää alleen kansanedustajien erilaisia edustuksellisen toiminnan motiiveja ja kannustimia sekä mielipiteitä ja intressejä. Erityisesti tämä jännite näyttäytyy silloin, kun puolueen kansanedustajat ovat samanaikaisesti myös valiokunnan jäseniä. Puoluedemokratiassa kysymys edustajan mandaatista ymmärretään kytkeytyväksi keskustelulla koettelon mahdollisuuksiin ja rajoituksiin valiokunnassa.

Edustamissuhteen näyttäytyminen käytännössä edustettaviensa valtuutettuna (*delegate*) tai uskottuna (*trustee*) on yksi puoluedemokratian keskeisimmistä sisäisistä jännitteistä. Vastaava jännite on nähtävissä myös deliberatiivisessa tematiikassa, jossa pohditaan, miten keskustelua edeltävät preferenssit voidaan sopeuttaa deliberatiiviseen prosessiin. Miten säilyttää riittävä läheisyys edustettaviin deliberaatiossa mutta pysyä samanaikaisesti tarvittavan etäällä, jotta voidaan myös rakentaa yhteistyötä ja ymmärtää muiden näkökulmia? Paneudun tähän merkilliseen edustukselliseen pulmaan, joka teoreettisesti vaivaa sekä edustuksellista että deliberatiivista demokratiaa.

Puoluedemokratiaa problematisoidessa on huomioitava, että se perustuu sekä käsitteelliseen ideaan edustuksellisuudesta että konkreettisiin käytännön järjestelyihin. Puoluedemokratia ei ainoastaan vaikuta edustuksellisuuden organisointitapana, vaan se läpäisee merkittävällä tavalla myös eduskunnan päivittäistä työskentelyä. Puoluedemokraattisen edustuksellisuuden *demokratiateoreettista* tarkastelua olen täydentänyt ymmärtämällä puoluedemokratian myös ”käytännön rationaliteettina”, kuten David Judge (1999: 71) ehdottaa. Varsinaista puoluetoriaa ei ole olemassakaan. Puoluedemokratiaa tutkiessa on katsottava ohi sen näennäisesti kurinalaistavan

pintatason ja keskittyttävä havaitsemaan taustalla vaikuttaneita prosesseja. Torben Jensen argumentoikin, että jotta puolueiden yhteistoimintaa voidaan selittää, täytyy tarkastelun näkökulmaa laajentaa. Tässä mielessä istuntosaliäänestykset ovat vain tämän yhteistoiminnan lopputuote (ks. myös täysistuntojen eduskuntaryhmien äänestyskoheesiosta Lario 2007). (Jensen 2000: 210–211.)

Tässä työssä edustuksellisen demokratian toimivuutta parlamenteissa tarkastellaan puolueiden yhteistoimintana, jota ylläpidetään ja ennakoidaan erilaisin järjestelyin. Tutkimuksessa katsotaan Jensenin (mt.) näkemyksen kannustamana yhteistoiminnan taustalla vaikuttavia prosesseja, jotka heijastuvat myös valiokuntatyöhön. Yhtenä tutkimuskysymyksenäni haluan kysyä: *Miten puolueen yhteistoiminnan järjestelyt näyttäytyvät valiokuntatyöskentelyssä ja voidaanko järjestelyiden myötävaikutuksesta päätellä samalla jotain puoluedemokratiasta?*

Puoluedemokratian ajatellaan kurinalaistavan parlamentin keskustelua, koska kansanedustajan mielipide voi olla muodostettu jo ennakoita ennen eduskuntakäsittelyn aloittamista (ks. esim. Nousiainen 1977a: 450). Todellisen deliberaation mahdollisuudet eduskunnassa saattavat näin ollen olla rajalliset. Valiokuntatyöskentely poikkeaa istuntosaliyöskentelystä ehkä merkittävimmin siten, koska valiokuntien kokoukset käydään suljetuin ovin. Tämä puoluedemokratiassa keskeinen ns. mandaattikysymys saakin valiokunnassa vielä yhden ulottuvuuden lisää: yhteistyön. Voidaankin ajatella, että puoluedemokratiassa edustajan toiminta valiokunnassa voi olla kolmenlaista. Se voi olla normatiivista eli puoluedemokratian logiikan mukaista (valtuutettu), itsenäistä (uskottu) sekä yhteistoiminnallista. Nämä argumentit huomioon ottaen ja peilaten Nousiaisen väitteeseen valmiista kannoista kysynkin, *missä määrin Nousiaisen huomio koskee myös valiokuntia*. Haluan myös selvittää, *ovatko keskusteluosapuolien kannanmuutokset valiokunnissa mahdollisia*. Tarkastelun kohteiksi voivat nousta myös mahdolliset muut eduskunnan päätöksentekoaareenat, jotka saattavat vaikuttaa keskustelulla koetteluun valiokunnassa. Jos kannanmuutokset valiokunnassa ovat mahdollisia, *millaisia mahdollisuuksia ja rajoitteita niille kenties on olemassa?*

Manin sanoo, että jos keskustelun merkitystä puoluedemokratiassa halutaan pohtia, on kiinnitettävä enemmän huomioita kompromisseihin sen sijaan, että keskityttäisiin tarkastelemaan puoluedemokratian kurinalaistavia piirteitä. Hän ehdottaakin, että osapuolien kollektiiviset kannat ja mielipiteet voivat hyvin olla liikuteltavissa

puolueiden sisäisissä ja välisissä neuvotteluissa. Puolueiden väliset rajat saattavat madaltua. (Manin 1997: 216–217.) Kuten valiokuntalaitosta käsitelleessä luvussa esitin, suljettujen ovien takana kokoontuvat valiokunnat saattavat toimia puolueiden yhteistoiminnan areenoina. Sellaisen keskusteluyhteyden avaaminen, jossa ”poliittisten pelimerkkien” jakaminen ei ole keskeistä, saattaa olla mahdollista. Tällöin myös eriäviä näkemyksiä saatetaan aidosti pyrkiä ylittämään. Kiinnostava kysymys on *selvittää, miten Maninin korostamat, puoluedemokratialle ominaiset kompromissit näkyvät valiokunnan deliberoinnissa*. Hakevatko puolueet edustajiensa, jotka ovat samanaikaisesti myös valiokunnan jäseniä, toimesta yksimielisyyttä, ja jos kyllä, millä keinoilla sitä haetaan?

Tutkimukseni teoreettinen viitekehys jakaantuu kolmeen lukuun, jotka täydentävät toisiaan tutkimusongelman hahmottelussa. Teoreettisen esittelyn osiot käsittelevät karkeasti jaotellen deliberatiivisen demokratiateorian kysymyksenasetteluita ja edustuksellisuuden käsitettä puoluedemokratian näkökulmasta. Analyysia edeltävä luku kohdentaa tarkastelun edustukselliseen deliberaatioon. Luvussa yhdistyy ajatus deliberaation merkityksestä parlamentissa. Lopuksi alaluvussa 3.4. seuraa vielä lyhyt yhteenveto tutkimuksessa läpikäydystä teoriakeskustelusta, jossa kerrataan vielä keskeiset tutkimuskysymykset. Analyysi on jaettu kahteen päälukuun. Niistä ensimmäisessä tarkastellaan puoluedemokratian näyttäytymistä valiokunnassa. Jälkimmäisen luvun näkökulma on vastakkainen: siinä valiokunnan areenan yhteistyöhön kannustavien normistojen nähdään hillitsevän puoluedemokratiaa. Lukujen vastakkainasettelu on keinotekoinen, ja niitä tulee lukea rinnakkain. Analyysia seuraa päätelmäluke. Nyt aluksi siirryn kuitenkin kertomaan tutkimuksen toteuttamisesta ennen kuin aloitan varsinaisen teoreettisen viitekehysten esittelyn.

3. Tutkimuksen toteuttaminen eliittihaastatteluilla

Valiokuntatyöskentelyn tutkiminen on tutkimusmetodien soveltuvuuden näkökulmasta haastavaa. Tutkimuksen fokuksen siirtämistä valiokuntiin ja tutkimuksen toteutustapoja rajoittaa erityisesti se, etteivät eduskunnan valiokuntien kokoukset ole julkisia kuin aivan erityistapauksissa (määrätään julkinen kuuleminen). Toisaalta esimerkiksi valiokunnan kokousten nauhoittaminen tai tutkijan läsnäolo kokouksissa ei välttämättä olisi tuottanut tutkimuksen kannalta haluttua tietoa. Päätymisen näihin vaihtoehtoihin olisi johtanut muihinkin ongelmallisuuksiin. Ensinnäkin tarpeeksi laajan ja monipuolisen tutkimusaineiston keräämiseen olisi kulunut liian pitkä aika. Toiseksi autenttinen valiokuntakeskustelu olisi saattanut kertoa deliberaation laadusta ja muista tähän liittyvistä seikoista paljon, mutta keskustelijoiden oma tulkinta valiokuntatyöstä ja puheen merkityksestä olisivat jääneet uupumaan. Tässä mielessä esimerkiksi retorisen tutkimuksen keinoin ei oltaisi päästy eksplisiittisesti käsiksi *puhujien intentioihin* (toisin kuin haastattelututkimuksella). Lisäksi niukasti tutkittu aihe edellytti myös perustiedon keruuta valiokuntatyöskentelystä. Kansanedustajat ovat mitä parhaimpia informantteja lähestyttäessä valiokuntatyöskentelyä.

Tutkimuksen aineisto koostuu 17 tutkimushaastattelusta, jotka toteutettiin talvella 2008–2009. Suurin osa haastatelluista⁸ kuuluu samaan valiokuntaan. Se parantaa päätelmien luotettavuutta ja koherenttisuutta, koska haastatteluita voidaan tällöin paremmin verrata keskenään. Haastateltavat puhuvat samasta kohteesta ja samoista tapahtumista kuitenkin samalla arvioiden asioita erilaisista tulkintaperspektiiveistä. Haastatteluaineisto⁹ antaa näin aineksia arvioida sekä tulkintojen yhdenmukaisuutta että saadun kuvan monipuolisuutta. Koska useimmat kansanedustajat toimivat yleensä kahdessa valiokunnassa varsinaisina jäseninä, tuottaa aineisto samalla mielenkiintoista vertailukohtaa. Usein haastateltavaa pyydettiin erikseen vertailemaan tutkimusyksikkönä toimivaa valiokuntaa johonkin toiseen, jonka jäsenyydestä hänellä

⁸ Haastatellut edustajat vastaavat voimasuhteiltaan (hallitus - oppositio) tutkimuksen näytteenä toimineen valiokunnan kokoonpanoa, joka puolestaan peilaa samassa suhteessa koko eduskuntaa.

⁹ Keskimääräinen haastattelu-aika oli 70 minuuttia. Litteroitua haastattelutekstiä kertyi yhteensä 396 liuskaa, jolloin keskimääräinen haastatteluteksti on 22 liuskaa. Aineiston analyysivaiheen selkeyttämiseksi ja menetelmällisesti tutkimuksen luotettavuuden parantamiseksi litteraatit on järjestetty kronologisesti roomalaisilla numeroilla. Haastattelutekstin jokainen kappale on lisäksi merkitty juoksevilla arabialaisilla numeroilla. Tutkimusaineistoon viitataan varsinaisessa tutkimustekstissä näin ollen esimerkiksi ”II:102”.

on kokemusta, tai vertailemaan sitä vaihtoehtoisesti johonkin muuhun valiokuntaan, jonka toiminnasta hän tietää esim. kollegoidensa kertoman kautta.

Tutkimuksessa käytetty puolistrukturoitu haastattelurunko (ks. liitteet) on muodostettu noudatteleamalla Anders Steinerin ym. (2004) kehittämää Discourse Quality Indexiä (DQI). Kirjoittavat paneutuvat tutkimuksessaan analysoimaan parlamenttipuheiden deliberaation laatua ja tuovat näin ollen panoksensa deliberatiivisen teorian empiiriseen tutkimukseen ja sen lisäämiseen.¹⁰ Haastattelurunkoon lainatut DQI:n osa-alueet perustuvat Habermasin diskurssieettiselle teorialle (mt.: 53). Deliberaation osa-alueet koskevat keskusteluun osallistumista, argumenttien perusteluiden oikeuttamisen astetta (”miten väitteitä perustellaan”) ja sisältöä (”kuka hyötyy”), kunnioituksen osoittamista (toisia sekä esitettyjä argumentteja kohtaan) sekä ”rakentavaa politiikkaa” (*constructive politics*) (”haetaanko yksimielisyyttä”). (Mt.: 56–60.)

Kansanedustajahaastattelut nähdään ns. eliittihaastatteluina, joiden toteuttamisessa täytyy ottaa huomioon erityiseikkoja. Ensinnäkin eliitit voivat olla vaikeasti tavoiteltavissa tutkimushaastatteluihin¹¹. Toinen Juri Mykkäsen ja muiden eliittihaastatteluihin perehtyneiden tärkeä huomio koskee sekundaarilähteiden hyödyntämistä haastatteluihin valmistautumisessa (Mykkänen 2001a: 111): koska eliitit usein ovat oman alansa parhaita asiantuntijoita, edustavat työkseen ja ovat tottuneita sekä vakuuttavia puhujia, haastateltavan on hyvä tuntea tutkimuskohde ja sen toiminnallinen ympäristö syvällisesti (mt.: 117–118). Tutkimushaastatteluiden toteuttajalle eli tutkielman kirjoittajalle eduskuntaympäristö ja valiokuntatyöskentely ovat tuttuja aiemman työkokemuksen kautta, mikä osaltaan edesauttoi eliittihaastatteluiden toteuttamista.

Koska kansanedustajaeliitit puhuvat työkseen, ei tutkimushaastatteluista joskus kiusaava ongelma, haastattelupuheen niukkuus, ollut aineiston keruussa ongelmallista. Oikeastaan päinvastoin – suurin osa kansanedustajista puhui mielellään paljon ja vuolaasti ja pyrki vastaamaan kysymyksiin parhaansa mukaan. Ongelmallista joissain haastatteluissa oli

¹⁰ Tutkimus on poikkeuksellinen, koska deliberaation laatua lähestytään kvantitatiivisesti. Suurin osa tähän mennessä tehdystä vähäisestä deliberaation empiirisestä tutkimuksesta on ollut laadullista (kattava selvitys näistä tutkimuksista Steiner ym. 2004: 43–51).

¹¹ Tutkimushaastateltavien tavoitettavuus oli kiitettävä: jokainen sähköpostin välityksellä kutsuttu suostui haastatteluun. Tämä saattoi osittain johtua siitä, että valiokunnan puheenjohtaja ja valiokuntaneuvos suhtautuivat suopeasti tutkimusprojektiin, ja tämän johdosta tutkimushaastattelukutsujen saapumisesta mainittiin valiokunnan jäsenistölle erikseen valiokunnan kokouksessa.

se, että vaikka puolistrukturoitu haastattelurunko sallii melko paljon vapautta seurata joitakin ajatuspolkuja, täytyi haastateltava jossain vaiheessa määrätietoisesti palauttaa takaisin haastatteluteemoihin. Osa haastateltavista alkoi välittömästi tilaisuuden tullen esimerkiksi selventää edustamansa puolueen linjauksia tai viljelemään ympäripyöreyyksiä. Eliittihaastatteluissa haastateltavilla saattaakin usein olla jokin agenda, mikä tulee ottaa huomioon haastatteluista suunniteltaessa ja tehdessä (Mykkänen 2001a: 118).

Toinen syy paikoittaiseen ohivastaamiseen liittyy edustajien taipumukseen olla rikkomatta sosiaalisia normeja vastauksissaan. Ns. haastattelijaepektiksi kutsuttu ilmiö, joka on haasteena myös arkisissa tutkimushaastatteluissa, saattaa häiritä tai jopa estää tutkimuskohteen todenmukaista hahmottamista. Haastateltavan pyrkimys miellyttää haastattelijaa vastauksillaan voi osoittautua erittäin ongelmalliseksi aineiston luotettavuuden kannalta. Steinerin ym. huomio kiinnittyivät erityisesti tähän seikkaan, kun he harkitsivat kansanedustajahaastatteluista tutkimuksessaan parlamentaarisen deliberaation laadusta. Kansanedustajan työn erityisluonteen huomioon ottaen hänelle voi olla kirjoittajien mukaan erityisen vaikeaa myöntää esimerkiksi sitä, ettei hän ota vastapuolen argumentteja keskustelussa huomioon tai ettei hän kuuntele niitä. (Steiner ym. 2004: 54.) Ongelmaa silmällä pitäen haastatelluille korostettiin, että tutkimuseettisten periaatteiden mukaisesti heidän henkilöllisyytensä on tehty tunnistamattomaksi (Tuomi & Sarajärvi 2009: 131). Tunnistamattomuutta lisää vielä sekin, että myös valiokunnan nimi päätettiin salata.

Erilaiset vakuuttamisen keinot ovat erittäin tärkeitä hyvän ja luotettavan tutkimushaastatteluaineiston keräämisessä. Haastattelijan on puolistrukturoiduissa haastatteluissa löydettävä ”keskitie” oman mahdollisesti ylivertaisen asiantuntijuuden ja tiedonpuutteen välillä (Leech 2002: 665–666). Näissä eliittihaastatteluissa lisähaastetta tuotti myös se, että oli kaikin tavoin osoitettava, etten ole jutun perässä oleva toimittaja enkä myöskään täysin tietämätön eduskuntatyöskentelyn käytännöistä. Sosiaalisten normien ja kaanonien rikkominen haastatteluissa edellyttää kuitenkin ennako-oletusten esiintuomista puolistrukturoiduissa kysymyksissä. Niiden kanssa on oltava erittäin tarkkana. (Mt.: 666.) Vakuuttavuus auttaa rakentamaan luottamuksellisen haastattelutilanteen, jossa haastateltava voi kertoa myös hankalia teemoja koskevista tulkinnoistaan vapaasti. Puolistrukturoidut haastattelut antavat haastateltaville mahdollisuuden toimia tutkimuksen informantteina (mt.: 668).

Aineiston saturaatiota eli kylläntymistä arvioidessa oli yleisesti nähtävissä tiettyjä, erityisesti valiokuntakäsittelyn etenemiseen liittyviä osa-alueita, jotka alkoivat hahmottua suhteellisen pian haastatteluiden edetessä. Osa teema-aiheista voitiin täten jättää vähemmälle huomiolle. Tutkimustehtävän aineistonkeruun aktiivisen arvioinnin ja lisäkysymyksien esittämisen ajatellaan parantavan teemahaastattelun sisältövalidiutta (Hirsjärvi & Hurme 1982: 129). Koska laadullinen tutkimus tuottaa väistämättä myös sellaisia havaintoja, joita ei haastattelurunkoa suunniteltaessa ole huomioitu, tuotti aineiston tarkempi analyysi uusia tärkeitä teema-alueita, jotka eivät alkuperäisesti liittyneet tutkimuksen viitekehykseen. Erityisen mielenkiintoiseksi muodostui juuri kansanedustajien tulkintojen tarkastelu alkuperäisiä teemoja ylittävistä näkökulmista käsin. Tällöin tuli mahdolliseksi lähestyä aineistoa myös joistain täysin uusista, aineistosta itsestään nousseiden teemojen kautta. Nyt kerätystä tutkimusaineistosta riittää tässä mielessä analysoitavaa myös muihin tutkimustarkoituksiin.

Aineiston laajuus ja monipuolisuus ohjasivat tutkimuksen menetelmän valintaa. Päädyin lähestymään laajaa aineistoa *teorialähtöisellä sisällönanalyysillä*. Teorialähtöistä sisällönanalyysia leimaa deduktiivisuus, jolloin teoriasta kumpuavat seikat ensisijaisesti ohjaavat analyysin tekemistä. Teoriasidonnaisessa sisällönanalyysissä muodostetaan löyhähkö analyysirunko, jonka sisälle asetetaan erilaisia luokituksia tai kategorioita. Aineistosta löydettyjä lausumia eli haastateltavien kommentteja asetellaan luokitteluiden sisään. (Tuomi & Sarajärvi 2009: 113–117.)

Keskeinen tutkimusongelma käsittelee puoluedemokratian vaikutusta tai näyttäytymistä eduskunnan valiokuntatyöskentelyssä ja keskustelussa. Edustuksellisten periaatteiden sisällöt puoluedemokratiassa muodostavat analyysirungon ns. alaluokat. Teoriasta kumpuavat analyysin pääluokat koskevat näin ollen kollektiivista edustamista (vaalien logiikka), mielipiteen muodostamista ja mielipiteen muodostamisen paikkoja (edustajan osittainen autonomia ja mielipiteen vapaus) sekä kompromisseja (keskustelulla koettelu). Kuten olen aiemmin argumentoinut, puolue koostuu yksittäisistä toimijoista, mistä syystä kollektiivista edustamista on tarkasteltava myös yksittäisen edustajan kannalta.

Koska teorit eivät sellaisenaan voi koskaan kuvata täysin todellisuutta, analyysirungon ulottuvuuksien ja luokitteluiden ulkopuolelle jää väistämättä huomioita.¹² Näitä ulkopuolelle jääneitä huomioita voidaan teoreettisessa sisällönanalyysissä tarkastella myös induktiivisesti eli yksittäisistä havainnoista kohti yleistä tulkintaa. Induktiivisella luennalla on etuja. Ensinnäkin luokitteluihin soveltumattomat havainnot voivat nostaa esiin uusia näkökulmia tai kokonaisia teemoja. Toiseksi teoriasidonnaisen sisällönanalyysin etuna on, että analyysin suunta voi kääntyä myös kohti teoriaa. Teorian määrittelyitä ja olettamuksia on näin ollen mahdollista täydentää aineiston analyysin kautta. Esimerkiksi alaluokkien kannalta päällekkäiset havainnot tekevät mahdolliseksi arvioida teoriaa ja nostaa siitä esiin mahdollisesti uusia analyysin ulottuvuuksia. (Tuomi & Sarajärvi 2009: 113–117.) Näin tapahtui tässäkin analyysissä, kun aineistosta löytyi teorian kannalta ristiriitaisia elementtejä. Puoluedemokratia ei välttämättä ole valiokunnassa täysin hallitseva. Palaan näihin huomioihin tarkemmin analyysin luvussa 2.

¹² Tutkimuksen haastattelurunko on luotu myös Pekosen tutkimushankkeen käyttöön, joten kerätty aineisto on laaja. Teoriasidonnainen sisällönanalyysi soveltuu näin ollen hyvin tämänkaltaisen aineiston tutkimusmetodiksi.

III TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN VIITEKEHYS

Teoreettinen viitekehys on jaettu kolmeen, toisiaan täydentävään lukuun. Argumentointi kehittyy, kapenee ja syvenee läpi teoreettisen viitekehysten. Kuljetan kappaleissa jatkuvasti mukana aiemmin lyhyesti mainitsemiani edustuksellisia periaatteita, vaikka en niitä välttämättä eksplisiittisesti toisikaan tekstikohdissa ilmi.

Yksi periaatteista koski vaalien merkitystä demokraattisen hallintatavan oikeuttamiselle, jonka problematisointi on deliberatiiviselle teorialle keskeistä. Luvussa 1 käsittelemkin deliberatiivisen teorian ontologista asetelmaa, jossa pohditaan ja puolustetaan keskustelun merkitystä edustukselliselle demokratialle. Luku päättyy teoriasuuntauksen kritiikkiin, joka toimii samalla johdantona seuraavalle luvulle. Toisessa luvussa käsittelem demokraattista edustuksellisuutta. Määrittelen tarkemmin puoluedemokratian ja tuon samalla ilmi, että edustamisen käsite ja käsitteen problematisointi voidaan ulottaa myös puolueen tasolle. Käsitys puolueesta on demokrateorioissa alikehittynyt. Edustuksellisista periaatteista erityisessä tarkastelussa luvussa 2 ovat edustajan autonomiaan ja mielipiteen muodostamiseen liittyvät teoreettiset huomiot.

Teoreettisen viitekehysten päättää kolmas luku edustuksellisesta deliberaatiosta, joka kohdentuu parlamenttiin. Edustaminen tehdään aktiiviseksi puheella, deliberaatiolla ja keskustelulla. Näkökulma auttaa ymmärtämään, kuinka edustuksellinen deliberaatio sallii tietoisien vastakkainasettelun ja kyseenalaistamisen. Piirteet määrittävät tutkimuksen käsitystä keskustelulla koettelusta. Luku päättyy tutkimuskontekstin eli eduskunnan valiokunnan kannalta erittäin tärkeään empiiriseen huomioon. Se merkitsee samalla paradigmaa demokraattiselle edustuksellisuudelle ja deliberatiiviselle demokratialle: jotkin tärkeimmät poliittisen päätöksenteon areenat on suojattava julkisuudelta, mikäli halutaan vahvistaa deliberaation mahdollisuuksia.

1. *Deliberatiivisen demokratiateorian näkökulmat*

Tässä luvussa esittelen deliberatiivisen demokratiateorian näkökulmia siihen, miten deliberatiivinen demokratiateoria on pyrkinyt täydentämään käsitystä edustuksellisesta demokratiasta. Eiteltyt näkökulmat liittyvät deliberaation erilaisiin käsitteenmäärittelyihin sekä linkittyvät siihen, miten teoria ymmärtää edustuksellisen demokratian. Luvussa esiteltävät teoreettiset keskustelut koskevat tapoja, joilla hallintaa legitimoidaan keskustelulla. Luvun keskeinen sisältö koskee deliberatiivisen teorian osoittamaa kritiikkiä demokratian aggregatiivisille malleille, joissa ajatellaan, että edustuksellisuutta ylläpidetään kanavoimalla intressejä poliittiseen järjestelmään. Kypsyessään teoria joutuu vastaamaan myös itselleen vaikeisiin kysymyksiin, joihin paneudun syvemmin luvussa 3.

1.1. Deliberatiivinen käänne

Politiikan teoriassa väitetään tapahtuneen 1990-luvulla ”deliberatiivinen käänne” (Dryzek 2000: 1, 28). Kutsumalla diskurssin muutosta käännteeksi on haluttu korostaa deliberatiivisen demokratiateorian pyrkimystä haastaa ja kyseenalaistaa edustuksellisen demokratian keskeisiä perusolettamuksia. Uudelleentulkinnat ovat koskeneet erityisesti vaalien ja äänestämisen merkitystä. Deliberatiivista demokratiateoriaa ei kuitenkaan ole ajateltu demokraattisen edustuksellisuuden korvaajaksi, vaan täydentämään edustuksellisuutta ja parantamaan sen legitimitettä (Chambers 2003: 311). Teoriasuuntauksen kysymyksenasettelut voidaankin nähdä mielestäni kahdentasoisina. Ensimmäinen niistä kiertyy *demokraattisen eetoksen* ympärille, jolloin keskeisinä teemoina voidaan nähdä poliittisten oikeuksien, toiminnan ja osallistumisen suhde poliittisen järjestelmän oikeutukseen. Tämän strukturalistisen ylätason sisällä voidaan mielestäni nähdä toinen teoreettinen suuntaus, jossa tarkastellaan enemmänkin keskustelun ja argumentaation sisällöllisiä elementtejä. Deliberaation laatua koskevia huomioita käsitellään teoreettisen viitekehyksen luvussa 3 lyhyesti. Luonnostelemani tasot limittyvät teoreettisissa keskusteluissa jatkuvasti toisiinsa, mutta tässä luvussa esittelen pääasiassa deliberatiivisen teorian rakennetason kysymyksiä, jotka voidaan nähdä myös ontologisina kysymyksinä. Millä tavalla deliberatiivinen demokratiateoria on pyrkinyt täydentämään käsitystä demokraattisesta edustuksellisuudesta, ja millaisiin

ongelmakohtiin teoria on tämän myötä joutunut tarttumaan omassa teoriakeskustelussaan?

Deliberatiivisessa teoriassa on ensisijaisesti yritetty palauttaa käsitteellisesti *kansalainen* vallankäytön legitimiuden arvioimisen keskiöön (Bohman & Rehg 1997: ix). Ajatustavan mukaan edustuksellisen demokratian toimivuutta ei voida mitata ainoastaan säännöllisesti järjestettävillä yleisillä ja yhtäläisillä vaaleilla (joissa vallankäyttäjät tulevat valituiksi määrääjäksi), jonka funktiona on ajateltu olevan *suostumuksen* antaminen vallankäytölle. Deliberatiivinen teoria onkin erityisesti pohtinut käytännön ratkaisuja, joilla vallankäytön kohteina olevien kansalaisten (ns. *weak publics*) omaa ääntä poliittisessa päätöksenteossa voitaisiin vahvistaa¹³. Kansalaisosallistumisen lisääminen parantaa demokraattisen hallinnan responsiivisuutta, jolla tarkoitetaan parempaa vastaavuutta tehtyjen poliittisten päätösten ja kansalaisten preferenssien välillä. (Setälä 2003: 207–208.) Taustaoletuksena on deliberatiivisen demokratiateorian periaate siitä, että kaikilla niillä, joita päätöksenteko koskee ja jotka ovat sen kohteina, tulee olla oikeus saada äänensä kuuluviin.

Nyttemmin väitetään, että puhekeskeinen demokratiateoria on korvaamassa äänestämiskeskeisen demokratiateorian (Chambers 2003: 308; Steiner ym. 2004: 26). Edustamista vaalien välillä ylläpidetään deliberaatiolla eli jatkuvalla keskustelulla parlamentin ja kansalaisyhteiskunnan välillä. Näkökulma, jossa keskustelu korostuu, mahdollistaa poliittisen edustamisen tarkastelun *jatkumon kaltaisena* (Urbinati 2006: 3, 117, 225). Demokraattinen edustuksellisuus ei tämän valossa pelkästään ala ja päätty vaalilla. Demokratiaan liittyvässä pyrkimyksessä tasa-arvoon niin osallistumisen kuin deliberaationkin suhteen on nähtävissä pysyvä sisäinen jännite. Deliberatiivisen demokratian tematiikka rakentuu hyvin pitkälle Jürgen Habermasin tuotannon ja sen kritiikin ympärille (Chambers 2003: 310–311; Mansbridge ym. 2006: 2–6). Habermas ja muut deliberaation autenttisuutta puolustavat teoreetikot (esim. Joshua Cohen, John Rawls) näkevät deliberaation ideaalisena puhetilanteena – heille sen pitäisi olla riisuttu puolueellisista (*partisan*) ja ideologisista vaikutteista. Lisäksi habermasilaisen puhetilanteen tulisi päättyä keskustelijoiden väliseen konsensukseen (Setälä 2003: 138–141; Dryzek 1990: 4–6, 12).

¹³ Deliberatiivisista kokeiluista katso esim. Setälän ja Herneen artikkeli ”Deliberatiivisen demokratian ihanteet ja kokeilut” (2005). Suomessa osallistamistapojen kehittämistä ja luomista on pohdittu mm. Vanhasen I hallituksen asettamassa ”Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmassa” (ks. politiikkaohjelman kritiikistä Keränen 2007).

Deliberaation autenttisuudella tarkoitan tässä yhteydessä sitä, että deliberatiivisen keskustelun ajatellaan voivan tapahtua jonkinlaisessa tyhjiössä tai ”tietämättömyyden verhon” suojissa. ”Tietämättömyyden verholla” Rawls tarkoittaa oikeudenmukaisuuden ja tasa-arvon toteutumista deliberaation tuotoksena. Keskustelijat on vapautettu kaikista olemisen ennakkoehtoista. Heidän argumentointinsa ja perustelut eivät tällöin voi nojata oman edun turvaamiseen, vaan moraalisesti oikeudenmukaiseen järkeilyyn ja näin ollen legitiimiin päätöksentekoon. (Dryzek 2000: 14–15; Phillips 1995: 19.) Todellisuudessa ennakkoehtojen puuttuminen ja habermasilaisen deliberaation mallin ajatukset ”herruudesta” vapaasta puhetilanteesta ja ”parhaan argumentin voimasta” eivät ole ollenkaan itsestään selviä. Keskustelussa läsnä olevat vallan resurssit (esim. tietoon tai asemaan perustuvat) eivät suinkaan ole keskustelun ulkopuolisia tekijöitä. Iris Marion Young muistuttaakin, että deliberatiivinen ihanne ei kykene poistamaan keskustelussa läsnä olevia valtasuhteita. Hänen mukaansa “– – *the deliberative democrat who thinks that power can be bracketed by the soft tones of the seminar room is naïve*– –” (lainattu Steiner ym. 2004: 33). Erityisesti feministinen tutkimussuuntaus on nähnyt deliberatiivisen demokratiateorian pakottavan keskustelun sekä sen osallistujat moninaisuutta hillitsevään muottiin (Dryzek 2000: 52–53).

Jane Mansbridge ym. (2006) hahmottavat deliberatiivista demokratiateoriaa käsittelevässä keskustelussa kolme evolutionistista vaihetta. Ensimmäisen vaiheen kysymykset ovat koskeneet habermasilaisen perinteen argumentoinnin rationaliteettia ja konsensushakuisuutta. Toinen deliberatiivisen demokratiateorian vaihe on rakentunut ensimmäisen vaiheen kritiikille. Nyt viimeisin on pyrkinyt yhä selvemmin irrottautumaan varhaisen teorian kysymyksenasetteluista. Mansbridgen ym. mielestä deliberatiivisen demokratian tulisi jo siirtyä näiden kysymyksenasetteluiden taakse. (Mansbridge ym. 2006: 2–9.) Näihin teemoihin palaan tarkemmin luvussa 3, jossa puoluedemokratian näkökulma yhdistetään tarkemmin deliberatiiviseen teoriaan.

1.2. Deliberaatio keskusteluna ja legitimitietin välineenä

Deliberatiivisen demokratian käsitteestä ja sen vaihtoehtoista käydään jatkuvaa teoreettista keskustelua. James Fearon (1998) näkee deliberaation käsitteen varsin latautuneeksi deliberatiivisen demokratian teoriakeskusteluissa ja pyrkii itse ohittamaan käsitteen ongelmallisuuden määrittelemällä deliberaation keskusteluksi. Keskustelu on

hänen mukaansa myös analyyttisesti lähestyttävämpi käsite (Fearon 1998: 44–45, 62). Mielestäni tämä sama huomio voidaan liittää myös empiriaan. Sen sijaan, että takerruttaisiin deliberatiivisen demokratiateorian määrittelyihin siitä ”mitä kaikkea hyvää” tähän käsitteeseen tulisi kytkeä, Fearon kääntääkin asetelman pohtimalla, mitä ”hyvää” deliberaatio keskusteluna voi saada aikaan ja miksi sitä tulisi lisätä (mt.).

Young puolestaan ajattelee, että käsitteenä deliberatiivinen demokratia ulossulkee muunlaisia kommunikointimuotoja (kuten esim. retoriikan). Tämän vuoksi hän preferoi käsitteenä ennemminkin kommunikatiivista demokratiaa kuin deliberatiivista demokratiaa. (Dryzek 2000: 53; Phillips 1995: 149.) John Dryzek (2000: v–vi, ks. myös 1990) taas ehdottaa käytettäväksi diskursiivisen demokratian käsitettä, jotta teoriakenttä voisi palauttaa sen alkuperäisen kriittisen ja haastavan terän. Nämä nimitykset kertovat tutkimussuuntauksen olevan sisäisiltä painoituksiltaan hajanainen – riippuen esimerkiksi siitä, painottavatko kirjoittajat teorian deliberatiivisia vai demokraattisia piirteitä (ks. esim. Elstub 2006).

Manin on esittänyt artikkelissaan ”On legitimacy and deliberation” (1987) demokratiateorioiden uudelleentulkintaa. Hän pohtii siinä, miten individuaalin ja kollektiivisen lähestymistavan voisi yhdistää legitimiin hallintaan. Manin ehdottaa, että demokraattista legitimitettä eli lain oikeutusta ei tulisikaan tarkastella rousseaulaisena ”yleistahtona” (*general will*), vaan ”yleisen deliberaation” (*general deliberation*) näkökulmasta (Manin 1987: 352). Klassinen käsitys suvereenista yksittäisten tahtojen summana (yleistahtona) on hänen mukaansa riittämätön. Poliittisen päätöksenteon oikeutus lepää *tahdon muodostuksen* eli deliberaation varassa eikä niinkään *a priori tahtojen olemassaolon* varassa. (Mt.: 351–352.)

“There is a double dimension to the process of deliberation; it is simultaneously collective and individual. It is individual in the sense that everyone reasons for himself, finding arguments, and weighing them. Because the aim of the deliberative process is to broaden the participants’ information and enable them to discover their own preferences, that *process requires a multiplicity of points of view and/or arguments*. As the individual listens to arguments formulated by others, he *broadens his own point of view and becomes aware of things* he had not perceived at the outset –.” (Manin 1987: 352.)

Manin toistaa argumentaatioissaan saman kritiikin kuin minkä deliberatiivinen teoria on osoittanut aggregatiivisen teorian malleille. Vallankäytön legitimitetti perustuu aggregatiivisissa malleissa kansalaisten jo olemassa olevien intressien kanavoimiseen poliittiseen päätöksentekojärjestelmään. Aggregaatio eli intressien summat kootaan modernissa edustuksellisessa demokratiassa poliittisten puolueiden välitettäväksi.

Kansalaisten intressien ja preferenssien välittyminen poliittiseen järjestelmään varmistetaan tasaisin aikavälein järjestettävillä vaaleilla. (Setälä 2003: 39–59.)

Ongelmallista Maninin mukaan aggregatiivisten mallien olettamuksissa on myös se, että poliittisen päätöksenteon olosuhteita ei todellisuudessa voida koskaan vakauttaa (Manin 1987: 349, 351). Se ääni, joka vaalipäivänä on annettu, ei välttämättä kuvaa edustettavan preferenssejä edustamisen myöhemmässä vaiheessa. Tästäkin syystä edustuksellisuuden ymmärrys demokratian minivaatimuksen eli äänestämisen kautta on riittämätön. Parlamentaarisella keskustelulla edustuksellisuutta voidaan ylläpitää ja jalostaa, koska intressejä myös tehdään ja muokataan puheella. Samaa päättelyä jatkaen ei voida olettaa intressien tai kantojen olemassaoloa ennen päätöksentekoa – päinvastoin kuin esimerkiksi Rousseau ja Rawls¹⁴ antavat teorioissaan paikoin ymmärtää (Manin 1987: 349, 351; Teorell 1999: 367; Dryzek 2000: 15–16, 65). Näkökulmallaan Manin painottaa sitä, että mielipiteiden syntyminen edellyttää vuorovaikutusta, keskinäistä kommunikointia ja dialogia. Aggregatiivisten mallien ongelma deliberatiivisen teorian kannalta on, että nämä mallit jättävät täysin huomioimatta, että päätöksenteon osapuolet saattavat muuttaa mieltään päätöksentekoprosessin seurauksena eli julkisessa deliberoinnissa (Dryzek 2000: 32–36). Manin ajattelee, että vallankäytön legitimitteetti ei paikannu johonkin hetkeen, vaan *demokraattinen päätöksenteko on itsessään deliberatiivinen prosessi*. Vallankäytön legitimitteetti syntyy keskustelun kautta, joka edellyttää parlamentaarisessa kehyksessä jatkuvaa harkintaa ja arviointia. Poliittinen päätöksenteko laajassa mielessä voidaan täten nähdä prosessiksi, joka on deliberatiivinen eli keskusteleva.

Vaikka Manin ei artikkelissaan sido itseään deliberatiivisen demokratiateoriaan, hän argumentoi lähes samoin perustein asiat kuin Fearon (1998) kymmenen vuotta myöhemmin puolustaessaan deliberaation käsitteenmäärittelyä keskusteluna. Myös Manin myöhemmässä kirjoituksessaan (1997) on vastaavanlaisesti korvannut deliberaation keskustelun käsitteellä. Simone Chambers ei myöskään arkaile käyttää deliberaatio-sanaa keskustelun merkityksessä, jonka hän määrittelee seuraavanlaisesti:

¹⁴ Ankersmit vastustaa demokratian arvojen ankkuroimista johonkin ”perustukseen” (*foundationalism*), vaikkakaan hän ei kiellä näiden arvojen merkitystä sinänsä. Ankersmit ei voikaan hyväksyä esimerkiksi Rawlsin oikeuden teoriaa juuri edellä esitellystä syystä. (Ankersmit 2002a: 173–179; 2002b: 39–46.) Liberaaliin traditioon implisiittisesti sisältyvän essentialismin ymmärtäminen perspektivismiin ja poliittisten representaatioiden kautta tekee mahdolliseksi sen, että vastakohtaisuus tasa-arvon ja vapauden välillä vähenee merkittävästi liberaalissa ajatteluperinteessä (Ankersmit 2002a: 220, 231).

”We can say that *deliberation is debate and discussion aimed at producing reasonable, well-informed opinions in which participants are willing to revise preferences in the light of discussion, new information, and claims made by fellow participants*. Although consensus need not be the ultimate aim of deliberation, and participants are expected to pursue their interests, an overarching interest in the legitimacy of outcomes (understood as justification to all affected) ideally characterizes deliberation.” (Chambers 2003: 309, kursiivit J.R.)

Nadia Urbinatin (2006, ks. myös 2005) kantava teesi on, että käsitys suvereniteetista pelkän demokratian minimivaatimuksen toteutumisen eli tahdon ilmaisuna on riittämätön. Tahdon ilmaisu vaatii rinnalleen *poliittisten arvioiden tekemistä ja julkista harkintaa*. Parlamentaarisisessa demokratiassa tämä tarkoittaa myös, että hallitus (parlamentin enemmistön tukemana) on velvollinen perustelemaan ja julkisesti artikuloimaan päätöksentekoon olennaisesti vaikuttavia asioita, intressejä ja arvoja. Jotta vallankäyttö olisi oikeutettua ja poliittisten arvioiden tekeminen mahdollista, on päätöksentekoa edeltävän julkisen keskustelun ja perusteluiden oltava tarpeeksi riittäviä (Urbinati 2006: 117, Chambers 2004: 391.) Esimerkiksi Chambersin mukaan tilivelvollisuus¹⁵ kannattelee olennaisesti legitimizeettii. Vaaleissa osoitettu suostumus ei riitä, vaan demokraattisen vallankäytön legitimizeetin ylläpito vaatii *jatkuvaa perustelua deliberaatiolla*. (Chambers 2004: 397.)

Edustuksellinen politiikka nähtynä deliberaation näkökulmasta antaa ”äänen” näkymättömille konstruktioille, kuten ideoille ja mielipiteille (Urbinati 2006: 117; Phillips 1995: 44–45). Samalla se painottaa mielestäni poliittisen edustamisen kommunikatiivista luonnetta. Kuuntelijan on arvioitava ”äänen” (edustajan eksplikoimana) merkitys omalta kannaltaan. *Ymmärtämällä demokratia (sekä demokraattinen päätöksenteko) deliberatiivisena prosessina voidaan nähdä, että kyse ei ole passiivisesta intressien aggregaatiosta, vaan edustamisen käsittämisestä aktiivisena tekemisestä*. Deliberaation kautta edustamiseen sisältyy näin ollen poliittisten arvioiden tekeminen. F. R. Ankersmit (2002a: 195, ks. myös 2002b) määrittelee representaation metaforiseksi väitteeksi tai ehdotukseksi, jolla esitetään rajattu näkökulma todellisuuteen. Vastaavasti myös politiikka on jotain sellaista, joka täytyy ”puhua esiin” (Pekonen 1998: 48).

Deliberatiivisen teorian poliittisuutta käsittelevät kysymykset ovat vielä pitkälti selvittämättä (Naurin 2007: 5). Tässä luvussa esiteltä deliberaatiivisen demokratiateorian

¹⁵ Tilivelvollisuus (*accountability*) kääntyy huonosti suomeksi. Ilmaisua saa lisävalaistusta englannin kielestä, jossa ”give an account” viittaa julkisesti annettavaan selvitykseen asioiden tilasta (Chambers 2003: 308; Chambers 2004: 390).

kehityskulku on kehystänyt niitä ongelmia, joita teorian normatiivisuus ja idealistisuus ovat tuoneet mukanaan. Esimerkiksi Dryzek on kritisoinut deliberaativista teoriaa juuri näistä elementeistä (Dryzek 1990: 36–37; 2000: 23–25). Yksi tämän idealistiseksi kutsutun teoriasuuntauksen avoin kysymys onkin ideaalin ja aktuaalin välinen jännite (Bohman & Rehg 1997: xxvii, Chambers 2003: 318–319). Samainen jännite on nähtävissä myös tässä tutkimuksessa. Puoluedemokratian toiminnan tarkasteleminen tosiasiallisessa ympäristössä (eduskunnan valiokunnissa), ja tämän yhdistäminen ajatukseen valiokuntatyöskentelystä deliberatiivisena prosessina saattaa osoittautua haastavaksi.

Yhteisen hyvän hakemisen ja intressiristiriitojen sovittamisen välillä on sekä empiirinen että teoreettinen ongelma deliberaatiivisessa teoriassa (Mansbridge 2006: 115). Voidaan mielestäni kuitenkin ajatella, ettei deliberaatio voi eikä sen täydykään vapautua siihen implisiittisesti kuuluvasta poliittisuudesta. Jos edustuksellisuus on riippuvainen deliberaatiosta, olisi vahingollista estää konfliktit, jotka syntyvät siitä, kun edustajat ajavat edustettaviensa intressejä. Koko deliberaation mielekkyys katoaa, jos esimerkiksi erimielisyyden aiheuttaja tai erot voitaisiin täysin poistaa (Phillips 1995: 151). Myös pyrkimys yhteiskunnallisten konfliktien ja erimielisyyksien (esim. intressi- ja arvoriistiriidat) vaimentamiseen olisi edustuksellisen politiikan kannalta erittäin haitallista.

Hallinnan ainoaksi oikeuttamiseksi vaalit ovat edellä kuvatun mukaisesti riittämättömät. Tästä huolimatta deliberaatiivinen teoria ei voi täysin irtautua preferenssien aggregoimiseen liittyvistä kysymyksistä¹⁶ (ks. esim. Mansbridge 1990; Mansbridge 2006). Keskusteltaessa nykypäivän demokraattisesta edustuksellisuudesta on otettava huomioon, että edustuksellisuuden organisointi on muuttunut sitten Burken ja Millin yksittäisten, vapaiden parlamentaarikkojen päivien. Nytemmin modernit lainsäädäntöelimet muodostetaan kollektiivisista toimijoista, kuten puolueista, joiden toiminnalla on useita samanaikaisia tarkoituksia. Ne välittävät kansalaisten intressejä päätöksentekojärjestelmään (*vote-seeking*), mutta ne samanaikaisesti kilpailevat omasta asemastaan ja roolista päätöksenteossa (*office-seeking* ja *policy-seeking*) (Nousiainen 2000a: 84; Teorell 1999: 365). Pалаan luvussa 3 tarkastelemaan tarkemmin

¹⁶ Konkreettisten poliittisten kysymysten ratkaisuun eli sen selvittämiseen ”mitä kansa haluaa” deliberaatiivinen demokratia on osittain aseeton, kuten Chambers (2003: 317) huomauttaa. Teorian fokuksena sen sijaan on painotettu deliberointia ja keskustelua proseduraalisten vaatimusten olemassaolosta.

deliberatiivisen demokratian soveltamiseen liittyviä kysymyksiä parlamentin konkreettisessa toiminnassa. Jotta kyseisessä luvussa esitettävät argumentit tulisivat ymmärretyiksi, sitä ennen on avattava edustuksellisuuden käsitteeseen liittyviä jännitteitä ja selitettävä, mitä puoluedemokratialla tarkemmin ottaen tarkoitetaan.

2. Edustuksellisuus puoluedemokratiassa

Olen tähän mennessä esitellyt deliberatiivisen demokratiateorian pääajatuksia ja niitä taustoittaessani tuonut ilmi – myös teorian kritiikkinä – sen, kuinka deliberaatio ei välttämättä voi vapautua keskusteluosapuolien taustoista tai muodostaa ideaaleja puhetilanteita. Esimerkiksi kysymys osanottajien intresseistä ja niiden muodostumisesta, huomioon ottamisesta ja muuttumisesta tarkentuu entisestään, kun niitä tarkastellaan toisesta näkökulmasta. Tässä luvussa käsittelen poliittista edustamista ja demokraattista edustuksellisuutta. Deliberaation käsitteen tavoin myös edustuksellisuutta ja edustamista koskevat käsitteet ovat moniulotteisia. Siksi ne näyttäytyvät toisinaan sisäisesti ristiriitaisina ja käytännössä viittaavat päällekkäisyyksiin sekä jopa suoranaisiin ongelmallisuuksiin.

Deliberaatio ja poliittinen edustaminen liittyvät yhteen siten, että näkemykseni mukaan edustuksellisuuden käsitteeseen liittyy edustamisen aktiiviseksi tekeminen puheen ja deliberaation kautta. Tämä siitäkkin huolimatta, että edellä sanotun mukaisesti parlamentin keskustelu otetaan päätöksenteossa yleensä itsestäänselvyytenä tai demokraattisen hallinnan sivuseikkana. Manin (1997) esittää, että eri edustuksellisuuden muodot (parlamentarismi, puoluedemokratia, yleisödemokratia) tuottavat erilaista puhetta ja muuttavat keskustelun merkitystä sekä tarkoitusta. Hän näkee kaikille edustuksellisille demokraattisille järjestelmille neljä yhteistä peruseriaatetta, jotka koskevat vaalien funktiota, edustajan toiminnan osittaisen autonomian vaatimusta, ilmaisun ja mielipiteen vapautta sekä ”keskustelussa koettelemista” (*trial by discussion*). (Manin 1997: 202–234.) Viimeisin periaate, keskustelulla koettelu ja keskustelun merkityksen korostaminen, on tämän työn keskeinen lähtökohta puoluedemokratian tarkasteluun.

Puoluedemokratian (ideaali)malli on monin tavoin voimakkaassa kontrastissa klassisen parlamentarismien kanssa, johon parlamentin julkista keskustelua korostaneet ajattelijat, kuten Mill ja Bagehot, viittaavat. Parlamentarismissa parlamentin yhteinen tahto muodostettiin julkisessa keskustelussa. Tämä oli mahdollista, koska tuohon aikaan puoluelaitos ei vastannut edustuksellisuuden organisoinnista. Vaaleissa osoitettu luottamus kohdistettiin yksilölliselle kansanedustajalle, joka sai käyttää poliittista harkintaansa parhaaksi katsomallaan tavalla. Edustussuhde edustajan ja edustettavan välillä oli suora ja henkilökohtainen massapuolueiden aikaa edeltäneessä parlamentissa:

edustajat toimivat valitsijoidensa uskottuina (*trustee*). Heidän edustuksellinen mandaattinsa koettiin suhteellisen vapaaksi. (Manin 1997: 202–204.)

Poliittiset puolueet organisoivat puoluedemokratiassa edustuksellisuutta. Puoluedemokratian määritelmä koostuu vaaleista, joissa annettu ääni annetaan puolueelle ja sen ajamalle ohjelmalle (Suomen kontekstissa myös edustajalle). Järjestelyllä, jossa ääni annetaan sekä edustajalle että puolueelle, edustussuhde vakautuu. Edustajan praktinen edustusmandaatti on enemmän tai vähemmän sidottu puolueeseen. (Manin 1997: 211, 214.) Puoluedemokratiassa edustuksellisen ketjun ajatellaan ulottuvan äänestäjästä aina ministereihin ja ministeriöihin saakka (Müller 2000: 312–313). Jotta ketju säilyisi eheänä, täytyy kansanedustajien jossain mielessä olla ns. puoluedelegateja eli puolueen valtuutettuja. Edustuksellisessa toiminnassaan heidän tulisi tällöin toimia puolueen määrittämien tavoitteiden mukaisesti. Tiukan tulkinnan mukaan mielipide on lähtökohtaisesti jo muodostettu vaalituloksen pohjalta ja kansanedustajat on sitoutettu kannattamaan puolueen ajama linjaa. (Manin 1997: 211, 214.) Onkin tärkeää huomata, että mielipidettä koskevan edustuksellisen periaatteen ontologinen asetelma puoluedemokratiassa muuttuu: mielipiteen vapaus muuttuu mielipiteen vastustamisen vapaudeksi. Tämä korostaa sekä todellisen että symbolisen opposition merkitystä. Viimeinen Maninin hahmottelema periaate, keskustelulla koettelu, joka parlamentarismissa alleviivaa julkisen istuntosaliväittelyn merkitystä, siirtyy puoluedemokratiassa käytäväksi puolueiden sisäisesti ja välisesti. (Mt.: 206–218.)

2.1. Poliittisen edustamisen käsite

Edustuksellisuutta ja poliittista edustamista voidaan lähestyä useasta näkökulmasta. Usein viitataan Hanna Pitkinin keskeiseen edustamista käsittelevään teokseen ”The Concept of Representation” (1967). Hän määrittelee representaation sanomalla, että ”– – representation, taken generally, means the making present *in some sense* of something which is nevertheless *not* present literally or in fact – –”. (Pitkin 1967: 8.) Edustamisen sisältö liitetään nykyisin useimmiten (kansan)edustajaan ja parlamentin koostumukseen. Esimerkiksi suhteellisella vaalitivalla pyritään turvaamaan mahdollisimman tarkka vastaavuus vaalitulosten ja parlamentin muodostamien voimasuhteiden välillä. (Pitkin 1967: 61–62.) Pitkinin mukaan ns. deskriptiivisessä edustamisessa edustamisen

edustuksellisuutta määrittää mimeettinen vastaavuus eli samankaltaisuus edustajan ja edustettavan välillä (mt.: 60–91). Tässä ns. peilikuvanäkemyksessä parlamentti ymmärretään pienoiskuvana kansasta, joka näyttää intuitiivisesti tarkoituksenmukaiselta. Sen lähempi tarkastelu paljastaa kuitenkin useita ongelmia. Näistä ehkä painavin on se, ettei yleispätevää kriteeriä, sääntöä tai periaatetta samankaltaisuuden määritelmälle ole mahdollista löytää. Millä tavalla parlamentti vastaa kuvaa kansasta? Koska vastausta tähän kysymykseen ei voida antaa, jää samankaltaisuuden periaatti lähtökohtaisesti perusteluitta. (Ankersmit 2002a: 108.) Ankersmit (mt.: 112) argumentoikin, että poliittinen edustaminen edellyttää päinvastoin etäisyyttä edustettaviin, koska deskriptiivinen edustaminen itse asiassa tukahduttaa poliittista edustamista. Poliittiset representaatiot, näkökulmat, joita ylläpidetään ja luodaan deliberaatiolla, eivät voi kehittyä, ellei niillä ole tilaa ympärillään. Tästä syystä Ankersmit torjuu myös ajatuksen edustamisesta delegaationa eli valtuutuksena. (Mt.: 108–113, 128–131.)

Edustajan mandaattia koskeva keskustelu on liittynyt edustuksellisessa demokratiassa huoleen siitä, miten kansalaiset voivat varmistua etujensa todellisesta ajamisesta. Länsimaisen yhteiskuntajärjestyksen muotoutumiseen tähdänneissä perustuslaillisissa keskusteluissa Englannin, Ranskan ja Yhdysvaltojen parlamenteissa käytiin 1700-luvun lopulla kiivaita väittelyitä juuri sidotun ja vapaan mandaatin hyveistä ja paheista. Keskusteluista kuului läpi pelko ”massojen tyranniasta” mutta myös halu pystyä takaamaan parlamentin koostumuksessa mahdollisimman tarkka vastaavuus äänestäjäkunnan kanssa (ks. esim. Birch 1993: 49–56). Näiden keskusteluiden lopputuloksena syntyi näkemys, jonka mukaan edustajien mielipiteiden ja näkökulmien muutokset ovat edustuksellisuuden kannalta sallittuja ja jopa toivottavia julkisen parlamentaarisen keskustelun seurauksena. (Judge 1999: 10, 54.) Esimerkiksi Edmund Burke vuonna 1774 pitämässään kuuluisassa ja usein siteeratussa puheessa vastusti kiivaasti ajatusta edustajista valitsijoidensa lähettiläinä:

“– – Your representative owes you, not his industry only, but his judgement; and he betrays instead of serving you, if he sacrifices it to your opinion – –. *Parliament is not a congress of ambassadors* from different and hostile interests; which interests each must maintain, as an agent and advocate, against other agents and advocates, but *parliament is a deliberative assembly* of one nation, with one interest, that of the whole – –.” (lainattu Ankersmit 2002a: 112, kursiivit J.R.)

Edustuksellisen demokratian klassikoihin viittaaminen saattaa nykykontekstissa vaikuttaa harhaiselta. Esimerkiksi 1700-luvulla elänyt Burke voidaan hyvinkin mieltää ”arkeologiseksi muinaismuistoksi” (Judge 1999: 47), mutta itse asiassa tällainen käsitys ei voisi olla virheellisempi. Vaikka edustuksellinen järjestelmä ja demokraattinen

hallinta muodostettiin suhteessa 1700- ja 1800-lukujen vallitseviin yhteiskunnallisiin oloihin, ovat monet tämän menneen ajan edustuksellisuuden teoretisoinnit hyvin ajankohtaisia. Judge väittääkin, että parlamentaarinen *trustee*-mallinen edustuksellisuus (käsitys edustajasta valitsijoidensa uskottuna) on edelleen se kehys, jonka sisään myöhemmät ideat ja teoretisoinnit tulisi asetella (Judge 1999: 59, 69).

Pitkin puolestaan ei täysin yhdy Judgen näkemykseen. Hänen mukaansa poliittista edustamista ei tulisi välttämättä tarkastella kahdenvälisenä suhteena edustajan ja edustettavan välillä. Edustuksellisuuden ymmärrys tulisi sen sijaan ankkuroida edustuksellisen järjestelmän *sisään* (Pitkin 1967: 221), jolloin kyseeseen tulee esimerkiksi puolueiden vaikutuksen huomioiminen. Burkeen liitettävä ns. individuaali edustamissuhde sekoittuikin modernissa edustuksellisessa demokratiassa ns. kollektiiviseen edustamiseen (Judge 1999: 60,65). Huomio on aiheellinen useimpien maiden osalta (myös Suomen), koska ääni annetaan vaalijärjestelmässä samanaikaisesti sekä henkilölle että puolueelle. Ymmärryksemme edustuksellisuudesta perustuu hyvin pitkälle puolueiden, ei niinkään henkilökohtaisen edustajan ja edustettavan välisen suhteen, varaan.¹⁷ (ks. esim. Raunio & Wiberg 2006: 303–307.)

Kun halutaan tutkia lainsäädäntöelimen konkreettista toimintaa, poliittisia puolueita ei voi sivuuttaa. Vaaleja ja tuloksena muodostuvan parlamentin lainsäädännöllistä toimintaa hallitsevat yhä edelleen puolueet – tai niiden operatiiviset satelliitit, ”parlamentaariset puolueoryhmät” (*parliamentary party groups*) tai Suomessa eduskuntaryhmät.¹⁸ Tästäkin syystä puoluedemokratian tradition tarkastelua voidaan pitää täysin relevanttina tutkimuksellisena lähtökohtana.

¹⁷ Manin (ks. myös Pekonen 1997) suhtautuu puoluedemokratian tulevaisuusnäkyymiin varsin skeptisesti. Syistä hän mainitsee selvien yhteiskuntaluokkien hiipumisen, jolloin niihin liittyvät merkitykset eivät ole enää niin voimakkaat. Lisäksi puoluetustaisten lehdistön väheneminen heikentää ihmisten puoluesitoutuneisuutta. Maninin mukaan olemme siirtymässä yleisödemokratian aikaan. Yleisödemokratiassa kansanvaltaa välittäväksi tahoksi palautuu ensisijaisesti yksittäinen kansanedustaja. Puoluedemokratiassa edustuksellisuutta organisoii puolue, jonka ohjelmalle luottamus osoitetaan. (Manin 1997: 193–197)

¹⁸ Valitut kansanedustajat Suomessa kuuluvat automaattisesti johonkin eduskuntaryhmään, jonka linkki poliittiseen puolueeseen on luonteva. Raunio ja Wiberg (2003: 303) huomioivat kuitenkin, että eduskuntaryhmien ja paikoin myös puolueiden perustuslaillinen asema on epäselvä. Ryhmien kurinpidolliset toimet ovat tästä näkökulmasta myös vastaavasti ongelmallisia (Wiberg 2000: 168).

2.2. Puoluedemokratia ”käytännön rationaliteettina”

Elämme puoluedemokratian aikaa. Massapuolueiden synty äänioikeuden laajennuksen myötä muutti poliittisen edustamisen fokusta merkittävästi. Muutos edustuksellisuuden organisoinnissa ei kuitenkaan poistanut mandaattikysymyksen (*trustee-delegate*) ajankohtaisuutta. Myös puoluedemokratian traditio joutuu taiteilemaan kysymyksen kanssa.¹⁹ Edustuksellinen ketju puoluedemokratiassa on parlamentarismiin verrattuna rakennettu siten, että edustusmandaatti kumpuaa ensisijaisesti puolueesta eikä niinkään enää edustettavalta itseltään. Tämä siitä syystä, että vaaleissa osoitettu luottamus ei ole luonteeltaan henkilökohtaista, vaan kohdistuu ensisijaisesti puolueeseen. (Manin 1997: 202, 211; Birch 1993: 64–67.)

Puoluedemokratiaa voidaan kutsua myös ”ohjelmademokratiaksi” (*manifesto government*) (Birch 1993: 64–67). Puolueiden puolueohjelmat kirkastuvat vaalikampanjoinnin yhteydessä. Ohjelmat representoivat puolueen ajamia tavoitteita ja intressipyrkimyksiä, joihin äänestäjä ottaa äänellään kantaa. (Judge 1999: 71, Strøm & Müller 2008: 29.) Vaalien funktiona on muodostaa puolueiden välisten hallitusneuvotteluiden lopputuloksena puoluehallitus ja sen hallitusohjelma. Suomessa hallitusohjelma antaa nykyisin varsin tarkat suuntaviivat vaalikauden aikana harjoitetulle politiikalle (Raunio & Wiberg 2008: 590), vaikka se puolueiden näkökulmasta onkin laadittu ”jokaiselle jotakin” hengessä (Nousiainen 2000a: 93). Valitut kansanedustajat sitoutetaan puoluedemokratiassa seuraamaan puolueensa ohjelmaa (Birch 1993: 64–67; Manin 1997: 211). Edustajan valtiopäivätoimien ennakkoinnin, tilivelvollisuuden sekä vastuullisuuden ajatellaan olevan paremmin taattuina silloin, kun edustaja toimissaan toteuttaa puolueensa ohjelmaa (Müller 2000: 314; Müller & Strøm 2008: 27). Istuvan hallituksen ohjelman toteutuminen tulee jälleen äänestäjien arvioitavaksi vaaleissa (Judge 1999: 71).

¹⁹ Puoluedemokratiassa kansanedustajat lakkaavat olemasta valitsijoidensa uskottuja, kuten klassisessa parlamentarismen mallissa. Vaikka puolue vakauttaa edustussuhteen, puoluedemokratia ei kuitenkaan vapauta edustajaa toimimaan täysin haluamallaan tavalla suhteessa valitsijoihinsa. Esimerkiksi Pitkin tulee lopputulokseen, että kansanedustajan edustuksellinen mandaatti velvoittaa häntä kuuntelemaan myös valitsijoidensa tahtoa ja ottamaan toimissaan huomioon heidän intressiensä edistämisen. Tämän hän saa kuitenkin toteuttaa parhaaksi katsomallaan tavalla – käyttämällä omaa arviointikykyään ja harkintaansa. Suoraa konfliktia kansanedustajan toiminnan ja valitsijakunnan tahdon välillä tulisi Pitkinin mukaan välttää. Jos konfliktin välittäminen ei ole mahdollista, kansanedustaja on julkisesti velvoitettu selittämään, miksi on poikennut valitsijakunnan intresseistä. (Pitkin 1967: 209–211.)

Puoluedemokratiassa yhteiskunnallisia intressejä aggregoidaan poliittisten puolueiden kautta. Näiden intressien tulisi näkyä parlamentin lainsäädäntötoiminnassa. Parlamentin sisällä puolueet toimivat tavoilla, jotka edistävät edustettavien intressejä (ks. lisää ns. substantiivisesta edustamisesta Pitkin 1967: 112–143). Puoluedemokratian toimivuus ja käytännön toteutus lepää toisinaan deskriptiivisen edustamisajatuksen (ns. peilikuva) varassa. Nämä hallitus- ja puolueohjelmat jossain mielessä sitovat yksittäisten kansanedustajien valtiopäivätoimintaa hyvinkin konkreettisesti. Oletuksena näyttää olevan se, että *ohjelmien edustamien intressien ja niiden implementoimisen välinen suhde muuttuu mimeettiseksi* (ks. myös Wiberg 1989).

Poliittisessa päätöksenteossa on kuitenkin aina kyse valinnoista myös edustajan näkökulmasta katsottuna. Esimerkiksi äänen painoarvon jakaantumista kahden edustavan tahon välillä on paikoin mahdotonta yksiselitteisesti määritellä erityisesti silloin, jos ja kun edustajan ja puolueen välillä vallitsee erimielisyys. Edustamisen fokukset (ketä, mitä ja miten edustetaan) saattavat käytännössä olla keskenään ristiriitaiset, päällekkäiset – jopa sanktioidut. Riippuen siitä, millaisia seikkoja edustaja edustukseen katsoo sisältyvän, edustaja saattaa joutua taiteilemaan edustajamandaattinsa kanssa. (Judge 1999: 60, 64–65; ks. myös Wiberg 1989.)

Tämänkaltaista edustuksellisuuden ongelmaa tai paremminkin sen ratkaisuyritystä voidaan yrittää selventää paikantamalla vastaavanlainen keskustelu myös ns. instituutioiden tutkimuksesta. Kysymys edustuksellisten toimijoiden edustussuhteista liittyy olennaisesti niihin elementteihin, jotka kannustavat ja rajoittavat keskustelua. Keskustelun vapausasteita koskeva dilemma voidaan liittää arviointeihin siitä, kuinka riippumattomia edustajan toimet ovat tai kuinka vapaita hänen mielipiteensä ovat.

Varsinaisen ”puolue-teorian” sijaan puoluedemokratian toimintaa on syytä tarkastella lähinnä ”käytännön rationaliteettina” (Judge 1999: 71). Edustuksellisten periaatteiden kontekstualisoiminen lainsäädäntöelimen sisälle tuo ilmi, kuinka yksittäisten puolueiden (kuten myös monipuoluehallitusten) edustuksellisen toiminnan haasteena on ns. toimijakadon hallitseminen. Toimijakadolla tarkoitetaan tilannetta, jossa puoluedemokratian mukaiseen edustukselliseen ketjuun kuuluva taho (kansanedustaja, puolue, eduskuntaryhmä, hallitus, virkamiehet) ei syystä tai toisesta toimikaan koko ryhmän mukaisella tavalla. Jokaisella saattaa olla asiaan omat vaikuttimensa. (Müller ym. 2006: 19–22.)

Kaikelle puoluedemokraattiselle yhteistoiminnalle on ominaista ns. kollektiivisen toiminnan ongelma, jossa kysymys on siitä, miten voidaan varmistaa, etteivät kollektiiviin kuuluvat toimijat ylitä valtuuksiaan ja toimi puolueen (ja edustettavien) intressien vastaisesti. Samassa keskustelussa pohditaan, miten yhteistoimintaa eri toimijoiden välillä voitaisiin organisoida ja hallita mahdollisimman tehokkaasti. (Müller 2000: 314–317; Strøm 2006: 58,61; Strøm & Müller 2008: 31.) Edustuksellisen ketjun eheyden vuoksi näiden eri toimijoiden käyttäytymisen ennakointi lisää puolueiden tilivelvollisuutta (*accountability*) ja tekee edustuksellisesta elimestä toimintakykyisen (Müller 2000: 313; Wiberg 1989: 211–212; Strøm & Müller 2008: 27).

Taatakseen yhdenmukaisen käyttäytymisen ja puolue- tai hallitusohjelman seuraamisen puolueen johto seuraa ja valvoo edustajiensa valtiopäivätoimia, sekä jakaa sen mukaisesti positiivisia ja negatiivisia sanktioita (ks. esim. Strøm & Müller 2008: 36–38, 41). Jo pelkän sanktioiden olemassaolon tiedostamisen on osoitettu rajoittavan yhteisestä linjasta ”lipsumista” (*shirking*) (Müller 2000: 323). Puoluejohdon jakelemat negatiiviset sanktiot tarkoittavat kaikkea lievistä nuhtelusta aina taloudellisiin menetyksiin sekä jopa ryhmästä irtisanomiseen asti (mt.: 327, ks. suomalaisista sanktiokäytännöistä Wiberg 1989: 208–210). Positiiviset sanktiot eli palkinnot voivat liittyä esimerkiksi kansanedustajan uralla etenemiseen. Hyvin palvelleille edustajille jaetaan puolueen sisäisiä luottamus- ja johtotehtäviä. (Müller 2000: 327; Damgaard 1995: 318–319, Strøm & Müller 2008: 30,41.)

2.3. Puolueiden sisäisen toiminnan organisointi

Kuitenkin yksi ratkaisematon kysymys, johon puoluetutkimuksen teoreetikot (myös ns. eliittiteoreetikot) ovat jo melkein vuosisadan verran paneutuneet, liittyy siihen, edellyttääkö puolueiden edustuksellisen roolin toteuttaminen niiden sisäisen demokratian minimointia. Tämän on kenties säälimättömimmin ilmaissut Robert Michels toteamalla ([1962] lainattu Maravall 1999: 166–167) “– – *in a party, democracy is not for home consumption, but is rather an article made for export* – –.”

“Oligarkian rautaisen lain” implikoimaa harvainvaltaa voidaan Jan Teorellin (1999) mukaan vastustaa lisäämällä ja tukemalla puolueiden sisäistä deliberaatiota. Oligarkian rautaisella lailla tarkoitetaan puolueiden toiminnan tendenssiä yksinvaltaisen,

keskusjohtoisen organisaation luomiseen. Teorell näkee analogian deliberatiivisten periaatteiden (oikeus puhua ja tulla kuulluksi) välillä, ja kysyykin tärkeän kysymyksen: “– *how can we trust party representatives to consider the arguments put forward by opposing groups – if they ignore the reasoning of their own members?*” (Teorell 1999: 375.) Teorellin esittämä kysymys herättää ajattelemaan deliberaation ja edustuksellisuuden välistä suhdetta hyvin konkreettisella tasolla.

Puolueyhmittymien yksimielisyyttä ei kuitenkaan pidä tarkastella vain ns. puoluekurin tuotoksena, jota voidaan vahvistaa harvainvaltaisella organisaatorakenteella. Jos kuitenkin kiinnostuksen kohteena olisi puoluekurin aktualisoiminen, sitä tulisi mieluummin tarkastella kurkistamalla esimerkiksi varsinaisten istuntosaliäänestystilanteiden taakse. Torben Jensen pitää parempana puhumista puoluekoherenssista (*party coherence*) puoluekurin (*discipline*) sijaan, jolla tarkoitetaan, että puolueiden toiminnan ytimessä arvojen ja intressien ryhmittäminen demokraattisesti artikuloitavaan muotoon. (Jensen 2000: 210–211; ks. myös Crowe 1986.)²⁰

Eduskuntapuolueita ei tulisikaan tarkastella *monoliittisina toimijoina* tai orgaanisina *itseohjautuvina kokonaisuuksina*. Kysymykset puolueorganisaation koheesiosta ja strategisesta operoimisesta eivät ole niin yksiselitteisiä kuin esimerkiksi kollektiivisen toiminnan ongelman lähestymistapa antaa ymmärtää. Kollektiivisen edustamisen näkökulmaa on myös pyrittävä syventämään enemmän kohti dynamiikan syvätasoa. Tarkastelun kohteeksi tarkentuvat tällöin myös yksittäiset kansanedustajat: heidän mielipiteensä, preferenssinsä ja heidän suhteensa valitsijakuntaansa.

Demokratiateoriat ovat pitkälti sivuuttaneet puolueet tutkimuskentästään, koska ne ovat ymmärtäneet puolueet luonnostaan yksimielisinä kokonaisuuksina.²¹ Poliitiikan teoria on virheellisesti nähnyt puolueiden sisäisen toiminnan olevan demokratian toteutumisen ja tilivelvollisuuden kannalta merkityksetöntä. Urbinati ja Mark E. Warren (2008: 400)

²⁰ Yksimielisyyden tuottamista ei pidä tarkastella ainoastaan uhkana kansanedustajan mielipiteen ja puheen vapaudelle, koska useimmat kansanedustajat hyötyvät yhdenmukaisesta toiminnasta. Vaalien voittaminen (tarkoittaen myös edustajan mandaatin uusimista) on yhtenäisesti toimivalle puolueelle todennäköisempää. Yhtenäisyydessä on kyse myös kollektiivisen maineen säilyttämisestä (Mattson & Strøm 2004: 96) Eduskuntaryhmän jäsenien tehokas yhteistyö vaatii samalla myös merkittävän määrän keskinäistä luottamusta (ks. esim. Mykkänen 2001b).

²¹ Esimerkiksi Nancy L. Rosenblum teoksessaan ”On the Side of The Angels” (2008) kutsuu puoluetta ja ”partisaanisouden” käsitettä poliittisen filosofian ”orpolapsiksi” (Rosenblum 2008: 2). Hän pyrkii osoittamaan kartoittamalla historiallisesti puoluevastaisuutta eri näkökulmista, että puolueet ansaitsevat tutkimuksellista arvostusta myös politiikan teorian ja filosofian taholta.

sekä José Maria Maravall (1999: 165–166) argumentoivat kuitenkin vahvasti sen puolesta, että myös puolueet tulisi nähdä sisäisen deliberaation ja kamppailun areenoina. Vaikka puolueen päälinjoista vallitsisikin ryhmän sisällä yhteisymmärrys, on kuitenkin oletettavaa että joistain yksityiskohtaisimmista seikoista on väistämättä puolueen sisällä olemassa erilaisia mielipiteitä (ks. esim. Thomassen & Andeweg 2004). Kirjoittajien mukaan tämän näkökulman omaksuminen siirtäisi puolueet voimakkaammin demokrateorioiden tarkastelun piiriin.

Puoluedemokratian logiikan mukaisten puolueyhmiön yhtenäisyyttä edellyttävien vaatimusten ei siis tulisi olla perusteltuja sellaisenaan *ilman deliberointia*, vaan juuri päinvastoin. Keskustellen on sovittava siitä, mistä yhdessä pidetään kiinni ja ennen kaikkea *miksi*. Samaa ajatusta hakevat myös yllä mainitut kirjoittajat, kun he puolustavat puolueiden liittämistä demokrateoreettiseen keskusteluun juuri niin, että ne nähtäisiin itsessään deliberaation areenoina. Myös Phillips korostaa ”läsnäolon politiikkaa” (*politics of presence*) ”ideoiden politiikan” (*politics of ideas*) sijaan. Läsnäolon politiikalla hän tarkoittaa mm. sitä, että puolueiden tulisi antaa merkittävämpi rooli keskustelulle ja väittelylle sekä sallia edustajiensa itsenäisemmät toimet. (Phillips 1995: 156–157, 188, 191.)

Poliittisten kompromissien merkitystä keskustelulla koettelussa ei puoluedemokratiassa ole tunnustettu tarpeeksi, koska on liioitellusti oletettu, että hallitusohjelmien premissit kurinalaistavat keskustelun seurauksia liiaksi (Manin 1997: 216–218). Käytännössä esimerkiksi hallituspuolueiden on useimmiten pystyttävä luomaan kompromissi mahdollisesti eriävistä mielipiteistään ja yleisemmin puolueohjelmistaan luodessaan esim. hallitusohjelmaa (Nousiainen 2000a: 93; Damgaard 1995: 317). Neuvottelua käydään vaalikauden aikana myös yksittäisistä kysymyksistä. Hallituskoalitiioon kuuluvat puolueet joutuvat taiteilemaan omien preferenssiensä toteutumisen ja yhteensovittamisen sekä toisten puolueiden kanssa että oman puolueen sisällä (Strøm & Müller 2008: 42–43). *Tässä tutkimuksessa onkin kiinnostavaa selvittää, miten puolueet hakevat valiokunnassa yksimielisyyttä keskustelulla.*

Puoluedemokratia suosii keskusteluiden pitämistä suljetuin ovin. Manin otaksuu puolueiden kannanmuutosten olevan tällöin mahdollisia (Manin 1997: 216–218; Teorell 1999: 375). Deliberatiivisen teorian tutkimuskirjallisuus on nyttemmin huomionnut saman argumentin suljettujen ovien vaikutuksesta kantojen muuttumiseen (Chambers

2004: 394). Kantojen muuttuminen on puoluedemokratiassa hieman ongelmallista. Jotta edustuksellisuus toteutuisi puoluedemokratiassa, täytyy yksittäisen kansanedustajan mielipiteiden olla linjassa kollektiivisen kannan kanssa (tai tarkemmin ottaen hallitus–oppositio-asetelman mukaisesti). Sen sijaan parlamentaarisisessa edustuksellisuuden mallissa mielipiteiden muuttamiset keskustelun seurauksena nähdään välttämättöminä yhteisen tahdon määrittelyssä (Manin 1997: 205–206). Jos deliberaation merkitys nähdään tässä suhteessa avoimuutena tai ennakkoluulottomuutena mielipiteen ja kantojen muutokselle, saattavat sen mahdollisuudet olla melko rajatut.

3. Edustuksellinen deliberaatio parlamentissa

Edellinen luku tarkensi aiemmin aloittamaan keskustelua deliberaation merkityksestä edustuksellisuudelle. Kuten toin ilmi, demokraattinen edustuksellisuus ei ole olemassa vain idean tasolla, vaan se peilautuu edustuksellisuuden muotoihin lainsäädännön konkreettisisessa organisoinnissa ja järjestelyissä. Edustuksellisuuden traditiot, kuten puoluedemokratia, vaikuttavat siihen, miten edustuksellisuutta toteutetaan ja millaisia mahdollisuuksia tai rajoitteita keskustelulle asetetaan. Keskustelulla koettelu näyttäytyy puoluedemokratiassa ensisijaisesti puolueen sisäisenä keskusteluna ja kompromisseina. Koettelua voidaan peilata myös deliberatiiviseen tematiikkaan – *deliberaation osapuolet koettelevat toisiaan sekä näkökulmiaan poliittisen järjestelmän sisällä*.

Keskustelua deliberatiivisen teorian tematiikasta jatketaan tässä luvussa parlamentin näkökulmasta. Lisäksi tullaan huomaamaan, että olemassa olevat intressit ja preferenssit voidaan hyvin sisään lukea deliberatiiviseen teoriaan. Keskustelun sisältö ja muoto ovat kontekstisidonnaisia, kuten tulen tuomaan esille luvun lopussa. Esittelen samalla deliberatiivisen teorian viimeaikaisia keskustelunavauksia deliberaation areenoiden ristiriitaisuuksista.

3.1. Deliberaatio edustamisen aktiiviseksi tekemisenä

Edustuksellisessa demokratiassa *deliberaatiolla on motiivi*: edustaa puheella. Ankersmit esittää teoksessaan ”Political Representation” (2002a; ks. myös 2002b; 1996; Vauhkonen 2008) yhden uudelleentulkinnan poliittisen edustamisen ja deliberaation ideaalin ja todellisuuden sekä etäisyyden ja läheisyyden väliseen jännitteeseen. Hänen mukaansa poliittisen edustamisen ytimessä ovat puolueiden eksplikoimat representaatiot, jotka kilpailevat toistensa kanssa siitä, kenen representaatiosta tulee väliaikaisesti hallitseva (vaalien logiikka). Hän muuntaa deliberatiiviselle demokratialle ongelmallisen kysymyksen erilaisista preferensseistä ja intresseistä kysymykseksi representaatiosta eli jonkin asian uudelleen esittämisestä. Yhteiskunnalliset intressit ja preferenssit eivät välttämättä ole olemassa itsestään *an sich*, vaan vaativat henkilön/organisaation/instituution representoimaan näitä yhteiskunnallisia

todellisuuksia. (Ankersmit 2002a: 128–129, 220.)²² Tällöin deliberaatio sen monine muotoineen (esim. keskusteluna, väittelynä, argumentointina) voidaan nähdä myös edustamisen *aktiiviseksi tekemiseksi* tai politiikan *toiminnalliseksi* aspektiksi (Palonen 2005: 143).

Edustamisen performatiivisuutta on korostanut myös Saward (2006). Hänen mukaansa Pitkinin (1967) käsitykset edustamisen muodoista ovat riittämättömiä, koska edustamisen motiivien olemassaoloa pidetään niissä itsestään selvänä. Deskriptiivisen edustamisen (ns. peilikuva) motiivina on olettaa, että tieto kansan preferensseistä olisi jollain tavalla ”saatavilla”. Substantiivisessa edustamisessa puolestaan oletetaan, että edustettavat intressit olisivat aina ”selvillä”. Edustamisen motiivien ongelmallisuus johtaa siihen, että Sawardin mukaan Pitkinin näkemys tyypistää poliittisen edustamisen ”taikaluoti”-malliksi, jossa edustajan oma panos edustamisen *tekemiseen* jää minimaaliseksi. (Saward 2006: 300–301.)

Deliberaation ja edustuksellisuuden synteetin kannalta Sawardin ja Ankersmitin huomioima seikka on keskeinen. Edustaminen ja deliberaatio ovat molemmat aktiivisia prosesseja, joissa preferenssejä artikuloidaan ja muodostetaan. Näkemys auttaa korostamaan edustamisen sekä deliberaation harkintaa ja arviointia koskevia elementtejä. Tämänkaltainen määritelmä deliberaatiosta edustamisen aktiiviseksi tekemisenä korostaa parlamentaarisen areenan ja puheen merkitystä. Parlamentaarisella areenalla erimielisyydet on tuotava puheella julki sekä haastettava osapuolten esittämiä näkemyksiä. Väitänkin, että näin määritetty Maninin tarkoittama ”keskustelulla koettelu” (Manin 1997: 183–192).

Keskustelu on lisäksi ainoa legitiimi tapa tuoda ilmi keskusteluosapuolien intressien painoarvot sekä päätöksenteon kannalta mielekkäät preferenssit (Fearon 1998: 47). Parlamentit legitiimisti (ja laillisesti) kehystävät yhteiskunnallisen konfliktin ja samalla hillitsevät sen laajenemista yhteiskuntaan. Parlamentit antavat konfliktin

²² Ankersmit onkin ollut viimeaikaisessa tutkimuskirjallisuudessa eräs harvoista kirjoittajista, joka on pyrkinyt palauttamaan puolue-edustuksellisuuden arvostusta. Hän näkee puolue- ja vaaliohjelmat representaatioina, jotka esittävät väittämiä ja visioita yhteiskunnallisesta todellisuudesta ja organisoivat ihmismassoja taakseen. Hän ei niinkään nähnyt perinteisten yhteiskunnallisten juopien heikkenemistä ongelmallisina. Oikeastaan päinvastoin – tämänkaltaisten yhteiskunnallisten realiteettien muutokset pakottavat puolueet uudistumaan ja innovoimaan ohjelmiaan yhä moninaisemmille yleisöille, jotka eivät enää välttämättä paikanna itsenään perinteisiin yhteiskunnallisiin jakolinjoihin (esim. oikeisto–vasemmisto). (Ankersmit 2002a: 128–132.)

osapuolille äänen yhteisen hyvä tavoittelussa (Setälä 1998: 138, Urbinati 2006: 117). Mill (1861) kuuluisassa lausahduksessaan määrittelee parlamentin kutsumalla sitä ”– a place where every interest and shade of opinion can have its cause even passionately pleaded, *in the face of government and of all other* interests and opinions –” (lainattu Judge 1999: 30, kursiivit J.R.).

Edustuksellisen demokratian ytimessä on jatkuva kiistely siitä, kenen representaatiosta tulee (määräaikaisesti) hallitseva. Aggregatiivisen demokratian käsitteistöllä tässä yhteydessä tarkoitettaisiin vaalien logiikkaa, mutta deliberatiivinen teoria näkee poliittisen edustamisen edellä sanotun mukaisesti jatkumona. Keskustelulla koettelu on parlamentissa oltava jatkuvaa. Deliberatiivisen prosessin lopputulema on aina väliaikainen ja keinotekoinen (Urbinati 2006: 118–119). Urbinatin korostama poliittisen sfäärin välttämätön ei-konsensuaalisuus ja ideologinen kamppailu vastaa Ankersmitin vaatimusta poliittisen edustamisen perustumisesta erolle, etäisyydelle ja perspektivismille (Urbinati 2006: 51).²³

Poliittinen edustaminen ymmärrettynä representaationa (eli uudelleen esittämisenä) ja deliberaationa edellyttää etäisyyttä. Tutkimuksen keskeinen kysymys koskeekin arvioiden tekemistä edellä kuvatulla tavalla, deliberatiivisessa prosessissa, jolloin siihen on mahdollista sisällyttää ajatus asioiden ymmärtämisestä jonkin *toisen* kautta. Keskustelija, joka pitää ehdottomasti kiinni omista näkemyksistään, ei välttämättä pysty irtautumaan niistä ja näkemään asioita toisen perspektiivistä. Vastaavanlaisesti Maninin (1997: 200) mukaan keskustelun osapuolet joutuvat tekemään ”mentaalisen kiertotien”, jotta he aidosti ymmärtäisivät esitettyjä argumentteja. Tämä ajatus mentaalista kiertotiestä etäisyyden korostamisena on melko abstrakti, mutta sitä voidaan soveltaa myös hyvin konkreettisiin deliberointeihin parlamenteissa. Kuten myöhemmin tullaan huomaamaan, esimerkiksi institutionaaliset käytännöt, kuten valiokuntien suljetut ovet,

²³ Ankersmit (2002a: 189) väittääkin, että poliittisen alueen (*domain*) täytyy olla ”rikkoontunut”. Tällä hän tarkoittaa, että päätöksenteon piirissä käsiteltävät asiat (hyvin laajassa mielessä) eivät ole yhteismitallisia, vaan merkityksellistä on näiden asioiden representoiminen eri näkökulmista. Voidaankin ajatella, että ainoastaan deliberoinnin kautta poliittista sfääriä voidaan ilmentää ja paikantaa. Deliberaation välittämät sisällöt (preferenssit, intressit) voivat ja saavat olla keskenään konfliktissa (ks. esim. Palonen 2005: 145, 147). Ei lienekään yllättävää, että Ankersmit näkee modernin aikamme suurimmaksi uhaksi liiallisen nojautumisen asiantuntijatietoon, mikä rapauttaa poliittisen edustamisen legitimitettä (Ankersmit 2002a: 189; ks. myös Dryzek 2000: 165). Eroa asiantuntijan ja poliittisen representaation välillä on mahdollista selittää aikamuodoilla, kuten Ankersmit tekee. Asiantuntijalle asiat ovat aina preesensissä (*is*), kun taas poliittinen representaatio esittää asiat konditionaalissa (*should*) (Ankersmit 2002a: 188). Poliittinen representaatio on aina arvoarvostelma.

tukevat edustuksellisuuden ja deliberaation edellyttämiä mahdollisuuksia harkintaan ja arviointeihin.

3.2. Deliberaatio yhteistyönä ja haastamisena

Deliberatiivinen teoria alkaa hiljalleen avautua tarkastelemaan deliberaatiota vastakkainasettelun ja haastamisen prosessina teleologisen yksimielisyyden saavuttamisen sijasta (Chambers 2003: 321; ks. myös Dryzek 2000; Mansbridge 2006; Mansbridge ym. 2010). Deliberaation osapuolet pyrkivät vaikuttamaan aktiivisesti toistensa mielipiteisiin. Esimerkiksi Pekonen näkee, että vastavuoroisessa deliberaatiossa on olennaista saada toinen muuttamaan kantaansa (Pekonen 2008: 210). Preferenssien ja mielen muuttaminen keskustelun seurauksena onkin eräs keskeisin deliberatiivisen demokratian olettamus (Dryzek 2000: 31; Elster 1998a: 1, 7; Bohman & Rehg 1997: xiii). Kirjoittajat lähestyvät tästä näkökulmasta Maninia, joka itsekin ajattelee, ettei deliberaation ainoana tehtävänä ole vain ehdotusten tekeminen ja uusien katsontakantojen avaaminen sekä muiden että omiin esityksiin. Argumenttien tarkoituksena on myös suostutella ja houkutella kuuntelija ymmärtämään ilmaistun kannan painoarvo ja jopa muuttamaan omaansa. (Manin 1987: 352–353; Manin 1997: 198–199.)²⁴

Kari Palonen on kiinnittänyt huomiota erityisesti edustuslaitoksen sisäiseen keskusteluun: sitä on jatkuvasti puolustettava demokraattisen hallintatavan jatkumona (ks. esim. Palonen 2005). Hän on käsitellyt parlamentaarista puhetta korostamalla sen deliberatiivista luonnetta eli sitä, että keskustelun osallistujat puntaroivat ja arvioivat keskustelun kohteena olevaa seikkaa ja keskustelussa esitettyjä argumentteja. Quentin Skinneriä lainaten Palonen näkee tämänkaltaisen lähestymistavan vallinneen jo renessanssiajan poliittisessa ja moraalisisessa väittelyssä, jossa keskustelun tärkeinä periaatteina pidetään puhumista molemmilta puolin asiaa (*in utramque partem*) sekä vastakkaisen osapuolen kuuntelemista (*audi alteram partem*). (Palonen 2008: 84, 86.) Näistä Palonen kehittää parlamentaariselle puheelle ominaisen puhetavan, *pro et contra*,

²⁴ On kuitenkin tärkeä pitää mielessä, että vaikka deliberaatio nähdäänkin yllä kuvattuna prosessina, on sillä usein ainakin poliittisen päätöksenteon näkökulmasta olemassa päätepiste. Ns. päätöksenteon kustannuksia voidaan hallita aikarajoitteilla sekä päätöksentekosäännöillä (Setälä 2003: 34).

joka tarkoittaa puhumista jonkin asian puolesta ja samalla sitä vastaan (mt.: 82; Palonen 2005: 143–145).

Aggregatiiviset demokratian mallit tyypistävät poliittisen päätöksenteon osapuolet pelaajiksi. Pelaaja-metaforaa selittävät Habermasin kommunikatiivisen teorian käsitteellistämät toiminnan logiikan erot markkinoilla ja foorumilla. Ääni markkinoilla ei riitä täyttämään vaatimusta demokraattisen hallinnan legitimitetistä ellei sitä kuunnella samanaikaisesti myös yhteisöllisellä foorumilla. Markkinoiden käsitys äänestä aggregoitavana hyödykkeenä ei tule käsitetyksi foorumilla, koska areenoiden toiminnan logiikat eivät vastaa toisiaan. (Naurin 2007: 13–14; ks. myös Eriksen & Weigård 2003: 22–26, Dryzek 1990: 4–6, 12.) Vastaava asetelma löytyy myös konkreettisen keskustelun ihanteesta: argumentointi edellyttää myös kuuntelemista, ei ainoastaan omien preferenssien esiintuomista. Yksi puhuja ei saa aikaan keskustelua, vaan keskustelijan on jatkuvasti mukautettava vaatimuksiaan ja preferenssejään muiden vastaaviin. Urbinatin mukaan intressikonfliktien täyttämässä tilanteissa, joissa näkökantoja esitetään puolesta ja vastaan, kansanedustajien tulisikin toimia ”deliberaattoreina” jotka suhtautuvat myötämielisesti valitsijoidensa vaatimuksiin mutta samanaikaisesti ymmärtävät muiden vaatimuksia (Urbinati 2006: 45–47).

”– – Therefore, “*understanding*” and “*hearing*” are the faculties at work in deliberative speech – –. They express the complex nature of the work of the representative, which should *adhere to her cause but not be driven by it*. Advocates believe in their cause but understand the reasoning of others to the point of *being able to reconstruct* it in their minds. They must “feel” the force of others’ arguments in order to envision the path toward the best possible outcome – –.” (Urbinati 2006: 47.)

Urbinatin näkökulma myötäilee jälleen Ankersmitia, kun hän sanoo, että kyky tehdä kompromisseja on edustukselliselle demokratialle korvaamaton aspekti (Urbinati 2006: 51). Jotta keskustelijat voivat saavuttaa kompromissin, heidän on *nähtävä ja ilmaistava asioita ja mielipiteitä uusilla tavoilla; kyseenalaistettava ja kunnioitettava muiden näkökulmia sekä niiden esittäjiä* (Ankersmit 2002a: 206). Kompromissit mahdollistavat Ankersmitin mukaan myös luovan elementin politiikassa. Hän väittää, että poliittinen edustaminen elpyy kompromisseissa. Konsensus sen sijaan nujertaa sen. (Mt.: 198.)

Myös Fearon, joka pohtii, mitä hyvää keskustelulla on tarjottavaan päätöksentekoon, huomauttaa, että osallisuus keskustelussa saattaa lisätä osapuolien halukkuutta ymmärtää toisiaan huolimatta intressiristiriidoista tai siitä, että keskustelulla ei yletä konsensukseen (Fearon 1998: 57). Empiirisesti on esimerkiksi osoitettu, että vastavuoroinen keskustelu ennen kaupantekoa vaikuttaa tarjouksen avokätisyyteen ja

näin ollen tekee käsillä olevan päätöksenteon sujuvammaksi (Steiner ym. 2004: 46). Toisin kuin jotkin deliberatiivisen demokratian teoreetikot ajattelevat, yhteisymmärryksen hakeminen keskustelulla ei edellytä yksimielisyyttä (Manin 1997: 198; Mansbridge ym. 2010: 69). Yhteisymmärrys saattaa olla keskustelun mahdollinen sivutuote (Dryzek 2000: 48). Olennaista on keskustelijoiden kokemus ”proseduraalisesta reiludesta” (Fearon 1998: 56–57).

Chambers (2003) haluaakin laimentaa deliberaation tarkastelua myös proseduraaliseen, menettelytapoihin kurkottavaan suuntaan. Deliberatiiviselle demokratiateorialle päätöksentekosääntöjen painotus on nähty kielteisenä (ks. esim. Gutmann & Thompson 1996) (Chambers 2003: 319). Mansbridge kutsuu deliberatiivisen prosessin ratkaisemista äänestämiseksi, jonka legitimiisyyttä parantaa sitä edeltänyt keskustelu (Mansbridge 2006: 124). Manin on samaa mieltä Chambersin ja Mansbridgen kanssa. Manin esittää, etteivät päätöksentekosäännöt eivätkä myöskään menettelytavat edustuksellisia käytäntöinä itsessään sulje pois deliberaatiota (Manin 1987: 359). Hänen mukaansa asia on oikeastaan täysin päinvastoin. Esimerkiksi puoluedemokratiassa kompromissia haetaan huolimatta enemmistöhallintatavasta (sekä puolueiden sisäisistä ja välisistä toiminnan logiikoista) myös vähemmistöön jääneiden puolueiden ja ryhmien kanssa (Damgaard 1995: 317). Vähemmistön huomioiminen on erityisen merkityksellistä, mikäli enemmistöön perustuvan hallinnan ei katsotakaan edustavan yleistähtoa (kuten se usein mielletään), vaan ainoastaan faktuaalista numeerista voimasuhdetta. Esiitetty ajatus johtaa siihen, että vähemmistöön jääneiden mielipide ja intressit tulevat tunnustetuksi ja huomioon otetuksi vaalien välisenä aikana. Muuten vähemmistöllä ei olisi enemmistöhallintatavassa edustusta lainkaan. Maninin mukaan tämä sosiaalisen pluralismin oikeutuksen tunnustaminen edellyttää sellaisten keinojen löytämistä, joilla enemmistö voi toimissaan huomioida myös vähemmistön intressit. (Manin 1987: 359–360.)

Asetelma ei tee tyhjäksi enemmistöhallinnan legitimitettä. Manin argumentoi, että ”– *the superior strength of the majority should be checked, not eliminated* – – ” (mt.: 360). Vastavoimien ei kuulu tasapainottaa toisiaan (*equilibrium*), kuten traditionaalinen käsitys pluralismista olettaa, vaan niiden funktio on juuri itse deliberaatiossa.²⁵ Manin

²⁵ Mansbridge osuvasti havaitsee, että deliberaatiivisen demokratian sisäinen jännite adversaalisesta ja konsensuaalisesta näkemyksestä välillä on pysyvä. Vapautta ja tasa-arvoa ei voida todellisuudessa saavuttaa yhdenkään poliittisen päätöksen kanssa. Legitimiteetin kannalta tämä

argumentoi, että ”– a power that faces no obstacle will have both less cause to deliberate on its decisions and less need to justify them– –” (mt.: 361). Näin ollen esimerkiksi oppositiolla ja sen roolin implikoimalla valtaa haastavalla vastavoimalla on paljon suurempi merkitys kuin ennalta ajattelisi. Käytännössä opposition on mahdollista jättää haastamisesta pysyvä merkki vastalauseen muodossa. Deliberaation tuoma lisäarvo on juuri *eron olemassaolossa*: tämän eron representoimisesta väittelyn ja keskustelun kautta (Phillips 1995: 151; Dryzek 2000: 169). Seuraavassa alaluvussa jatkan keskustelua deliberaation yhteistyön ja haastamisen mahdollisuuksista, mutta deliberaation lisätään uusi elementti: kysymys julkisuuden vaikutuksesta. Tullaan huomaamaan, että tässä alaluvussa deliberatiivisiksi ihanteiksi nousseiden ymmärryksen ja kuuntelemisen mahdollisuudet paranevat, kun keskustelu käydään *in camera* eli poissa julkisuudesta.

3.3. Deliberaation julkisuusefektin kyseenalaistaminen

Deliberatiivinen teoria ei voi vapautua kysymyksestä, mitä julkinen deliberointi merkitsee edustuksellisuudelle. Demokraattisen hallinnan on oltava julkista ja julkisella keskustelulla perusteltua, jotta se voisi olla oikeutettua. Tässä alaluvussa esiteltävä keskustelu on välttämätön, kun otetaan huomioon, että eduskunnan valiokunnat kokoontuvat suljetuin ovin. Valiokuntia on usein luonnehdittu edustuksellisten instituutioiden deliberatiivisen puheen ”aidoiksi areenoiksi” (Mattson & Strøm 1995: 249; 2004: 91). Väite on ristiriitainen deliberatiivisen teorian vaatimuksille sekä hallinnan näkyvyydestä että ei-julkiselle puheelle tyypillisten piirteiden torjumisesta.

Pekonen on paikantanut vastaavan jännitteen eduskunnan puheen areenoissa. Hän esittää eduskunnan 100-vuotishistoriikkiin haastateltujen kansanedustajien tulkintojen perusteella, että valiokuntatyö on istuntosalityöskentelyä keskustelevampaa ja deliberoivempaa (Pekonen 2008: 215; ks. myös Helander & Pekonen 2007). Näistä lähtökohdista Pekonen päätyy määrittelemään kaksi erityyppistä edustuksellista puhetta: poliittisen ja ammatillisen (*professional*). Kansanedustajat mieltävät poliittisen puheen paikan ensisijaisesti istuntosaliin ja ammattipuheen valiokuntiin. Istuntosalipuheella näyttää olevan melko kielteinen merkitys ”asioiden hoitamisen” tai lainsäädännön

tarkoittaa, ettei sitä voida ymmärtää dikotomiana, vaan skaalana (*spectrum*). Jokin asia on legitiimiä *aina johonkin pisteeseen saakka*. (Mansbridge 2006: 124)

muokkaamisen kannalta, eikä sitä tunnuta arvostettavan kansanedustajien keskuudessa suuresti. Eduskuntapuheen yleisö istuntosalissa ei ensisijaisesti olekaan muut kansanedustajakollegat, vaan puhetta suunnataan suurelle yleisölle ja erityisesti joukkotiedotusvälineille. (Pekonen 2008: 213.) Istuntosalityöskentelyn funktio ja merkitys näyttää rakentuvan kiistämättä deliberatiivisen demokratiateorian korostaman julkisuusperiaatteen (*publicity principle*) varaan. Foorumilla voidaan julkisesti perustella, kyseenalaistaa sekä täysin riitauttaa jokin lainsäädäntöasia (ks. parlamentaarisesta retoriikasta Palonen 2005). Istuntosalipuheella on täten funktioita, jotka liittyvät edustuksellisen roolin täyttämiseen. (Pekonen 2008: 212, Helander & Pekonen 2007: 131–134; Anckar 1992: 178.)

Sen sijaan ammatillisen puheen tarkoitus määrittyy Pekosella poliittista edustuksellista puhetta rajatummaksi: se kuuluu leimallisesti valiokunnan piiriin. Hän määrittelee sen ”*edustukselliseksi ammattipuheeksi, jolla haetaan ratkaisuja konkreettisiin ongelmiin*” (Pekonen 2008: 223). Puheen erityispiirteet johtuvat valiokunnan jäsenten jakamasta asiantuntijuudesta ja toisaalta valiokuntatyön fokuksesta. Valiokuntapuheen sanotaan olevan riisuttu ”kovista sanoista” ja ”pelkästä puheesta” jotka puolestaan määrittävät istuntosalin ”edustuksellista poliittista puhetta”. (Pekonen 2008: 212–213, 215.)

Pekonen liittää deliberaation laadun erot kysymykseen edustuksellisuudesta, kun taas deliberatiivinen teoria on pääsääntöisesti tarkastellut niitä oman teoriakeskustelunsa käsitteellisistä lähtökohdista käsin. Teorian empiirinen lähestyminen deliberaation arvioimiseen edustuksellisissa instituutioissa on ollut niukkaa (poikkeuksena Steiner ym. 2004). Chambers esittääkin tärkeän kysymyksen siitä, mitä deliberaation empiirinen tutkimus voi antaa normatiiviselle deliberatiiviselle teorialle (Chambers 2003: 318). Painottaessaan argumenttien rationaalisuutta ja päättelyn johdonmukaisuutta teoria tulee väistämättä ottaneeksi kantaa deliberaation laatuun. Päätöksentekoa edeltävää deliberaatiota voidaankin tarkastella sen laadun suhteen (mt.: 316). On kuitenkin pidettävä mahdollisena, että itse asiassa teorian normatiiviset oletukset saattavat osoittaa käytännössä täysin päinvastaiseen suuntaan: deliberatiivisessa prosessissa mielipiteet eivät muutukaan, erimielisyydet korostuvat, ja argumentit yhteisestä hyvästä sekä niiden perusteluista huonontuvat ja kaventuvat (Chambers 2003: 318; Elster 1998b: 109, 117).

Deliberatiivisen demokratian keskeisiä elementtejä ovat poliittisen päätöksenteon läpinäkyvyys, julkisuus ja yhteistä hyvää puoltavat argumentit. Julkisesti käytävä keskustelu pakottaa keskustelun osapuolet käyttämään yleistä hyvää ajavia argumentteja ja perusteluita yksityisintressejä kannattavien sijaan. Nämä ovat deliberaation demokraattisia elementtejä. Chambers on sanonut, että tämänkaltaisten yhteistä hyvää ajavien argumenttien perustelut sisältävät parhaimmillaan myös ”sokraattisia elementtejä”, joilla tarkoitetaan perusteluiden loogista päättelyä ja järkeilyä (Chambers 2004: 392–393). Julkinen argumentointi suhteessa esimerkiksi julkiseen äänestämiseen parlamenteissa usein pakottaa keskustelijat myös totta puhumisen nimissä toimimaan siten, että puhe ja toiminta vastaavat toisiaan. Muussa tapauksessa poliitikko voi menettää kasvonsa. (Fearon 1998: 54.)

Julkisuudella onkin ajateltu olevan ”tekopyhyttä sivilisoiva” vaikutus (Elster 1998a: 12). Julkisuuden valokeila pakottaa toimijat johdonmukaisuuteen sekä suosimaan yleisiä perusteluita (*public reasons*) ja välttämään yksityisiä tai ei-julkisia. Päätöksenteon avoimuuden ja läpinäkyvyyden taustalla on ajatus ”talk the talk, walk the walk” (Naurin 2007: 12), jonka mukaan edustajien puheen ja tekojen tulisi olla keskenään yhdenmukaisia. Päätöksenteon läpinäkyvyyden ja ns. julkisuusefektin vaikutusta päätöksenteon legitimitettiin on pidetty jokseenkin itsestään selvyytinä (Naurin 2007: 3). Väitettä voidaan perustella sillä, että vastaavanlaisesti yleisten perusteluiden ja julkisen järkeilyn luonnollinen paikka on nimenomaan julkisella areenalla (Chambers 2004: 392).

Chambers (2004) on kuitenkin nähnyt, että julkisuus on itse asiassa usein vihamielisin ympäristö deliberatiivisen demokratiateorian kannustamalle rationaaliselle argumentoinnille. Deliberatiivinen teoria olettaa nimittäin ristiriitaisesti, että julkisuuden periaatteen ja julkisten perusteluiden ja yhteisen hyvän mahdollisimman laajan vetovoiman välillä olisi kausaalinen yhteys (Chambers 2004: 392). Chambersin mukaan julkinen argumentointi on yksinkertaisesti liian pinnallista ja kosiskelevaa: hän kutsuukin tätä perustelun muotoa ”kansanäänestykselliseksi” (*plebiscitory*). (Chambers 2004: 389, 393). Nämä huomiot ilmentävät julkisen deliberoinnin (ja deliberatiivisen demokratiateorian) pimeämpää puolta, jonka myös Elster (1998b) on pannut merkille. Puhetilanteiden konteksti (missä puhutaan, mistä puhutaan, kenelle puhutaan) voi siis hyvin vaikuttaa siihen, millaiset argumentit katsotaan ylipäänsä rationaalisiksi tai yhteistä hyvää edustaviksi (Chambers 2003: 321). Vaikka Pekonen (2008) ei

tarkastelemaan määrittelemiään kahta edustuksellista puhetta deliberatiivisen teorian näkökulmasta, tiedostaa hän selvästi istuntosalin poliittisen puheen ”kansanäänestyksellisen” luonteen. Tämän puheen lähtökohtaisena funktiona on julkisuuden hakeminen ja valitsijakunnan tavoitteleva.

Chambersin mukaan kansanäänestyksellisten perusteluiden ongelmaan ei ole muuta ratkaisua kuin käydä tärkeät neuvottelut jatkossakin suljetuin ovin (Chambers 2004: 404). Kun julkinen ja poliittinen paine on vähäisempää, keskustelun laatu paranee. Eduskunnan 100-vuotishistoriikkiin haastatellut kansanedustajat korostavat, että valiokunnan suljettujen ovien takana lainsäädäntökohdat saavat asiallisen käsittelyn. Poliittiseen päätöksentekoon vaadittavaan harkintaan viitataan kommentteissa, joissa toistetaan argumenttia todellisen työn tekemisestä valiokunnissa. (Pekonen 2008: 212.)

Julkisuusperiaatteen kannalta onkin ristiriitaista, että vain suljetut ovet takaavat lainsäädännöstä päättävälle tarpeellisen etäisyyden asioiden arvioimiselle. Kuten Chambers huomauttaa, deliberaation sokraattinen ja demokraattinen ulottuvuus vetävät eri suuntiin. Hänen näkemyksensä esittelee tuoreen näkökulman deliberatiiviseen teoriaan. Sen sijaan, että deliberaation sisältöä selitettäisiin ainoastaan yleisten ja yksityisten perusteluiden välisellä dikotomialla, tulisi niitä enemminkin tarkastella yleisten ja *kansanäänestyksellisten* perusteluiden erottavuuden kautta. (Chambers 2004: 395–396.) Vastaavanlaisesti Pekosen erityinen ansio kahden edustuksellisen puheen paikantamisessa on siinä, että hän kytkee puheen merkityksen edustuksellisuuteen, ei niinkään siihen, mikä vaikutus puheen paikalla on akselilla julkinen – ei julkinen.

Puheen areenan julkisuudella tai ei-julkisuudella on tästä huolimatta merkitystä. Salassa pidettävät kokoukset tekevät keskustelun osapuolista vapaampia muuttamaan mieltään (Manin 1997: 217; Chambers 2003: 394; Teorell 1999: 375). Tämä olisi deliberatiiviselle prosessille ihanteellisinta. Samoilla perusteluilla Teorell (1999: 375) näkee, että poliittisten kompromissien aikaansaaminen (puolueiden sisällä ja niiden välillä) ja deliberaation tehokkuus edellyttävät toisinaan myös salassapitoa. Ns. neuvotteluteoreetikoille (ks. esim. Walton & McCarty 1965; Fisher, Ury & Patton 1999) näissä huomioissa ei ole mitään uutta. Neuvotteluteorioiden näkökulmasta julkinen areena ei ole paras mahdollinen poliittisen päätöksenteon paikka. Julkisuudella voidaan entisestään jumittaa lukkoon lyötyjä kantoja, mikä tekee päätöksenteon kannalta tarpeellisista neuvotteluista hedelmättömiä. (Naurin 2007: 6, 25–26.)

Julkisiin keskusteluareenoihin verrattuna ei-julkisten areenoiden sanotaan kuitenkin muuttavan deliberaation laatua huonompaan suuntaan. Pyrkimys suojata keskusteluita julkisuudelta voi tuoda esiin deliberatiivisen teorian kannalta ei-toivottuja deliberaation muotoja, kuten kaupankäyntiä, tinkimistä ja lehmänkauppoja. Kantoja ja mielipiteitä saatetaan tällöin perustella rajatusta, ei-yleisestä näkökulmasta käsin ja pyrkimällä ajamaan yksityisintressejä. (Chambers 2004: 392, 394; Elster 1998b: 109–111.) Tiukan tulkinnan mukaan deliberaation ihanteen eli suostuttelevan, rationaalisen argumentoimisen vaihtuminen muihin muotoihin, rajoittaa deliberaatiota. Jotta keskusteluosapuolet voisivat muuttaa mieltään tai avata uusia näkökulmia, täytyisi heidän olla vapaita erilaisista keskustelun ulkoisista pakotteista. Tämä selittää kielteisen näkemyksen. Keskusteluosapuolten esittämiä mielipiteitä ei tule sanktoida rangaistuksin eikä myöskään palkinnoin (ääriesimerkkinä korruptio). Useimmat deliberatiiviset teoreetikot ovat yhtä mieltä tästä. (Manin 1997: 200; Dryzek 2000: 2; Naurin 2007: 16.)

Yleisesti ottaen deliberatiivinen demokratiateoria voidaan nähdä alikehittyneenä intressien ajamisen suhteen, mikäli keskusteluosapuolien kannat on lähtökohtaisesti sidottu deliberaatiotilanteen ulkopuolella muodostettuihin kantoihin (Mansbridge ym. 2010: 70). Dryzek (2000) on kuitenkin valmis laajentamaan deliberaation käsitettä myös kaupankäyntiin, vaikka hän jättäytyy kommentoimasta sanktioista syntyvää ongelmaa. Sen sijaan hän esittää, että kaupankäynnissä saattaa deliberatiivisessa prosessissa paljastua myös jokin alkuperäisen vastakkainasettelun kannalta ulkopuolinen ratkaisu. Ratkaisu voidaan tällöin mieltää kompromissiksi eikä niinkään nollasummapelin lopputulokseksi. Kaupankäynti sinänsä ei välttämättä tarkoita sitä, että osapuolet pyrkisivät maksimoimaan aina vain oman etunsa.²⁶ Sillä voidaan yhtä hyvin pyrkiä deliberatiivisten ihanteiden mukaisiin lopputuloksiin. Neuvottelu ja kaupankäynti saattaa parantaa osapuolien ymmärrystä toistensa preferensseistä. Neuvottelu voi myös lisätä luottamusta ja molemminpuolista kunnioitusta sekä toista että toisen argumentteja kohtaan. (Dryzek 2000: 170, 43–46; Mansbridge 2006: 120–121.)

²⁶ Esimerkiksi Naurin esittää, että oikeutuksen tyypit ja kommunikaation muodot tulee erotella toisistaan deliberaation laadun arvioimisessa. Oikeutuksen tyypeillä tarkoitetaan järjekyllin hyödyn osoittamista joko itseään (*self-regarding*) tai yhteisestä hyvää (*other- and ideal regarding*) kohtaan. Kommunikaation muodot viittaavat joko argumentaatioon tai kaupankäyntiin. Oikeutuksen tyypit ja kommunikaation muodot eivät välttämättä kulje yhdessä niin, että argumentaatio pohjataan aina yhteiselle hyvälle. Jos joku on hyvä kaupankävijä, ei tarkoita, että hän käyttäisi taitojaan ainoastaan omien etujensa ajamiseen. (Naurin 2007: 19.)

EU-lobbaajia käsittelevässä tutkimuksessaan ”Deliberation behind closed doors. Transparency and lobbying in the European Union” Daniel Naurin (2007) kyseenalaistaa asetelman, jonka mukaan julkisuuden ulottumattomissa argumentit muuttuisivat yksityisintressejä suosiviksi kaupankäynnin elementeiksi. Tässä tematiikassa markkinoiden strateginen toiminnan rationaliteetti on törmäyskurssilla areenan kommunikatiivisen rationaliteetin kanssa. Naurin kuitenkin osoittaa, että saadakseen intressinsä kuulluksi nämä markkinatoimijoiksi nähdyt lobbaajat joutuvat ”pukeutumaan politiikan vuoksi” (*get dressed for politics*) ja argumentoimaan asiansa yhteistä hyvää kohdentavilla argumenteilla. Se, että foorumin rationaliteetti hillitsee ”markkinavetoista” toimintaa suljettujen ovien takana, on kirjoittajan mukaan merkittävä tulos. Vaikka EU-lobbarit eivät deliberoidessaan toimikaan täysin avoimin sydämin, tulevat he puoliväliin deliberatiivisen teorian ihanteiden toteuttamisessa. (Naurin 2007: 117, 148.) Tutkimuksellaan Naurin osoittaa, että keskustelufoorumin sisäiset normit ovat deliberoinnille määräävämmät kuin julkisuusefektin vaikutus (mt.: 20). Deliberaation laatua parlamenteissa tutkineet Steiner ym. (2004) osoittavat vastaavanalaisesti, että valiokunnan suljetulla areenalla edustajat osoittavat enemmän kunnioitusta sekä toisia että heidän ehdotuksiaan kohtaan (Steiner ym. 2004: 165–166). Kuten Naurin argumentoi, demokraattinen politiikka näyttää edellyttävän osallistujilta tietynlaisen vastavuoroisen ja kuuntelevan deliberaatiivisen asenteen omaksumista (Naurin 2007: 23, 147).

Jane Mansbridge on myös pohtinut konfliktia, joka syntyy deliberatiivisen teorian empiirisessä tarkastelussa. Käytännössä omien intressien ajamisessakin ja ns. aggregatiivisissa malleissa on sijansa deliberaatiolle. Jotta voidaan ylipäänsä käydä kauppaa tai harjoittaa teorialle aiemmin kielteisiä deliberaation muotoja, täytyy keskustelulla ensin selvittää esimerkiksi, *mistä ja miksi kauppaa käydään*. (Chambers 2003: 309; Chambers 2004: 408; Mansbridge 2006: 117.) Mansbridge kutsuu uutta näkökulmaa *pluralistiseksi deliberaatioksi*, joka eroaa yhtenäisestä tai konsensuaalisesta deliberaatiosta. Pluralistinen deliberaatio sallii oman edun ajamisen esimerkiksi kaupankäynnillä. Samalla Mansbridge kuitenkin korostaa, ettei uudelleenkäsitteellistäminen ainoastaan tarkoita vain deliberatiivisen teorian sopeuttamista todellisuuden vaatimuksiin, vaan uudenlaista, *itsenäistä demokraattista ideaalia*. (Mt.: 122–123.) Edellä käydyn keskustelun perusteella voidaankin todeta, että deliberatiivinen demokratiateoria on kypsytynyt ja kehittynyt 20 vuodessa niin pitkälle, että deliberatiivinen teoria ja puoluedemokratia asettuvat sopuisasti rinnakkain.

3.4. Tutkimusasetelman yhteenveto

Edellä esitetyt teoreettiset keskustelut on tässä vaiheessa koottava yhteen. Tutkimusongelmani koskee laajassa mielessä puheen ja keskustelun merkitystä puoluedemokratiassa, jota tarkastellaan eduskunnan valiokuntakehyksessä. Olen argumentoinut pääasiassa deliberatiivisen demokratiateoriaan nojautuen, että deliberaation käsite, joka tutkimuksessa ymmärretään vastavuoroisena keskusteluna, uusien näkökulmien avaamisena ja haastamisena sekä erimielisyyksien sovitteluna, on vahvasti sisällytettävä edustuksellisuuden tarkasteluun. Vaikka deliberaation käsite onkin todettu latautuneeksi siten, että deliberatiivisen teorian tutkimuskirjallisuus on paljolti keskittynyt pohtimaan mitä kaikkea ”hyvää” käsitteeseen kuuluisi sisällyttää, näen kuitenkin käsitteen säilyttämisen tärkeänä sen analyttisyyden vuoksi. Deliberaatioon sisältyy konnotaatioita, jotka liittyvät keskustelun kommunikatiivisuuden lisäksi näkökulmien haastamiseen. Keskustelun käsite ei mielestäni näin ollen pysty täysin korvaamaan deliberaatiota, vaikka edellä esiteltyt teoreetikot, kuten Manin, Chambers ja Fearon, käyttävät keskustelun käsitettä deliberaation merkityksessä. Käytän tässä työssä näitä sanoja silti toistensa synonyymeinä.

Deliberatiivisesta teoriasta on hiljalleen kehkeytymässä teoreettisten väitteiden esittämisen sijaan todellinen ”työteoria” (Chambers 2003: 307). Tutkimusaiheen näkökulma yrittää selittää deliberaation merkitystä valiokunnassa pohtimalla, *mitä hyvää keskustelulla saadaan aikaiseksi* (vrt. Fearon 1998). Kysymys kytkeytyy myös vilkastuneeseen keskusteluun edustuksellisen demokratian uudelleenarvioimisesta. Näissä keskusteluissa deliberaation käsite on hyvin keskeinen, koska kuten esimerkiksi Pekonen (2009) esittää, deliberaatiolla on implikaatioita parlamentin vallalle ja auktoriteetille. Parlamentti on aidosti edustuksellinen instituutio silloin, kun se kykenee deliberaatioon. Tämän tausta-ajatuksen tukemana lähestyn valiokuntatyöskentelyä ja pohdin, millaisia rajoitteita ja mahdollisuuksia valiokunnan deliberaatiolle puoluedemokratia asettaa.

Olen aiemmissa luvuissa pitkälti selittänyt, kuinka deliberaatio ja edustuksellisuuden toteuttaminen puoluedemokratiassa voisivat liittyä toisiinsa ja millaisia jännitteitä niihin tällöin kertyy. Deliberatiivisen teorian normatiivisia ja idealistisia lähtökohtia on hyvin pitkälle purettu, mutta teorian ydinajatus, edustuksellisuuden täydentäminen deliberaatiolla ja hallinnan legitimitietin parantaminen, on säilynyt. Aggregatiiviset

demokratiamallit, joihin puoluedemokratiakin lukeutuu, toisaalta asettavat deliberaatioon tietyt voimasuhteet ja sitovat puolueiden kansanedustajien mielipiteitä ja näkökulmia.

Deliberaatiota tarvitaan kuitenkin edustamisen aktiiviseksi tekemiseksi, joten tutkimuksessa on kiinnostavaa tarkastella, millaisena puoluedemokratia näyttäytyy valiokuntatyön suljettujen ovien takana. Analyysissä on tarkoitus pohtia, *missä ja miten mielipiteen muodostus tapahtuu ja millaisia mahdollisuuksia ja rajoitteita sille on kenties olemassa*. Puoluedemokratiaan sisältyy ajatus yhteistoiminnan järjestelyistä, jonka vuoksi Judge (1999: 71) näkeekin puolueiden toiminnan ”käytännön rationaliteettina”. Ns. kollektiivisen toiminnan ongelman hallinta on yksi puoluedemokratialle ominainen yhteistoiminnan koordinoimisen syy. Tärkeää on ymmärtää, että puoluedemokratiassa on kyse erityisen edustuksellisuuden idean lisäksi edustuksellisuuden organisoinnista. Näitä kysymyksiä lähestyin luvussa 2. Olen kuitenkin kritisoinut Teorellin (1999), Maravallin (1999) sekä Urbinatin ja Warrenin (2008) näkemyksiin tukeutuen, että puoluedemokratiaa koskevat näkökulmat ovat puutteellisia. Puolueet eivät ole *monoliittisia*, luonnostaan yhdenmukaisia toimijoita, vaan ne on nähtävä myös *sisäisen kamppailun areenoina*. Tässä tutkimuksessa puoluedemokratiaa lähestytäänkin yksittäisen kansanedustajan näkökulmasta.

Teoreettisesti kiinnostava kysymys koskee puolueiden välistä yhteistyötä ja kompromisseja valiokunnan ei-julkisella areenalla. Kuten teoreettisen viitekehyksen päättänyt 3.4. luku esitti, deliberaatiivinen demokratiateoria on joutunut huomaamaan, että deliberaation laatu heikkenee julkisella areenalla. Deliberaatiota leimaa Chambersin (2004) käsitteellistämät kansanäänestykselliset perustelut, joiden vuoksi jotkin päätöksentekoaareenat tulisi suojata julkisuudelta. Deliberatiivinen teoria on olettanut, että suljettujen ovien takana argumentointi kääntyy esimerkiksi kaupankäynniksi ja tinkimiseksi. Uudempi teoreettinen keskustelu osoittaa, että valmiiksi muodostetut mielipiteet ja muut aggregatiivisiin malleihin liitetyt deliberaatiota heikentävät elementit (osapuolineuvottelut) voidaan sisällyttää deliberaatiiviseen prosessiin. Naurin (2007) on tärkeällä tutkimuksellaan osoittanut, että deliberaation areenan normit hillitsevät puhtaasti oman edun maksimoimista. Vaikka suljettujen ovien takana deliberaatio ei välttämättä perustu pelkälle puhtaalle ja pyyteettömälle argumentoinnille, kaupankäynti yms. edesauttaa puolueiden välistä yhteistyötä ja mahdollistaa erimielisyydet ylittävät ratkaisut, kuten Chambers (2003), Manin (1987) ja Urbinati (2006) korostavat.

Tutkimus tarttuukin Maninin argumenttiin siitä, että puoluedemokratiassa keskustelulla koettelu täytyy lähestyä kompromissien näkökulmasta. Kyky kompromisseihin poliittisessa edustuksessa on myös Ankersmitille (2002a: 208–209) tärkeä, koska niiden aikaansaaminen edellyttää osapuolia näkemään asioita toisista näkökulmista. Yhtenä tutkimuskysymyksenä haluankin selvittää, *miten kompromissien periaate näyttäytyy valiokunnassa. Millainen kompromissi on kyseessä? Millainen on yksimielisyyden hakemisen dynamiikka valiokunnassa?*

Tutkimusasetelmani tarkoituksena on ensinnäkin osoittaa, että keskustelun merkitykseen puoluedemokratiassa voidaan hyvin yhdistää ajatus deliberatiivisesta teoriasta edustuksellisuuden täydentäjänä. Kuitenkin deliberatiivisen tematiikan määrittelemien ”deliberaattoreiden” toiminnan mahdollisten ennakkoehtojen ei tulisi rajoittaa tai estää muiden mielipiteiden kuuntelua ja ymmärtämistä, kuten ei myöskään estää omien mielipiteiden esittämistä tai muodostamista. Keskeisintä on asioiden tarkastelu mahdollisimman monista näkökulmista tai Palosen (2008) mukaan *pro et contra*. Puoluedemokratia lienee keskeisessä roolissa tässä dynamiikassa, koska valiokunnan kontekstissa kansanedustajat ovat sekä puolueensa edustajia että valiokunnan jäseniä. Jännite kansanedustajan kaksoisroolissa on tutkimuksen keskeinen lähtökohta.

IV ANALYYSI

Analyysiosio on jaettu kahteen laajaan lukuun. Ensimmäisessä tarkastellaan, miten puoluedemokratian mallin toteutumista voidaan havainnoida valiokuntakuntatyöskentelyssä. Jälkimmäinen luku keskittyy tutkimaan valiokuntaa puolueiden ja kansanedustajien yhteistyön areenana ja näin ollen kumoamaan puoluedemokratian monia väitteitä. Tärkeää on huomata, että analyysiosion järjestyksessä ja dualistisessa asetelmassa on haettu tietoista vastakkainasettelua. Kaksi toisiaan vastakkain olevaa lukua ovat mielestäni analyttisesti toimivia, koska tarkoituksena on selventää puoluedemokratian dynamiikkaa valiokuntatyöskentelyssä. Lukuja tuleekin lukea rinnakkain ja toisiaan täydentäen.

Samalla huomataan, että valiokunnan deliberointi jakaantuu eri vaiheisiin valiokuntatyöskentelyn laajassa kehityksessä. Tämä aineistosta johdettu huomio on linjassa Mansbridgen kanssa, kun hän ehdottaa, että deliberatiivisten prosessien tarkastelu tulisi hajottaa vaiheisiin. Hän kutsuu näitä vaiheita ”esideliberaatioksi”, ”täydeksi deliberaatioksi” ja ”jätkideliberaatioksi”.²⁷ Erottelun tekeminen on analyttisesti mielekästä, vaikkei Mansbridgen mukaan vaiheita todellisuudessa välttämättä voidakaan erottaa toistaan. (Mansbridge 2006: 117,125.) Deliberointia valiokunnassa ei tästä syystä voida tarkastella yhtenä kokonaisuutena. *Valiokuntatyö ja -keskustelu täytyy nähdä prosessina, jonka eri vaiheissa keskustelulla on erilaiset funktiot ja erilaiset mahdollisuudet.* Huomio on kytköksissä puoluedemokratian mukaiseen edustuksellisuuden organisointiin, joka vaikuttaa valiokuntakeskustelun taustalla. Keskustelun tarkoituksiin ja mahdollisuuksiin vaikuttavat myös valiokunnan institutionaaliset käytännöt, joita kartoitan analyysin edetessä.

Mansbridgen (2006) ehdotusta deliberaation jakamisesta vaiheisiin on sovellettu analyysin etenemisjärjestyksessä. Suurin osa analyysin pääluvuista keskittyy kuitenkin valiokunnan ”täyden deliberaation” tarkasteluun, mutta molempien lukujen alkuun on erikseen nostettu käsiteltäväksi eduskunnan keskeiset muut puheen areenat. Tämä siitä syystä, koska parlamentin täyden deliberaation väitetään siirtyneen istuntosalista jonnekin muualle. Ensimmäisen luvun alaluku 1.1. käsittelee istuntosalin merkitystä, mikä toimii johdantolukuna valiokunnan dynamiikkaan. Tämän jälkeen siirryn

²⁷ Alkuperäiset englanninkieliset ilmaisut ovat ”pre-deliberation”, ”full deliberation” ja ”post-deliberation”.

tarkastelemaan ns. esideliberaation vaihetta, joka toistuu myös toisen pääluvun alaluvussa 2.1. Näissä luvuissa tarkastellaan eduskunta- ja valiokuntaryhmien toimintaa keskenään eri näkökulmista. Alaluvut selventävät tutkimuskysymystä puolueen yhteistoiminnan järjestelyistä sekä pohjustavat esideliberaation areenoiden vaikutusta valiokuntatyöskentelyyn. Ensimmäisen luvun loppuosa käsittelee puolueiden toiminnan dynamiikkaa valiokunnassa. Alaluvussa 1.3. tarkastellaan kansanedustajia eduskuntaryhmiensä jäseninä, kun taas alaluvussa 1.4. selvennetään puolueiden välisiä voimasuhteita ja niiden asettamia rajoitteita ja mahdollisuuksia deliberaatiolle. Luvun päättää keskustelu puolueiden välisistä kompromisseista. Toinen pääluku otsikkonsa mukaisesti keskittyy tarkastelemaan valiokuntaa yhteistyön areenana. Näkökulmaa on tässä vaiheessa täydennetty jo edellisen luvun lopussa esitellyillä puolueiden välisillä kompromisseilla. Alaluvussa 2.2. keskitytään valiokunnan jäsenistön asiantuntijuuden perkaamiseen ja pohditaan yksittäisen kansanedustajan vaikutusmahdollisuuksia valiokuntatyössä. Toisen pääluvun loppu viettää kohti laajaa, aineistosta nousevaa väistämätöntä kysymystä, joka mielestäni koskee politiikan ylittämistä valiokuntatyön logiikassa. Viimeinen alaluku 2.4. keskittyykin erityisesti avaamaan kysymystä politiikalla pelaamisesta valiokunnassa.

1. Puoluedemokratia valiokunnassa

Tässä luvussa käsittelemme puoluedemokratiaa valiokunnassa. Luku hakee vastauksia mm. kannanmuodostamisen ja -esittämisen mahdollisuuksiin puoluedemokratiassa. Missä kannat muodostetaan ja miten ne näyttyvät valiokuntatyöskentelyssä? Analyysin ensimmäinen alaluku tarkastelee, kuinka istuntosali lakkaa puoluedemokratiassa olemasta parlamentin keskeisin puheen paikka. Syitä tähän haetaan myös puoluedemokratian vaikutuksen ulkopuolelta. Deliberatiivinen teoria edustuksellisuuden täydentäjänä edellyttää julkisen parlamentaarisen puheen säilyttämistä. Tämän jälkeen siirryn käsittelemään eduskunta- ja valiokuntaryhmiä. Niiden yhteydessä pohdin kansanedustajan roolia valiokunnassa eduskuntaryhmänsä jäsenenä. Samalla analyysi tarkentuu kompromisseja koskevaan tutkimuskysymykseen. Jos keskustelulla koettua puoluedemokratiassa tulee lähestyä kompromissien näkökulmasta, kuten Manin (1997: 216–218) ehdottaa, haluan tutkimuksellani selvittää, millaisia kompromisseja valiokuntatyöskentelyn yhteydessä tehdään. Yleisellä tasolla luku kuvaa puoluedemokratiaan kuuluvia yhteistoiminnan organisointiin liittyviä järjestelyitä, joilla hallitaan mm. ns. kollektiivisen toiminnan ongelmaa. Edustuksellisen toiminnan taustalla puoluedemokratiassa vaikuttavat erilaiset valvonta- ja kontrollimekanismit.

1.1. Istuntosalin "leskenkyneleet"

Puoluedemokratiassa istuntosali lakkaa olemasta parlamentin keskeisin puheen areena. Kysymystä lähestyttiin teoreettisen viitekehyksen viimeisessä luvussa käsittelemällä edustuksellisuuden ja deliberaation suhdetta julkiseen näkyvyyteen. Suhde todettiin ristiriitaiseksi. Julkisesti esitettyjen argumenttien perustelut sekä päätelmät ovat liian heikkolaatuisia, kun taas suljettujen ovien takana saatetaan suosia rajatumpia ja perustelemattomampia argumentteja. On lisäksi väitetty, että kaupankäynnin ja muiden deliberatiiviselle teorialle aiemmin kielteisten muotojen todennäköisyys lisääntyy. (Chambers 2004: 392, 394; Elster 1998b: 109–111.) Tämä luku taustoittaa Nousiaisen väitettä siitä, että kansanedustajien kannat on istuntosalikeskusteluun tultaessa jo pitkälle muodostettu. Kannat saattavat myös olla sidottu ns. ryhmäpäättöksiin. (Nousiainen 1977a: 450.) Luku toimiikin johdantona yhden tutkimuskysymykseni selvittämiseksi: voiko Nousiaisen väitteen ulottaa koskemaan myös

valiokuntatyöskentelyä. Analyysin aloitus syventyy myös käsittelemään, millä tavoilla parlamentti todella lakkaa olemasta keskeisin puheen areena puoluedemokratiassa, ja miten tämä on nähtävissä kansanedustajien tulkinnoissa.

Eduskunnan historiikkisarjaan tehdyt kansanedustajien haastattelut (Helander & Pekonen 2007) ovat osoittaneet, että poliittisen päätöksenteon kannalta relevantit keskustelut ja neuvottelut voidaan käydä suljettujen ovien takana ilman jatkuvaa julkista painetta. Keskusteluista on sanottu samalla muodostuvan avoimia ja luottamuksellisia. (Helander & Pekonen 2007: 135–136.) Deliberaation laadun paraneminen viittaa suoraan väitteeseen, jonka mukaan valiokunnat ovat ”todellisia deliberaation areenoita” (mt.: 134–136; Pekonen 2008: 215; Mattson & Strøm 1995: 249; 2004: 91). Yhtä lailla aiemmin tehdyissä haastatteluissa toistuu väite siitä, kuinka ”varsinainen työn tehdään valiokunnissa” (Helander & Pekonen 2007: 134).

Manin, joka pitää keskustelulla koettelua yhtenä edustuksellisten järjestelmien periaatteista, ei tule mielestäni tarpeeksi hyvin selittäneeksi, miksi keskustelulla koetteluun paikka siirtyy puoluedemokratiassa jonnekin muualle. Teoreettisen viitekehyksen viimeinen alaluku 3.4. haki vastauksia deliberatiivisen teorian havaitsemaan julkisuusefektiin ja sen ongelmallisuuteen. Edustuksellinen demokratia tuo tähän dynamiikkaan kuitenkin lisäelementin: edustuksellisuuden käsitteen. Keskustelulla koettelu parlamentissa ei näin ollen ole staattista, vaan se on riippuvainen edustuksellisuuden funktiosta. Keskustelun ja deliberaation laatu ja merkitys eroavat näillä areenoilla, koska areenoiden suhde edustuksellisuuteen poikkeaa toisistaan. Parlamentin keskustelu on nähtävä analyttisesti jakautuneeksi julkiseen ja ei-julkiseen areenaan.

Moderni edustuksellisuus tunnutaan ymmärrettävän sekä poliittisena että ammatillisena. Pekosen (2008) hahmottamat edustuksellisen puheen muodot, poliittinen ja ammatillinen, asettuvat asetelmaan julkisen ja ei-julkisen puheen areenasta. Poliittinen puhe (istuntosalipuhe) kirkastaa modernin edustuksellisen demokratian poliittista elementtiä – julkista haastamista ja kritisoimista, yhteisten asioiden hoitoa sekä kansanvaltaa. Elementit ovat yhteisiä deliberatiivisen demokratian kanssa. Teoria korostaa, että julkiset perustelut oikeuttavat demokraattisen vallankäytön. Poliittinen puhe istuntosalissa palvelee edustuksellisuuden toteuttamista, koska kansanedustajat argumentoivat julkisesti lainsäädännön puolesta ja sitä vastaan. Parlamentaarille

puheelle tyypillinen piirre onkin Palosen mukaan juuri sen luoma asetelma, jossa keskustelun osapuolet pyrkivät (retorisella) puheella vaikuttamaan toistensa kantoihin – vahvistamaan joitain ja heikentämään toisia (Palonen 2008: 82).

Vastaava jako kahdesta edustuksellisesta puheesta on mahdollista nähdä myös parlamentin sisäisessä työnjaossa. Mill ymmärsi istuntosalin funktion puhumisena (*talking*). Keskustelulla koetteluun tähtäävä julkinen puhe perustuu Millin mukaan jonkin kollektiivisen asiantuntijaelimen (kuten valiokunnan) tekemälle (*doing*) työlle. Parlamentin tehtävänä ei tällöin olisikaan varsinaisesti päättää asioista, vaan keskustella niistä. (Pekonen 2008: 210–211.)

Istuntosalin edustuksellista poliittista puhetta tulisikin yllä määritellyn mukaisesti tarkastella juuri sen edustuksellisten ominaisuuksien vuoksi. Kansanedustajat sivuavat istuntosalipuheen merkitystä analysoimalla sitä osana edustuksellisuuden toteuttamista. Heidän mukaansa edustuksellisen poliittisen puheen argumenteilla pyritään *osoittamaan* ja *tuomaan ilmi* seikkoja, huomioita tai faktoja *yleisölle*, joka on läsnä vain *symbolisesti*. Osoittamisen funktiona on normatiivisten arvioiden esittäminen sen kautta, kuka on toiminut ”oikein” ja kuka ”väärin”; millä seurauksilla ja kustannuksilla. Yksittäisten kansanedustajien lisäksi näyttämöllä keskeisessä roolissa ovat poliittiset puolueet. Puolueiden yksi strateginen rationaliteetti, vaalien voittaminen, edellyttää toisistaan eroavien identiteettien jatkuvaa luomista ja ylläpitoa. Neuvotteluteoriat näkevätkin julkisen puheen sitoumusten tekona ja suhteiden ylläpitoa. Seikka selittää hyvin, miksei istuntosalissa edes yritetä sovittelua yhteen näkemyksiä. (Naurin 2007: 26–27.) Vaikka istuntosalipuheella ei käytännössä muutetakaan keskusteluosapuolien mielipiteitä, on esitettyjen argumenttien julkinen heikentäminen ja vahvistaminen väittelyllä nähtävä merkitykselliseksi. Tästä näkökulmasta Nousiainen (1977a: 450) väite ennalta muodostetuista kannoista ei välttämättä olisikaan ongelmallista.

Edustuksellisuus ja sen kytkeytyminen näkyvyyteen näyttäytyvät kiintoisalla tavalla edustajien istuntosalia koskevissa tulkinnoissa. Istuntosalityöskentelyä kuvataan näytelmänomaisena, jossa kansanedustajat ”*esittävät kansanedustajia*”. Edustuksellisen demokratian ytimessä vaikuttavat tällöin deliberatiivisen demokratiateorian ihanteet yhteisestä argumentaatioperustasta ja käsitykset jaetusta todellisuudesta ja tulevaisuudesta. Poliittinen edustuksellinen puhe leimautuu usein ”pelkäksi puheeksi” ja dramaattiseksi kielenkäytöksi (Palonen 2005: 144; Pekonen 2008: 212–213, 215).

Julkisen areenan puheen retorisuutta kritisoivat tutkijat ovat kiinnittäneet huomionsa argumenttien perusteluiden ja argumentaation järkeilyn heikkotasoisuuteen (Chambers 2004; Elster 1998b). Haastatteluaineistosta nousee esiin vastaavia huomioita, jotka kiinnittyvät edustuksellisuuden funktioiden ja puheen areenoiden erilaisuuteen:

”– – Niin siellähän [istuntosalissa] ihmiset puhuu silleen retorisesti ja huitoo käsiään ja vetoaa leskenkyneleisiin ja orpoihin ja niin edelleen. Mutta eihän siis, jos kansanedustajat puhuisi sillä tavalla valiokunnissa, niin sitä pidettäisi jotenkin asiattomana ja ärsyttävänä, että ei ihmiset käyttäydy sillä tavalla valiokunnissa.” (XVIII: 90.)

Yllä siteerattu valiokunnan jäsen kuvaillessaan istuntosalissa käytettyjä puheenvuoroja pateettisina ja yhteiskunnan heikko-osaisten kurjuuteen nojautuvina tuo ilmi Chambersin huomion kansanäänestyksellisistä perusteluista. Kansanäänestyksellisillä perusteluilla pyritään sekä miellyttämään että houkuttelemaan kannan taakse mahdollisimman monia kuulijoita. (Chambers 2004: 389, 398.) Teoreettisessa viitekehyksessä olen nostanut esiin deliberatiivisen demokratian sisäisen ristiriidan, joka liittyy perusolettamukseen deliberaation *julkisesta luonteesta*. Näyttää kuitenkin siltä, että joitain keskeisiä poliittisen päätöksenteon areenoita olisi suojattava julkisuudelta, koska poliittinen päätöksenteko edellyttää osapuolten välistä neuvottelua, sopimista ja kompromisseja. Nämä eivät välttämättä ole mahdollisia julkisella areenalla.

Chambers näkee suljettuihin oviin liittyvän tilivelvollisuuden heikkenemisen (institutionaalisen läpinäkyvyyden puuttuminen) pienempänä uhkana edustuksellisuudelle kuin kansanäänestykselliset perustelut (Chambers 2004: 404). Näiden perusteluiden järkeilyn heikkolaatuisuus voi vääristää koko poliittisen edustamisen luonnetta. Kansanäänestyksellisten perusteluiden ytimessä on sama kritiikki kuin Ankersmitillä (2002a), kun hän torjuu näkemyksen edustamisesta *mimesiksenä* eli samankaltaisuutena tai peilikuvana. Havainnollistavana esimerkkinä Ankersmit lainaa Macchiavellin maisemametaforaa, jossa osoitetaan, kuinka ainoastaan etäältä voi ymmärtää maiseman kokonaisuudessaan (Ankersmit 2002a: 190).

Edustamisen julkisuuden korostaminen kertoo epäluulosta *trustee*-mallista edustamista (edustaja uskottuna) kohtaan. Mitä jos edustaja pettääkin lupauksensa ja toimii vastoin äänestäjän tahtoa? Demokraattisen edustuksellisuuden oikeutusperusteisiin sisältyy hyvin voimakkaasti tilivelvollisuuden (*accountability*) vaatimus. Tilivelvollisuuden toteutus edellyttää parlamentin julkista deliberointia. Paradoksaalisesti oikeusperusteiden paine pakottaa edustajat deliberaatiossa kuitenkin

kansansuvereniteettia (*government of the people*) korostavaan edustamisen muottiin käytännössä. Edustamissuhteen näyttäytyy valtuutuksena (*delegate*). Hallinnan legitimitetti toisaalta toteutuu puoluedemokratiassa, kun hallitus puoluehallituksena (*party government*) toteuttaa hallitusohjelmaansa. Sen ajama politiikka vastaa ainakin jossain suhteessa vaalitulosta (monipuoluehallitusten vastuiden hämärtymisestä ks. esim. Strøm 2006: 74–76, 95–97.) Hallitus kuitenkin luonnollisesti esittää edustavansa myös niitä ihmisiä, jotka äänestivät oppositioon jääneitä puolueita (Fearon 1998: 54). Näin ollen Elsterin (1998a: 12) väite julkisuuden ”tekopyhyttä vähentävästä vaikutuksesta” näyttäytyy kansanäänestyksellisten perusteluiden uhan valossa oikeastaan täysin päinvastaisena. Naurin on samaa mieltä argumentoidessaan, että julkisuuden sivilisoiva vaikutus kääntyy julkisuudessa politisoivaksi vaikutukseksi (Naurin 2007: 144–145).

Jännite julkisessa deliberaatiossa alleviivaa, kuinka edustuksellisen demokratian edustukselliset ja demokraattiset elementit vetävät itse asiassa eri suuntiin. Suljetut ovet mahdollistavat etäisyyden edustuksellisuuden tietynkaltaisesta ”pakkopaidasta”. Edustamissuhde halutaan toisinaan melko populistisesti nähdä julkisuudessa samankaltaisuutena ja näin ollen valtuutuksena (*delegate*). Haastatellut kansanedustajat selittävät, kuinka valiokunnassa voidaan sen sijaan puhua huomattavasti avoimemmin ja vapaammin, koska heidän ei tarvitse pelätä jäävänsä ”kiikkiin” sanomisistaan (II: 54). Huomiota ”kiikkiin jäämisestä” on tarkasteltava suhteessa sekä edustettaviin että puolueen ajamiin ”virallisiin linjoihin” (IX: 45), jotka tuodaan esiin erityisesti istuntosalissa. Puolueen ”värin tunnustaminen” saattaa rajoittaa keskustelulla koettelua julkisuudessa. Vaikka ensi näkemältä voitaisiin ajatella, että julkinen, edustuksellinen puhe istuntosalissa olisi juuri representaatioiden eli ”asioiden tietyllä tavalla näkemisen” (Ankersmit 2002a: 195) ominaisinta areenaa, mahdollistavat suljetut ovet kuitenkin välttämättömän etäisyyden asioiden arvioimiselle. Huomio liittyy edellä käytyyn keskusteluun poliittisesta istuntosalipuheesta, jossa puhe osoitetaan joillekin muille kuin läsnä oleville edustajille. Tällöin puheen sisältö ja perustelut ovat juuri sitä, mitä yleisö haluaakin kuulla.

Kansanedustajaa näyttelemisen tai esittäminen tulisi edustajien mielestä jättää valiokunnan ovien ulkopuolelle. Tulkinnoista on pääteltävissä, että valiokunta-areenan normistot säätelevät sopivaksi ja epäsovivaksi ymmärretyn puheen mahdollisuuksia. Tähän vaikuttaa edustuksellisen näkyvyyden puuttuminen, jolloin puhetta voidaan

osoittaa symbolisen yleisön sijasta valiokunnan jäsenistölle. Valiokunnan ammatillisen asiantuntijapuheen koodiston rikkominen tulkitaan epäkunnioittavaksi yhteistä toimintaa ja tarkoitusta kohtaan. Esimerkiksi ylipitkistä puheenvuoroista tulisi valiokunnassa pidättäytyä. Lisäksi ”maalailu” eli asiasta ohipuhuminen tai oman asiantuntemuksen ja kokemuksen jatkuva korostaminen johtaa siihen, että joiltain edustajilta menee heidän omien sanojensa mukaan ”korvat tukkoon”. Kansanedustajan ei missään nimessä pidä alkaa ainakaan esittää asiantuntijaa. Intensiivinen ja pitkäkestoinen työskentely valiokunnassa paljastaa joidenkin edustajien mukaan myös ne edustajat, jotka ovat jatkuvasti perillä asioista sekä ne, jotka kenties panostavat jonkin toisen valiokunnan työskentelyyn enemmän. Kansanedustajien käsitykset valiokunnan edustuksellisesta toiminnasta istuvat erittäin hyvin Pekosen määrittelemään ammatilliseen puheeseen, joka on istuntosalin poliittista puhetta paljon rajatumpaa. Ammatillisessa puheessa on instrumentaalinen elementti, koska sillä pyritään ”etsimään ratkaisuja konkreettisiin ongelmiin” (Pekonen 2008: 212).

Valiokunnan yhteisenä tehtävä on hallituksen esityksen avaaminen ja sen yksityiskohtainen tarkastelu asiantuntijakuulemisia hyödyntämällä. Deliberointi on myös päämääräorientoitunutta, koska keskustelulla pyritään selvittämään, ovatko valiokunnan jäsenet hallituksen esityksestä samaa mieltä. Tämän jälkeen jäsenet selvittävät, voivatko he ylipäänsä olla samaa mieltä. Lisäksi keskustelua kohdistetaan siihen, aikooko valiokunta muuttaa lakiesitystä. Toisin sanoen keskustelulla koettelen kohde valiokunnassa muuttuu. Kun keskustelulla koetellaan istuntosalissa julkisesti muita puolueita ja hallitus–oppositio-jakoa, valiokunnassa koettelen kohteena on sen sijaan ennemminkin itse lainsäädäntöasia.

Suljettujen ovien vaikutus edustuksellisuuteen selventää asetelmaa. Ammatillisen puheen käytön sekä valiokunnan työskentelyn on väitetty häiriintyvän, jos valiokuntien kokoukset avattaisiin julkisuudelle. Asiat politisoituisivat liiaksi. (Helander & Pekonen 2007: 134.) Samaa todistivat myös tähän tutkimukseen haastatellut edustajat, joista valtaosa piti tärkeänä kokousten pitämistä edelleen suljetuin ovin. Perustelut tälle koskivat työskentelyn muuttumista tehottomaksi, koska lainsäädäntökohtien tulkittiin valiokunnassa saavan asiallisen käsittelyn istuntosaliin verrattuna. Myös käsiteltävien asioiden keskeneräisyys nähtiin yhdeksi syyksi, miksi ovien avaaminen ei olisi hyväksi eduskunnan lainsäädäntötoiminnalle. Tulkinnat tehottomuudesta kytkeytyvät myös edustuksellisen poliittisen puheen erityispiirteisiin. Haastatteluissa ilmeni, että julkisissa

valiokunnan kokouksissa valiokuntatyön luonne todennäköisesti muuttuisi edustajien alkaessa osoittaa puhetta myös muille kuin fyysisesti läsnä oleville henkilöille (ts. äänestäjille). Kokoukset muuttuisivat show'ksi ja teatteriksi, kuten istuntosalin kanssa tulkitaan tapahtuneen. Tämän vuoksi harvat edustajat olisivat valmiita kokousten avaamista, vaikka se periaatteissa tarkoittaisikin edustuksen näkyvyyden lisäämistä ja tilivelvollisuuden parantamista. Tässä alaluvussa on haettu vastauksia yhteen tutkimusta taustoittavaan teemaan, joka koskee demokraattisen edustuksellisuuden suhdetta näkyvyyteen ja sen vaikutusta parlamentin puheeseen. Seuraavaksi siirryn analysoimaan eduskunta- ja valiokuntaryhmiä, joissa muodostetaan jo ennakolta mielipiteitä ja luonnostellaan kantoja.

1.2. Valiokunnan ulkopuolella muodostetut kannat

Valiokuntatyö alkaa jo ennen varsinaista valiokuntakäsittelyä. Valiokuntakeskustelu ja sen tavoite ovat riippuvaisia lainsäädäntöasioiden poliittisista painoarvoista. Haastateltavat korostavat, kuinka keskustelun merkitystä tulisikin peilata käsiteltäviin lakiesityksiin: lainsäädäntöasiat, pääsääntöisesti hallituksen esitykset, jaetaan teknisiin ja ”ei intohimoja herättäviin” sekä ”isoihin ja vaikeisiin” asioihin. Kun valiokuntaa arvioidaan päätöksenteon areenana, tärkeä jakolinja on nähtävä näiden erityyppisten lakiesitysten välillä. Valiokuntatyötä edeltävät keskustelut nousevat tärkeiksi silloin, kun lakiesitykset tiedetään ennalta vaikeiksi. Julkisuuden paine, jota valiokunnan suljetut ovet torjuvat, tuo kuitenkin oman osansa isojen ja vaikeiden esitysten käsittelyyn.

Ns. vaikeat asiat määritellään vaikeiksi monin eri tavoin. Ensinnäkin esitykset voivat sellaisenaan peilata hallitus-oppositio -jakoa. Puolueiden välisten rajojen sijasta hallitus-oppositio -jako saattaa valiokunnassa korostua. Jako ei kuitenkaan ole ehdoton kaikissa tapauksissa, kuten tulevissa alaluvuissa tulen esittämään. Vaikeat esitykset voidaan lisäksi tulkita vaikeiksi joko koko hallitukselle tai yksittäiselle puolueelle. Esitys voi olla vaikea myös yksittäiselle edustajalle. Näiden dynamiikkojen syvempi analyysi edellyttäisi kuitenkin jatkotutkimuksia, joten asiaa ei tässä yhteydessä problematisoida enempää. Nämä määritelmälliset erot kertovat kuitenkin siitä, että puoluedemokratian logiikkaa avatessa on otettava huomioon, että se koostuu useista toimijoista. Hallitus koostuu yksittäisistä puolueista, joiden sisällä vaikuttavat yksittäiset kansanedustajat.

Puoluedemokratian logiikka osoittaa kuitenkin, että mielipiteenmuodostus ei tapahdu useinkaan valiokunnassa, vaan sitä ennen järjestetyissä valiokuntaryhmien kokouksissa. Näissä kokouksissa valiokunnan jäsenet tarvittaessa sitoutetaan kannattamaan ennalta sovittuja linjauksia. Hallitukseen ja oppositioon kuuluvat valiokuntaryhmät pitävät kokouksia tarpeen tullen myös kukin keskenään. Suurimmissa, muutamia kertoja vaalikaudessa ilmenevissä kysymyksissä linjauksista on sovittu myös ryhmäkokouksissa. Valiokuntakäsittelyn etenemisen nuotit ovat melko selvät isoissa ja vaikeissa asioissa. Valiokuntakeskustelulla on tällöin vain muodollinen funktio lakiesityksen läpiviemisessä ja valiokunnan päätöksenteossa (IV:21). Haastateltavat kertovat:

”– Valiokunnan työskentelyyn vaikuttaa se, minkälaisia pikkupalavereita etukäteen pidetään. Me ei tehdä päätöksiä, jollei se ole joku yksinkertainen ja helppo, mistä kaikki on samaa mieltä, mutta usein jos on vähän vaikeampikin asia, niin **me pidämme etukäteen palaverin, jossa sovitaan, miten mennään. Ja sitten sillä tavalla toimitaan.** Ne ei ole *ex tempore* -tilanteita välttämättä siellä valiokunnassa – – Ja sitten sitä vaan **muodollisesti viedään eteenpäin mitä on sovittu etukäteen. Eli siinä ei sitten enää puheet auta, kun on se päätös tavallaan tehty tai on jo sovittu asiasta – –.**” (XI: 18.)

”– Silloin kun on semmoisia isoja asioita – –, niin silloin on ihan varmaa, että **rintamalinjat on ihan selvät**, että siinä ei liiku mikään minnekään, vaan siinä vaan esitetään, että toinen puoli esittää, että tämä on hieno, hyvä. Toinen puoli sanoo ei, tässä on nämä, nämä puutteet. Sitten jätetään vastalause, sitten äänestetään ja sitten se on siinä.” (XIV: 56.)

Varsinkin vaikeissa kysymyksissä hallituspuolueiden jäsenet puoltavat ja oppositio vastustaa hallituksen esitystä jo ennen valiokuntakäsittelyn aloittamista. Isot ja vaikeat lakiesitykset eivät tule valiokunnan jäsenille yllätyksenä, vaan niiden osalta poliittiset rintamalinjat ovat tiedossa jo ennalta. Haastatellut hallituspuolueiden edustajat selittivätkin, kuinka paljon taustakeskustelua on ylipäänsä käyty ennen kuin vaikea lakiesitys annetaan eduskunnalle ja se saa muodollisen hallituksen esitys -leiman. Valiokunnan hallituspuolueiden jäsenet pyrkivät tarvittaessa olemaan yhteydessä valmistelemaan ministeriin ja tätä kautta vaikuttamaan jo ennakolta lakiesityksen mahdollisiin ongelmakohtiin. Hallitusryhmien yhteistoiminnan ennakoinnin ja valiokuntatyöhön valmistautumisen lisäksi menettelyllä saatetaan ehkäistä konfliktien syntymistä valiokunnassa ja näin ollen koko eduskunnassa.

Valiokunnan päätöksenteko lakiesitysten muuttamisesta tai sellaisenaan hyväksymisestä tapahtuu pääsääntöisesti hallitusryhmien johdolla. Keskustelulla koettelen perusteet on ankkuroitu valiokunnan ulkopuolella muodostettuihin mielipiteisiin, jotka useimmiten peilaavat sellaisenaan hallituksen ja opposition välistä jakolinjaa. Tästä seuraa, että

voimasuhteiden koettelu valiokunnassa voidaan ratkaista yhtä hyvin myös äänestämällä eikä välttämättä pelkästään keskustelulla. Puoluedemokratian näin ollen muuttaa valiokuntakeskustelun luonnetta niin, ettei keskustelulla yritetäkään muuttaa kantoja ja suostutella. Deliberatiivisen teorian näkökulmasta tämä on ongelmallista, koska deliberaatiossa olennaista ei ole vain mielipiteiden ja näkökulmien avaaminen, vaan myös suostuttelu (Manin 1987: 352–353; Manin 1997: 198–199; Pekonen 2008: 210). Kuten edellä esitettiin, ainakaan isoissa ja vaikeissa esityksissä ei ole syytä yrittää vakuuttaa tai suostutella vastakkaista osapuolta taipumaan omalle kannalleen. Tämän sijasta valiokuntakäsittely viedään prosessina muodollisesti läpi ja poliittinen voima ratkaisee. Kantojen etukäteinen lukkoon lyöminen ja taustakeskusteluiden hallitsevuus värittääkin suhtautumista deliberaatioon väittelynä ja suostuttelevana puheena. Puoluedemokratiassa tämänkaltaisen puheen tarpeellisuus vähenee, mutta samalla puheen tulisi yleisesti olla suoraa ja pyrkiä myös vilpittömyyteen:

”– Välillä siellä jotkut haluaa käydä sellaista poliittista väittelyä, mutta kun me kaikki tiedetään, että me tehdään siellä työtä siellä valiokunnassa ja **siinä vaiheessa, kun kannat on lyöty lukkoon, niin ei niitä enää väittelemällä kauheasti muuta.** – Valiokuntakeskustelua voisi pitää sellaisena asiaan suuntaavaa ja semmoisena että päästään, käydään aika nopeastikin läpi se mistä ollaan samaa mieltä, mistä eri mieltä, voidaanko löytää yhteisiä näkemyksiä vai eikö voida. **Eikä niitä tarvitse loputtomasti jankata.**” (VIII: 72.)

”– Ja sitten kun on sovittu, että niitä keskusteluja, mitä siellä käydään ja kun haetaan yhteistä linjaa, niin sitä voidaan ehkä hakea sellaisilla argumenteilla, mitä muuten ei esitetä. Täysistuntosalissa varmaan edustetaan paljon enemmän virallisia linjoja. **Valiokunnissa mennään vähän pintaa syvemmälle ja voidaan hyvinkin sanoa jostain ehdotuksesta, että eihän tässä ole järjen hiventäkään, mutta näin nyt mennään.**” (IX: 45.)

Valiokunnan työnä on tavallaan viedä poliittinen päätöksentekoprosessi läpi puoluedemokratian logiikan edesauttamana. Suljettujen ovien turvin ”virallisia linjoja” on mahdollista oikoa, jolloin jäsenistö voi paneutua syvemmin lakiesitykseen. Asioita voidaan todeta myös hyvin suorasti, kuten yllä käy ilmi. Jäsenistö pitää turhana käydä väittelyä asioista, jotka keskustelulla ovat poliittisesti ratkaisemattomissa. Keskustelun määrä ja laatu haastateltavien mukaan heikkenee usein silloin, kun näkemykset ovat hyvin vastakkaiset. Suostuttelevan puheen onnistumisprosentti valiokunnassa vaikuttaa olevan melko olematon ainakin poliittisesti lukkiutuneissa lakiesityksissä. Lisäksi kireän aikataulun takia yhteisen ajan tuhlaaminen koetaan erityisen ärsyttäväksi, koska esimerkiksi kunnolliselle keskustelulle on harvoin aikaa. Edustajat kuitenkin samanaikaisesti kaipaavat tilaisuuksia käyttää aikaa keskusteluun. Käytännössä valiokunnan keskustelu on harvoin keskustelua vain sen itsensä vuoksi, koska sillä on jokin päämäärä: mietinnön tai lausunnon valmistaminen.

Edustuksellisuuden organisointi puoluedemokratiassa näyttää edellyttävän keskusteluiden järjestämistä myös virallisten päätöksentekoaareenoiden ulkopuolella, kuten Manin (1997: 216–218) esittää. Oman edun ajamisen ja deliberaation suhdetta pohtinut Mansbridge ehdottaa, että täyttä deliberaatiota tulisikin edeltää esideliberaation” vaihe, jossa keskustelut käydään vain omien ryhmäläisten kesken (Mansbridge 2006: 117). Esideliberaatiolla on puoluedemokratiassa kuitenkin toinenkin motiivi kuin sallia puolueen sisäinen keskustelu. Palaan tähän kysymykseen tarkemmin alaluvussa 2.1., kun käsittelen valiokuntaryhmien varsin merkittävää asemaa eduskuntaryhmissä. Tässä vaiheessa huomioksi riittää, että yhteistoiminnan varmistaminen ennakolta osoittaa, kuinka puoluedemokratian toteuttaminen edellyttää edustuksellisen delegointiketjun jatkuvaa varmistamista ja seuranta (Müller 2000; Strøm 2006). Valiokuntaryhmät ja niissä vetovastuussa olevat valiokuntavastaavat voidaan nähdä myös puoluedemokratiaan kuuluvina valvonta- ja kontrollijärjestelyinä. Puolue- ja ryhmäjohton katse ei välttämättä aina yllä yksittäiseen edustajaan asti, joten valiokuntavastaava on tavallaan vastuussa koko valiokuntaryhmän toiminnasta. Valiokuntavastaavan rooli on tärkeä myös siksi, koska valiokuntavastaava useimmiten viimekädessä ilmaisee koko ryhmän kannan valiokunnassa. Järjestely tehostaa valiokunnan deliberaatiota, koska eduskuntaryhmien kannat tulevat tällöin organisoidusti ilmaistua. Jotkut edustajat toivoivatkin, että ns. valiokuntavastaavien puheenvuorokierros käytettäisiin useammin esimerkiksi valiokuntakeskustelun alussa.

Valiokuntakeskustelussa esitetyt näkemykset ja kannat eivät välttämättä ole *ex tempore* -luonteisia. Kautta koko analyysin ilmeneekin ajatus yhteistoiminnan jatkuvasta ennakoimisesta, jolla tarkoitan nimenomaan kansanedustajien mielipiteiden ja kantojen varmistamista. Ennakointia tukevat valiokuntakäsittelyä edeltävät valiokunta- ja eduskuntaryhmien kokoukset. Puolueryhmien keskeisimpänä tehtävänä puoluedemokratiassa on laajemmassa mielessä koota ideologisesti samanmieliset henkilöt yhteen ja organisoida heidän valtiopäivätoimintaansa. Yhteenkuuluvuutta ylläpitää jaettu representaatio eli näkemys siitä, miten yhteiskunnalliset asiat tulisi järjestää. Representaatioon kytkeytyy näin ollen myös arvoja ja intressejä. Tästä syystä Jensen (2000: 210–211) pitää hyvänä puhumista puoluekoherenssista puoluekurin sijaan. Yhteistoimintaa tai ns. puoluekoherenssia on vahvistettava jatkuvalla puolueiden sisäisellä deliberaatiolla. Kuten tulen seuraavassa alaluvussa esittämään, puolueen

yhteistoimintaa ei voi puoluedemokratiassa pitää itsestään selvänä. ”Luonnollisen” koheesion loppuessa alkaa kuri.

1.3. ”Kaikki joutuvat tekemään kompromisseja”

Puoluedemokratiassa kaikki tekevät kompromisseja. Kompromissien tarpeeseen liittyä edellä keskustellut ”isot ja vaikeat” lakiesitykset, jotka voivat olla eri tavalla vaikeita eri osapuolille. Tästä syystä puolueet joutuvat tekemään kompromisseja toistensa kanssa esimerkiksi käydessään hallitusneuvotteluita. Koska vaaleissa määräytyy ainoastaan poliittiset voimasuhteet, keskustelun merkitys korostuu. Vaaleissa ei äänestetä niinkään koko vaalikauden poliittisista sisällöistä, vaan puolueiden on keskusteltava niistä erikseen. Puolueiden välisiin kompromisseihin palaan luvun lopussa, alaluvussa 1.5. Sen sijaan tässä alaluvussa tuon ilmi, että kompromissit puoluedemokratiassa eivät välttämättä näyttäydy kuten Manin (1997) tai Ankersmit (2002a) esittävät. Tarve kompromisseihin kumpuaa myös deliberaation ulkopuolelta: yhteistoiminnan järjestelyistä. Tarkastelen kansanedustajaa ryhmänsä jäsenenä ja teen erottelun mielipiteen muodostumiseen ja esittämiseen. Kompromisseja tehdään eduskuntaryhmien sisällä myös henkilökohtaisina kompromisseina. Esitän tämän jälkeen haastatteluaineistosta esiin nousseita konkreettisia huomioita deliberaation taustalla vaikuttavista palkitsemis- ja rankaisemiskäytännöistä.

Deliberatiivista demokratiateoriaa yhdistää ajatus, jonka mukaan deliberaation tulisi olla vapaa pakotteista (Manin 1997: 200; Dryzek 2000: 2, Naurin 2007: 16). Pakotteiden puuttuminen tarkoittaa, että keskustelun osapuolten sanomiset tai niiden seuraukset eivät ole sanktoidut. Tämä ehto on puoluedemokratiassa toisinaan vaikeasti täytettävissä, koska kansanedustaja toimii puoluedemokratiassa agenttina kahdelle päämiehelle: puolueelle ja äänestäjälle. Koska puolue kykenee äänestäjää paremmin valvomaan edustajan valtiopäivätoimia ja näin ollen varmistamaan puolueen yhtenäistä toimintaa, voi puolueen liiallinen sisäinen demokratia estää sitä toimimasta edustuksellisuutta välittävänä tahona. Tutkimuskirjallisuudessa kysymykset edustuksen delegoimisesta on esitetty kollektiivisen toiminnan ongelmana (Müller 2000: 313, 327; Strøm 2006: 58, 61; Strøm & Müller 2008: 31; Müller ym. 2006: 19–22). Lisäksi tutkimuskirjallisuudessa havainnollistetaan erilaisia *ex ante* ja *ex post*-valvontamekanismeja, joilla kollektiivista ongelmaa voidaan hallita (Damgaard 1995:

318–319; Strøm 1995: 73–77). Kollektiivisen toiminnan ongelman ilmenemistä hillitsee myös edustajien näkemys omasta ryhmäjäsensyydestään. Voidakseen toimia ryhmässä edustajien on omaksuttava tietynlainen ryhmäjäsensyyden *etos*. Ryhmään kuulumisesta on edustajalle sekä hyötyä että haittaa. Edustajat kuvailevat kollektiivista edustamista muun muassa seuraavilla tavoilla:

”– – Mä olen porukkapeluri. Ja täällä tehdään joukkueina asioita. Täällä voi yrittää yksin sooloilla, mutta sä teet yhden maalin, mutta se on sitten siinä. **Joukkue voittaa.**” (XIII: 40.)

”– – Välillä ei aina ole helppoa hyväksyä tiettyjä asioita, mutta silloin kun ollaan hallituksessa, niin siihen **kuuluu nämä hyvät ja huonot puolet**” (II: 58).

”– – Sillä tavalla edellytetään tiimityötä. Tiimityö tarkoittaa sitä, että haetaan sellainen ratkaisu, johon kaikkien pitää sitten sitoutua. **Ja kaikki joutuu tekemään varmaan kompromisseja, se on tämän demokraattisuuden huono puoli.** Ja sitten viedä sitä eteenpäin, tykkäsi siitä sitten tai ei tykännyt.” (XII: 59.)

Erityisesti hallitusryhmiin kuuluvat edustajat refleктоivat ”joukkuepelaamista” siten, että hallituksessa olo merkitsee tietynlaisen mentaliteetin omaksumista, jossa toisinaan joudutaan tekemään henkilökohtaisia kompromisseja ryhmän edun nimissä. Sanktioiden puuttuminen mielipiteiden muodostamisprosessissa on analyttisesti ymmärrettävissä näkemällä ero mielipiteiden *vapauden* ja mielipiteiden *vapaan esittämisen* välillä. Menestyvän kansanedustajan on puoluedemokratiassa pystyttävä arvioimaan, mikä on oikea aika ja erityisesti paikka mahdollisten soraäänien esittämiseen. Soraäänien esiintuominen vasta valiokunnassa kertoo, ettei asioista ole tarpeeksi keskusteltu valiokunnan kulisseissa. Tiimityö on epäonnistunut, jos ryhmän sisäinen erimielisyys ilmenee vasta valiokuntakäsittelyssä.

Hirschmannin (1970) määrittelyn mukaista ”ääntä” (*voice*) tulisi enemminkin käyttää omassa eduskunta- tai valiokuntaryhmässä, ja pyrkiä sitä kautta saamaan kannatusta omalle erimieliselle mielipiteelle. Mielipiteen muodostaminen ja sen vapaa esittäminen omassa valiokunta- tai eduskuntaryhmässä korostaa puoluedemokratian näkökulmasta mielipiteen ei-julkista luonnetta. Neuvotteluteoriassa (ks. esim. Walton & McKersie 1965; Fisher, Ury & Patton 1999, lainattu Naurin 2007: 6, 25–26) on olemassa vastaavanlainen idea siitä, kuinka mielipiteiden julkinen esittäminen tekee niistä vaikeammin muutettavia. Neuvotteluratkaisuihin yltäminen on tällöin paljon haastavampaa. Yksimielisen mietinnön tuottamisen sanotaan vaikeutuvan, jos valiokunnat kokoontuisivat avoimin ovin.

Isoissa ja vaikeissa lakiesityksissä jäsenten esittämät mielipiteet onkin useimmiten nähtävä kantoina, jotka on muodostettu valiokunta-, eduskunta- tai hallitusryhmän sisäisissä neuvotteluissa. Analyysini perusteella mielipide ja kanta eivät näin ollen ole toistensa synonyymejä. Ero merkityksissä syntyy siitä, että *edustajan on joskus tehtävä henkilökohtainen kompromissi ja tyydyttävä ryhmän kantaan, vaikkei se välttämättä vastaisi täysin hänen omaa mielipidettään*. Kantaan sopeutuminen osoittaa samalla uskollisuutta (*loyalty*) omalle ryhmälle, mistä edustaja pitkällä tähtäimellä saattaa tulla palkituksi esimerkiksi puolueen tai eduskuntaryhmän luottamustehtävillä.

Toisinaan voi sattua myös niin, että edustajan yksinjäminen mielipiteensä kanssa ilmenee turhautumisena valiokunnan kokouksessa, josta on lähdetty pois ovet paukkuen. Vaikka valiokuntatyöskentelystä annetaan haastatteluissa paikoin kliininen ja asiantuntijuuskeskeinen vaikutelma, näkyvät siinä toisinaan myös inhimilliset tunteet. Useimmiten väliaikaiseksi (eduskuntaryhmän jäsenyydestä erottaminen on entistä harvinaisempaa) jäävän poistumisen (*exit*) lisäksi edustajat tiedostavat erilaisia keinoja, joilla on mahdollista välttää oman ryhmän kannasta eroavan mielipiteen ilmaiseminen. Taipumattomuus ryhmäkantaan näkyy pääsääntöisesti istuntosalityöskentelyssä ja -äänestyksissä.²⁸

Edustajan on lisäksi mahdollista jättäytyä tarkoituksella pois valiokunnan päättävästä kokouksesta. Mietinnön loppuun kootusta valiokuntakäsittelyyn osallistuneiden edustajien nimilistasta jää tällöin kyseisen henkilö nimi uupumaan. Yksittäisen kansanedustajan vastahankaisuus liittyy haastatteluiden perusteella usein edustajan omaan profiloitumisen tarpeeseen ja esimerkiksi omassa kampanjassa esitettyjen vaalilupausten pitämiseen. Vaikuttaakin siltä, että toisinaan politiikassa oman mielipiteensä esiintuominen tuo mukanaan yksinjämissen riskin. Yksinjämistä kuvaillaan hyvin ikäväksi tilanteeksi. Haastatteluista ilmenee myös, että oman ryhmän sisällä itseään jatkuvasti ns. oppositioon ajavan kansanedustajan asema ja puhe saattaa kokea arvonalennuksen sekä valiokunnassa että eduskuntaryhmässä. Tämän välttämiseksi yksimielisyydestä poikkeamisesta tulisi etukäteen neuvotella ryhmänjohdon kanssa ja pyytää siihen lupa.

²⁸ Eräs tunnustettu tapa on jättää menemättä istuntosalin äänestykseen. Edustajilla on lisäksi mahdollisuus äänestää tyhjää, mikä tosin harvemmin on käytössä. Tuomittavin vaihtoehto hallitusryhmän edustajalle on äänestää opposition mukana, hallituksen kantaa vastaan. Eräissä haastattelussa muisteltiin myös sellaista tilannetta, jossa edustaja protestoidakseen on läsnä istuntosalissa äänestyksen aikaan, mutta jättää äänestämättä eli on tavallaan ”läsnä olemalla poissa”.

Puoluedemokratiassa yhteistoiminnan ennakointi on keskeistä, koska edustajien mielipiteet ja kannat halutaan usein etukäteisesti varmistaa. Siksi valiokunnan jäsenistön avointa deliberointia pyritään joskus rajaamaan, hillitsemään sekä ennakoimaan erilaisin käytännöin. Toisaalta edustajien vahva identifioituminen valiokunnan jäseniksi voimistaa valiokunnan asemaa ja sisäistä koheesiota. Vahva ja yhtenäinen valiokunta saattaa joissain tilanteissa uhmata puoluedemokratiaa, koska tällöin valiokunnan jäsenet nimenomaisesti valiokunnan jäseninä, ei ryhmien jäseninä, saattavat päätyä helpommin vastustamaan ja muuttamaan hallituksen esityksiä. Voidaankin sanoa, että kun puolueyhtymän koheesio henkilökohtaisina kompromisseina ja joukkuehengen eetosena loppuu, kuri alkaa. Ryhmänjohdon langettamat sanktiokeinot ovat siitä syystä edustajien tiedossa. Tietoisuuden sanotaan jo itsessään hillitsevän mahdollisia irtiottoja ja ”lipsumisia” (*shirking*) (Müller 2000: 323). Sanktiokeinoista haastatteluissa tuotiin ilmi esimerkiksi puhuttelut, nuhtelut sekä taloudelliset menetykset. Eräs edustaja kuvaili sanktioiden olemassaoloa ”kovaksi henkiseksi paineeksi” (VIII: 80). Poliitikon mahdollisuudet uralla etenemiseen puolueen sisäisissä luottamustehtävissä sekä valiokuntapaikkojen jaossa saattavat vaikeutua. Edustajat kertovat:

”Sanktiokeinot ovat osittain jopa ihan **suoraan taloudellisia** – – Sitten niitä [hallintoneuvostojen kokouspalkkioita] ei saa, kun on tuhma. Ja, jos tavallaan menettää ryhmän luottamuksen, musta se on sinänsä ymmärrettävää, että jos meilläkin joku koko ajan äänestää ryhmän kannan vastaisesti, **niin ei sitä nyt tietenkään mihinkään merkittävään paikkaan valita sitten äänestämään väärin**. Että kyllähän oman ryhmän luottamuksen menettäminen johtaa siihen, että sitten pitää loikata [toiseen puolueeseen]²⁹ kun ei [omassa]³⁰ ryhmässä pärjää.” (XVI: 100.)

”– – Että kyllä sitten välillä tarvitaan kyllä sellaista eri tyyppistäkin... ei nyt voi sanoa painostusta, mutta ei se nyt kyllä mene aina perille, että tuo niitä asia-argumentteja esiin. Vaan **välillä täytyy sitten käydä käytävässä neuvottelemassa asiasta muutenkin**.” (II: 4.)

Haastatteluissa ei kuitenkaan esitetty, etteivätkö edustajat olisi täysin vapaita ilmaisemaan mielipiteitään valiokunnassa ja muualla, kuten rajoittamaton parlamentaarinen puheoikeus edellyttää. Kyvykyys tuoda esiin oma mielipide, myös ryhmän vastaisten, katsotaan keskeisesti kuuluvaksi kansanedustajan ammattiin. Edustajat kuitenkin näkevät eduskuntaryhmän vastaisten kantojen ottamisen ”vaikeana tilanteena” (XIV: 113), erityisesti istuntosalin äänestyksissä. Edustajan äänestyspätös saattaa myös olla ”skitsofreeninen” (XIV: 12) suhteessa tämän valiokunnassa aiemmin esittämään kantaan – johtuen juuri ryhmäkurista, josta lipeäminen olisi ”liian kallista” (XIV: 14). Eräskin edustaja kokee itsensä onnekkaaksi juuri siinä mielessä, että

²⁹ Puolueen nimi poistettu epärelevanttiuden vuoksi.

³⁰ Puolueen nimi poistettu epärelevanttiuden vuoksi.

toistaiseksi hänen oma mielipiteensä ja sinänsä sitova ryhmäkanta ovat olleet yhteneväiset, eikä hän ole joutunut tekemään valintaa näiden välillä. Edustajien kokemukset toisaalta alleviivaavat, kuinka edustajat aktiivisesti tekevät valintoja edustuksellisessa toiminnassaan, vaikka ryhmän näkökulmasta heidän odotetaan myös toimivan puolueen valtuutettuina (*delegate*). Palaan näihin kysymyksiin tarkemmin luvussa 2, jossa keskustelen jäsenten jakamasta asiantuntijuudesta ja mahdollisuuksista vaikuttaa yksittäisinä toimijoina lainsäädäntöön.

1.4. Poliittiset mittasuhteet deliberaation rajaajana

Kuten edellisessä alaluvussa esitin, sanktiot vaikuttavat valiokuntakeskustelun avoimuuteen hillitsemällä keskustelulla koettelua. Avoimuutta määrittää aiemmin mainittu jaottelu tavallisiin ja vaikeisiin lakiesityksiin. Kantojen ja mielipiteiden muodostaminen on vapaampaa tavallisten lakiesitysten käsittelyn yhteydessä, jotka eivät ole poliittisesti yhtä latautuneita. Lisäksi hallitusryhmien keskinäisten erimielisyyksien esiintuomista ei pidetä erityisen suotavana valiokunnan kokouksissa niiden ollessa muodollisia päätöksentekotilanteita. Irtiotot taustakeskusteluissa sovitusta linjoista saattavat hetkellisesti heilauttaa hallitus–oppositio-balanssia ja voivat tarjota oppositiolle välittömän lyömäaseen. Toisaalta keskustelun annetaan välillä rönsyillä, jolloin näkemyksiä esitetään suhteellisen vapaasti.

”Siellä ei puhuta kauhean avoimesti näitä. – – Koska, jos esimerkiksi hallituspuolueet keskenään riitelee, niin sitä yritetään välttää, ettei sitä näytetä oppositiolle, koska siitäkin oppositio saattaa iskeä takaisin. Siitä tulee aseita oppositiolle. Eli me yritetään pitää mölyt keskenämme.” (XI: 149.)

”– – Ja välillä me saatetaan käydä – – hyvin avointa yleiskeskustelua mietintöluonnoksen pohjalta ja siinä esitettiin kyllä varsin reippaita puheenvuoroja, missä irrottauduttiin hallitus- ja oppositionrintamista. Mutta huomenna, kun meillä on ratkaiseva käsittely, niin **kaikki rivit on ikään kuin ammuttu suoriksi huomiseksi eli kyllä siitä huolehditaan**. Välillä ehkä annetaan vähän rönsyillä, mutta kyllä se hallituskuri ja oppositioasetelma hyvin paljon myös sanelee myös valiokuntatyössä.” (II: 2.)

Yhdessä sovittu mielipide on normi hallitusryhmien näkökulmasta myös keskustelun tasolla. Tästä huolimatta irtiottoja tapahtuu, koska edustajat eivät ole pelkkiä puolueensa valtuutettuja. Oppositio pyrkii iskemään kiinni näihin yhtenäisten representaatioiden murroksiin. Näihin poliittisen pelin paikkoihin suhtaudutaan valiokunnissa usein huumorilla. Asian vakavuutta korostaa kuitenkin se, että tiukoissa tilanteissa asiakohdan käsittely tai valiokunnan kokous on välillä keskeytetty. Nämä proseduraaliset järjestelyt

voidaan nähdä deliberaatiota hillitseviksi elementeiksi, jotka ovat kehittyneet eduskunnan sisäisiksi, epävirallisiksi mekanismeiksi. Deliberaation voidaan nähdä menevän puoluedemokratian kannalta liian pitkälle tai väärään suuntaan, kuten seuraava haastateltava kertoo:

”– – Käsittely on keskeytetty, kun alkaa repeilemään. Sitten saattaa olla, että se vedetään viikoksi pois listalta ja ryhmänjohtajat käy läpi. Ja siellä saatetaan vaihtaa niin, että varajäseniä tulee varsinaisten tilalle sinne istumaan ja kaikkea muuta. Että kyllä tällaista tehdään, **jos se on menossa väärään suuntaan se päätöksenteko.**”
(VIII: 86.)

Vaikka valiokunnan keskustelusta annetaan sellainen kuva, ettei ennalta muodostettuihin kantoihin voida vaikuttaa keskustelulla, koetaan vastustava deliberointi selvästi uhkaavana. Voiko tämä kertoa siitä, että keskustelulla saattaisi sittenkin olla mielipiteitä ja kantoja muuttava vaikutus? Deliberatiivinen teoria uskoo, että representaatiot eivät koskaan ole vakautettavissa tai *a priori* olemassa olevia, vaan niitä tuotetaan aktiivisesti deliberatiivisessa prosessissa. Tästä näkökulmasta käsin on ymmärrettävää, että avoin deliberaatio saa (puolueen) representaation näyttäytymään jonain toisena: arvaamattomana, hallitsemattomana ja haastettavissa olevana. Vaikka poliittiset representaatiot eivät ole olemassa ilman deliberaatiota, saattaa deliberaatio uhata puoluedemokratian ylläpitämää representaatiota.

Kuten yllä totesin, deliberatiivisella teorialla on mahdollista käsitteellistää keskustelun menemistä puoluedemokratian kannalta liian pitkälle. Paljastaessaan näkemyksiään ja kuunnellessaan toisia keskusteluosapuolet saattavat samanaikaisesti tulla paljastaneeksi yhä enemmän erimielimielisyyden aiheuttajia. Alkuperäinen erimielisyys saattaaakin tästä syystä syventyä, kuten Elster (1998b: 109, 177) on esittänyt. Liian avoin keskustelu saattaaakin aiheuttaa säröjä puolue- tai hallitusrintaman kollektiiviseen kilpeen, mikäli osapuolet alkavat häilyä kollektiivisen kannan takana. Tämä saattaa aiheuttaa dominoefektin, mikä vaikuttaa olevan erityisesti hallitusryhmien huolena. Edellä kerroin sanktiomenetelmistä, jotka vaikuttavat edustajien toiminnan taustalla. Niiden välitön vaikutus ei kuitenkaan paikannu suoraan valiokuntatyöskentelyyn. Enemminkin edustajat käyvät päänsisäistä keskustelua, jossa he arvioivat ja harkitsevat, miten on kannattavaa toimia. Joskus valiokunnassa on havaittavissa jonkun edustajan äkillinen yön yli tapahtunut mielenmuutos, mikä viittaa käytyihin taustaneuvotteluihin ja -keskusteluihin.

Valiokunnan deliberaatioon vaikuttaviin epävirallisiin käytäntöihin kuuluu myös ns. kirjan mukaan -periaate. Toisinaan valiokunnassa ilmoitetaan, että ”mennään kirjan mukaan”, jolla tarkoitetaan sitä, että hallituksen esityksestä ilmenevä kanta pitää eikä sitä voida muuttaa keskustelulla. Toisin sanoen hallituksen esityksestä kumpuavaa representaatiota ei valiokunnan jäsenten näkemyksillä ole mahdollista muokata (paitsi mietinnön sisältöä kirjoittaessa). Käytäntö otetaan käyttöön myös silloin, kun hallitusryhmät eivät pääse keskenään sopuun mietinnön sisällöstä tai pykäliin mahdollisesti tehtävistä muutoksista. Kirjan mukaan -periaatteen mukaisesti muutokset tehdään vain siinä tapauksessa, että hallitusryhmät päätyvät keskinäisissä keskusteluissaan yksimielisyyteen lakiesitykseen tehtävien muutosten tarpeellisuudesta (ks. myös Wiberg 2000: 170). Kiintoisalla tavalla tässä puoluedemokratian käytännön sovelluksessa yksimielisyys on enemmistön kannalta pakotettua, koska yksikin valiokunnan hallituksen jäsen pystyy vaikuttamaan koko valiokunnan enemmistön ottamaan kantaan. Puoluedemokratian tukemana kirjan mukaan -käytäntö tehostaa poliittista päätöksentekoa.

Deliberaation rajoista voidaan päätellä, että kynnys valiokunnan positiiviseen vallankäyttöön (politiikkamuutosten tekemiseen) on toisinaan kohtuullisen korkea. Muutosten tekeminen edellyttää valiokunnan täyttä yksimielisyyttä. Edellä mainittu kirjan mukaan -periaate on hyödytön, jos kaikki hallitusryhmien jäsenet kääntyvät sille kannalle, että lakia tulee muuttaa. Kuten aiemmin on jo ilmennyt, hallitusryhmien mahdollinen halu muuttaa lakiesitystä ei tule jäsenistölle yllätyksenä, koska esityksen ongelmakohdat ovat usein jo ennakolta tiedossa. Usein myös valiokunnassa kuultavat asiantuntijat osoittavat esityksen heikkouksia. Merkittävien pykälä- eli lakimuutosten toteuttaminen vaatii hallitusryhmien valiokuntajäseniltä sekä valiokunnan puheenjohtajalta (jos tämä kuuluu hallitusryhmiin) myös merkittävää yhteydenpitoa omiin eduskuntaryhmiin ja lakiesityksen antaneeseen ministeriin. Neuvotteluita käydään tarvittaessa myös hallitusryhmien kesken ryhmäjohtajistoa myöten.

Haluttomuutta pykälämuutosten tekemiseen voidaan ymmärtää puoluedemokratian näkökulmasta. Puoluedemokratian toiminta on tavallaan kyseenalaistettuna, jos valiokunta yksimielisten hallitusryhmien johdolla päättää muuttaa hallituksen esitystä. Muuttaminen voidaan tulkita myös hallituksen haastamiseksi, koska (tärkeimmät) hallituksen esitykset pääosin pohjaavat yhdessä muodostetulle hallitusohjelmalle tai muuten käydyille neuvotteluille hallituspuolueiden välillä. Edellä sanotun mukaisesti

myös hallitusohjelma on nähtävä kompromissin tuloksena, johon hallituspuolueet ovat sitoutuneet.

Haastateltavat kuitenkin korostavat, että valiokunnalla on täysi oikeus muuttaa valiokuntaan lähetettyjä hallituksen esityksiä. Puoluedemokratian näkökulmasta asia ei kuitenkaan ole näin yksinkertainen. Tämä dynamiikka osoittaa, kuinka parlamentarismien ja puoluedemokratian periaatteet kietoutuvat yhteen valiokuntatyössä, vaikka valiokunnan deliberaatiota hillitsevät järjestelyt ovat epävirallisia. Muuttaessaan lakiesitystä valiokunta tulee sohaisseeksi enemmistöparlamentarismien ja puoluedemokratian pelisääntöjä. Haastattelut viittaavat siihen, että valiokunnan toimialasta vastaavan ministerin vaikutusvalta on eduskunnan ja valiokunnan muodollista päätäntävaltaa suurempaa. Muutamat haastateltavat tulkitsivat, että valiokunnan ehdottamissa muutoksissa olisi toisinaan kyse nimenomaan ministerin arvovallasta. Mutta toisaalta ”– – lällyministerihän semmoinen olisi, jolla ei olisi kynnyskysymyksiä – –” (IV: 17). Pykälien muuttamista koskevien kysymysten ytimessä nähdään olevan kyvykkyys huomioida toisen osapuolen argumentaation painavuus. Poliittinen voima tarvittaessa painaa päätöksenteossa enemmän kuin itse asia, mikä voi tehdä valiokuntatyöskentelystä joskus tempoilevaa. Haastateltavat kertovat:

”– – On tietenkin poliittisen väännön paikka silloin, kun asiassa on puolensa ja puolensa. Mutta useinhan se on niinkin, että **poliittiset mittasuhteet ratkaisee ehkä joissain kohdissa enemmän kuin itse se asia**. Tai mitä asiantuntijat on sanonut. Semmoistakin sattuu, että asiantuntijat ovat lakiesitystä vastaan ja hallituspuolueiden kansanedustajienkin enemmistö saattaa olla sitä mieltä, että tämä on huono lakiesitys. Mutta silti se lakiesitys menee läpi, jos ministeri haluaa, että se menee läpi. Eli tavallaan **kaikki se puhe tai se retoriikka ja että on vakuututtu jostakin asiasta, niin sillä ei ole mitään merkitystä silloin, jos tavallaan sitten poliittinen voima ratkaisee sen asian**.” (XVIII: 12.)

”– – Mulle on jäänyt pikkuisen vielä hämärän peittoon, että miksi jotkut hallituksen esitykset on sellaisia, että ne lähtee vähän purkautumaan ja sinne pääsee väliin. Miksi toiset on sellaisia, että ne ei ole? Se liittyy jotenkin siihen, että jotkut asiat on niin vahvasti jonkun ministerin tai jonkun puolueen lempilapsi, että ne ei suostu antamaan yhtään periksi. Siinä on jotain **sellaista näkymätöntä tai sanomatonta juttua, että miten jotkut asiat pitää viedä niin tiukasti ja kiireesti ja muuttamatta läpi**. Ja sitten toisissa asioissa on merkitystä sillä mitä asiantuntijat sanoo ja että silloin argumentoinnilla voi vaikuttaa siihen, mihin suuntaan mennään.” (VIII: 115.)

Yllä olevat haastatellut reflektoivat valiokunnan mahdollisuuksia muuttaa lakiesityksiä. Samalla he tulevat kuvailleeksi hallituksen ja eduskunnan välisiä voimasuhteita. Hallitus pyrkii vaikuttamaan valiokuntakäsittelyyn joidenkin haastateltavien mukaan myös siten, että ristiriitaiset esitykset kasataan valtiopäivien alkuun tai loppuun, jotta ne käsiteltäisiin mahdollisimman kiireellä. Jossain mielessä vaikuttaisi siltä, että

parlamentarismin työnjaollinen periaate, ”hallitus hallitsee ja parlamentti luo ja hajottaa sen” (Laver & Shepsle 1999: 279), on melko polarisoitunut. Haastattelut antavat ymmärtää, että eduskunnan enemmistön (hallitusryhmät) tekemät muutokset lakiesityksiin indikoisivat välitöntä epäluottamusta hallituksen hallinnalle. Sama näkemys toistuu tilanteissa, joissa kuvailtiin suhtautumista valiokunnan jäsenten irtiottoihin. Suomalaista parlamentarismia Anckarin (1992: 157) mukaan määrittääkin eduskunnan osoittama sietokyky hallituksen toimille. Tämä eittämättä ruokkii *status quo*-tilaa.

Yllä olevassa lainauksessa ilmi tuodulla ”näkyttömällä jutulla”, jolla haastateltu viittaa valta- ja voimasuhteisiin, on toinenkin puoli. Pitäessään kiinni edustamisen delegaatiosta eli edustuksellisesta ketjusta, puoluedemokratia voi heikentää yksittäisen edustajan puheen vaikutusmahdollisuuksia. Isojen ja vaikeiden lakiesitysten läpivieminen valiokunnassa kertoo siitä, miten puolueet voivat aidoimmillaan toimia puoluedemokratian logiikan mukaisesti. Edustuksellinen ketju säilyy eheänä, kun puolueet toimivat kollektiivisten tavoitteiden mukaisesti myös valiokuntatyössä. Tähän mennessä olen osoittanut, että hallituspuolueiden välinen politiikkakoordinointi tapahtuu pääosin valiokunnan ulkopuolella. Puolueideologisiin eroihin perustuva näkemys valiokunnan toiminnasta on tässä mielessä linjassa puoluedemokratian toteuttamisen kanssa (Mattson & Strøm 2004: 97). Seuraavassa alaluvussa selitän, kuinka valiokunta on edellä esitetystä huolimatta puolueiden välisten kompromissien teon virallinen arena.

1.5. Puolueiden väliset kompromissit

Puoluedemokratian näyttäytymistä käsitelleissä alaluvuissa valiokuntatyöstä on tähän mennessä muodostunut kuva, joka on jäänyt monessa suhteessa karkeaksi. Syynä tähän on analyysin rakenne, joka alleviivaa osittain keinotekoisesti kontrastia puoluedemokratian toimintalogiikan (kuri ja puolueen yhtenäisyys) ja toisaalta valiokunnan yhtenäisyyden (*cohesion*) välillä. Kontrasti syntyy jo teoreettisessa viitekehyksessä esitetystä ajatuksesta, jonka mukaan poliittiseen edustamiseen sisältyy aina harkintaa ja arviointia. Vaikka puoluedemokratia aggregoikin mahdollisimman tehokkaasti intressejä poliittisessa järjestelmässä, eivät edustajat valiokunnassa näyttäytyä aina puoluedelegaatteina. Kuten deliberatiivinen demokratia selittää,

deliberatiivisessa prosessissa, jossa poliittisia päätöksiä tehdään, tuotetaan myös mielipiteitä ja näkemyksiä. *Valiokuntakeskustelu voidaan siis nähdä deliberatiivisena prosessina*. Edustamiseen sekoittuu näin ollen myös *trustee*-mallista edustamista, jossa edustajat ovat puolueidensa uskottuja. Tämä alaluku toimiikin johdantona seuraavalle pääluvulle, jossa esitetään, että puoluedemokratian monet oletukset valiokunnan kehityksessä eivät täysin pidä paikkaansa.

Manin on ehdottanut, että keskustelulla koettelon periaatetta tulisi puoluedemokratiassa tarkastella kurin sijasta kompromissien näkökulmasta (Manin 1997: 216–218). Kompromissit ovatkin äärimmäisen keskeisiä puoluedemokratian toimivuudelle. Niiden merkitystä korostaa se, etteivät puolueet ole yksiselitteisiä tai sellaisenaan yksimielisiä toimijoita, toisin kuin demokratiateorioissa on joskus annettu ymmärtää. Hallitusryhmät joutuvat esimerkiksi muodostaessaan hallitusohjelmaa tekemään oletettavasti monia kompromisseja. Myös kansanedustajat tekevät henkilökohtaisia kompromisseja aiemmin esitetyn mukaisesti.

Jos valiokunta päätyy käymissään keskusteluissa siihen, että jonkinlainen yksimielisyys lakiesityksestä olisi saavutettavissa, päädytään usein neuvottelemaan kompromissista. Kompromissien synnyttämisessä on aineiston perusteella havaittavissa kaupankäyntiin viittaavia elementtejä. Argumentaation onkin väitetty muuntuvan kaupankäynniksi (*bargaining*) suljettujen ovien takana (ks. esim. Elster 1998b: 100). Aineistossa kaupankäynnin ja keskustelun ero kompromissien tuottamisessa syntyy, koska valiokuntaan tullaan usein valmiiksi muodostettujen kantojen kanssa. Argumentoinnin funktiona on tällöin osapuolineuvottelu, jolla pyritään sopimaan valiokuntamietintöön kirjattavista seikoista. Neuvotteluita johtavat pääsääntöisesti valiokuntaryhmien vastaavat, joilla haastatteluiden perusteella näyttää olevan tunnustettu ”äänen auktoriteetti” (*authority of voice*) koko ryhmän kannan eksplikoimisessa (Warren 1996: 50–51). Valiokuntavastaava usein vastaa ryhmän kollektiivisten kantojen ilmaisusta. Ryhmän kannan esiintuomiseen voivat osallistua myös muut edustajat epävirallisissa kokouksissa ennakolta sovittujen kehysten puitteissa.

Haastatteluista selviää, että jos hallitusryhmät saavat opposition puolelleen yksimieliseen mietintöön, mikä on usein tavoitteena, saattaa oppositio pidättäytyä vastalauseen jättämisestä. Hallituksen esityksen pykälät hyväksytään tällöin muuttumattomina, mutta mietinnön perusteisiin voidaan kirjata joskus tiukkojakin

huomioita. Kompromissiratkaisut voivat toimia hyvityksinä oppositiolle (tai ryhmäkurin puitteissa hallitusryhmien jäsenille), joka on esittänyt kriittisiä näkökulmia käsiteltävään asiaan.

”– Päälinjat ja kaikki on lyöty lukkoon, että tehdäänkö muutoksia pykäliin vai eikö tehdä muutoksia. Sitten saatetaan antaa periksi oppositiolle tai vaikka hallituspuolueiden jäsenillekin, riippuu asiasta, siinä mietintöön kirjoittamisen, siis että **voidaan antaa periksi että siihen mietintöön voidaan laittaa sitten niitä asioita mitä ne toiset osapuolet, hävinnyt osapuoli, tavallaan haluaa.**” (XI: 54.)

”Yleensä on niin, että hallituspuolueen edustajat **saadakse hallituksen esitykseen mahdollisimman vähän muutoksia, tekevät kompromissin.** Se on ihan asiasta kiinni.” (V: 22.)

Jos valiokunta päätyy puoltamaan hallituksen esitystä, mutta sillä on tästä huolimatta epäilyt esimerkiksi lain sovellettavuudesta tai seurauksista, saattaa valiokunta päätyä merkitsemään mietintönsä loppuun lausuman.³¹ Lausumalla voidaan erityisesti painottaa valiokunnan huolenaiheita ja vaatia ministeriötä esimerkiksi seuraamaan tai arvioimaan uudelleen lain vaikutuksia määrätyn ajan kuluttua. Lausumat nähdään myös kompromissiratkaisuina tilanteissa, joissa enemmistö hallitusryhmistä olisi kenties ollut halukas tekemään pykälämuutoksen, mutta poliittisista realiteeteista ja voimasuhteista johtuen tämä ei ole ollut mahdollista. Tämän seurauksena on joskus syntynyt valiokunnan mietintöjä, joiden sävy on ollut ristiriidassa hallituksen lakiehdotusta puoltavan päätöksen kanssa.

Millaista kompromissia valiokunnan deliberaatiolla sitten haetaan? Kompromissien rakentuminen joko argumentaation tai kaupankäynnin ja tinkimisen varaan jää analyysissä osittain epäselväksi. Nähdäkseni puute johtuu siitä, että deliberaation muotojen välinen rajanveto on teoreettisesti äärimmäisen vaikeaa. Deliberaatiota käsittelevässä tutkimuskirjallisuudessa ei ole päästy kaikkia tyydyttävään ratkaisuun. Esimerkiksi Manin, joka ylistää puoluedemokratiassa puolueiden kykyä kompromisseihin, näkee samanaikaisesti, että keskusteluosapuolien tulisi olla vapaita keskustelua rajaavista sanktioista. Hänen mukaansa keskustelun ja tinkimisen (*haggling*) ero syntyy siitä, että toisin kuin keskustelu, tinkiminen on aina nollasummapeli. (Manin 1997: 199.) Tinkimisessä keskusteluosapuolten mielipiteillä ja neuvottelun lopputuloksella on suoria seurauksia sen osapuolille: toinen hyötyy ja toinen menettää.

³¹ Perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa tarkastusvaliokunta (TrVL 1/2008) on huomauttanut lausumien lainsäädännöllisen painoarvon huomioimisesta. Vaikka lausumat ovat ministeriöitä sitovia (ne tulee ottaa huomioon uutta lainsäädäntöä suunniteltaessa), ei näin kuitenkaan aina tapahdu. Muutamit edustajat viittasivatkin tähän kritiikkiin, kun he pohtivat valiokunnan lausumien merkitystä.

Argumentaation sisällön järkevyyden on tällöin toissijaista, koska argumentin vetoavuus kohdistetaan suoraan keskusteluosapuolen asemaan neuvottelussa.

Tulkintani mukaan deliberatiivisen ihanteen kannalta ongelma syntyy, kun argumentaatiosta putoaa pois deliberatiolle välttämätön etäisyys ja perspektiivi. Keskustelu tyypistetään strategiseksi tilanteeksi, jossa ei ole kyse välttämättä *argumentoinnin järkevyydestä*, vaan *neuvottelulopputuloksen järkevyydestä*. Toisten näkemysten huomioon ottaminen omissa perusteluissa ei tällöin välttämättä ole tarpeellista, koska tarkoituksena on ilmaista mahdollisimman tarkasti omat neuvottelurajat. Ristiriitainen dynamiikka näyttäytyy esimerkiksi institutionaalisten menetelmien tukemana silloin, kun oppositio harkitsee *onko vastalauseen jättämisessä järkeä*. Tällöin liikutaan teoreettisesti niillä rajoilla, ovatko kysymyksessä lehmänkaupat. Palaan vastalauseiden merkitykseen laajemmin analyysin päättävässä alaluvussa 2.4., jossa keskustelen haastamisen ja vastustamisen merkityksestä parlamentaarisessa demokratiassa. Eräs opposition edustaja kertoo kompromissien työstämisestä:

”– – Mutta **jos olemme saaneet jonkun oman painotuksen sinne eli ikään kuin kompromissina, niin silloin saattaa olla, että jättäydymme vastalauseen tekemisestä**. Se **nähdään semmoisena yhteistyökysymyksenä** silloin, semmoisena hyvänä, jos ajatellaan että eihän niillä vastalauseilla ole merkitystä sillä lailla sitten kuitenkaan.” (X: 42.)

Haastatteluista ei voida täysin päätellä, missä vaiheessa neuvottelupeli ns. vihelletään poikki. Sanamuodoista ja neuvottelurajoista käytävä keskustelu ei ole täysin rajoittamatonta: aivan kaikkeen ei voida puolin ja toisin lupautua. Joskus mietinnön sisältöön yritetään neuvotteluissa "lypsää" mahdollisimman paljon lieventäviä asiakohtia eli hallituksen esityksen linjasta poikkeavia näkökulmia. Keskustelu kompromisseista kääntyykin paikoin pelaamiseksi ja kaupankäynniksi edellä sanotun mukaisesti. Tinkimisessä tunnutaan myös vedottavan reilun pelin henkeen:

”– – Ja sittenhän se on semmoinen tilanne – – vaikka, että toinen puoli vähän niin kuin lypsää. – – Niin sitten täytyi vaan sanoa, ettei tästä nyt ei löydy yhteisymmärrystä, vaan että täytyy mennä kirjan mukaan. – – Ja **jokaisella on vähän niin kuin roolinsa siellä valiokunnassakin, että osaa arvioida, että missä kohtaa se raja menee**.” (IX: 53.)

”– – Että sitten tietysti on tilanteita, jolloin hallituspuolueet toteavat, että ei mitään kompromissia, tässä ei ole kompromissi mahdollista, eikä anna periksi. – – Mutta tähän liittyy, että oppositio totta kai aina yrittää saada sinne läpi edes jotain omia mielipiteitään. Ja joissain asioissa tulee kyllä semmoista, jota voisi varmaan sanoa ihan peliksi. **Hallituspuolueet voi antaa periksi tässä ja sitten olla ehdottomia jossain tärkeämmässä asiassa taikka sitten vedota ainakin oppositioon, että 'mehän annettiin äsken periksi, että teidän pitäisi nyt tulla vastaan'**.” (IV: 52.)

Kommentit kertovat toisaalta kaupankäynnistä (ja muista deliberaation muodoista), mutta niillä on myös deliberatiivinen ulottuvuus. Deliberatiivisella teorialla asiaa voidaan tarkastella laajemmin. Toisin kuin teoria toisinaan olettaa, kaikki mikä tapahtuu suljettujen ovien takana, ei aina ole ”hämärää” (Naurin 2007: 146). Deliberatiivinen teoria on Naurinin mukaan suhtautunut ei-julkiseen deliberaation ”olkiukkona” (*straw man*) (mt.). Deliberatiivisen demokratian uudemmat teoreetikot, joiden ajatuksia tutkimuksessa on esitelty, ovat olleet valmiita joustamaan deliberaation laadun tiukoista ehdoista. Teorioiden ulottaminen kohti intressejä ajavia argumentteja osoittaa, että esimerkiksi kaupankäynti voikin jossain mielessä olla kuuntelevampaa kuin pelkkä argumentointi. Esimerkiksi Sunstein on nähnyt deliberaatiossa olevan mahdollista kurottaa kohti ”toimintakykyistä yhteisymmärrystä” (*workable agreement*) (Dryzek 2000: 48). Vastaavanlainen huomio löytyy myös neuvotteluteoreetikoilta, jotka kutsuvat neuvottelevia keskusteluita ”sopeutuvaksi kaupankäynniksi” (*integrative bargaining*) (Naurin 2007: 51; Mansbridge ym. 2010: 66, 71–72). Tulkitsen, että valiokunnan kompromisseihin pyrkivissä keskusteluissa on deliberaation muotoihin viittaavia elementtejä, joita ei voida pitää epädemokraattisina deliberatiivisen demokratian näkökulmasta. Kompromissit kuvaavatkin parhaimmillaan Mansbridgen (2006) määrittelemää täyttä deliberaatiota (Mansbridge 2006: 117). Täydessä deliberaatiossa kaupankäynnin ja neuvottelun osapuolet toisaalta arvioivat, voidaanko asiasta käydä kauppaa (hyvin tärkeistä ei kenties voida) ja tulevat toisaalta samanaikaisesti tietoisiksi toistensa preferenssien tärkeydestä (Mansbridge 2006: 122, 126–127; Mansbridge ym. 2010: 64, 69.)

Kaupankäyntiä muistuttavalla keskustelulla on mahdollista löytää myös alkuperäisen asetelman ulkopuolinen ratkaisu, kuten Dryzek (2000: 43–46, 170) ehdottaa. Tuottaessaan mietinnön tekstisisältöä ja tehdessään kompromisseja valiokunta yrittää todella sovittaa näkemyksiään yhteen. Valiokunnan näkökulmasta tarkasteltuna voidaan nähdä, ettei puoluedemokratiassa pelkästään aggregoida intressejä sellaisenaan. Valiokunnan deliberaatioon sisältyy hyvin paljon intressejä koskevaa harkintaa ja arviointia. Valiokunnan ilmapiiri ja sisäiset normistot lisäksi hillitsevät puhdasta oman edun ajamista toisen kustannuksella. Tutkiessaan EU-lobbaajien deliberoinnin laatua Naurin tuli lopputulokseen, ettei ”alastoman vallan” näyttäminen ja käyttäminen ole kannatettavaa suljettujen ovienkaan takana. Hän pääättelee, että tämänkaltaiset raa’atkin intressipyrkimykset tulisi ”pukea politiikkaan” (*dressed for politics*). Puhdas oma etu on piilotettava muiden näkemykset huomioon ottavaksi, jotta se voisi kantaa hedelmää.

Foorumin käyttäytymisen rationaliteetti on vahvasti normitettu ja siinä on omaksuttu monia deliberatiivisen demokratiaa kannattamia ihanteita. (Naurin 2007: 117, 147.)

Sisäisiä sosiaalisia normeja kunnioitetaan vahvasti valiokunnan työskentelyssä. Normien rikkomisista annettiin joissain haastatteluissa esimerkkejä. Haastateltavat kertovat tilanteista, joissa valiokunta on ensin yhdessä neuvotellut pitkään ja hakenut kompromissia sekä yhteisiä näkemyksiä, mutta sitten viime hetkellä jokin edustaja tai ryhmä onkin jättänyt asiasta eriävän mielipiteen tai vastalauseen. Tätä on kuvattu ”maton alta vetämiseksi” (XVIII: 48), josta on ”jäänyt astian maku jälkeensä” (III: 53). Viimeaikainen deliberatiivisen teorian tutkimuskirjallisuus, joka hyväksyy kaupankäynnin yhtenä deliberaation muotona, korostaa samanaikaisesti, että sen tulisi olla mahdollisimman avointa ja vilpitöntä (Mansbridge 2006: 122). Kaupankäynnin on siis oltava reilua. Toisaalta kannoilla keinottelu voidaan nähdä yhtenä politiikan tekemisen tapana, jota valiokunnan normeilla yritetään minimoida. Poliitiikan tekemisen merkitykseen palaan analyysin lopussa, alaluvussa 2.4.

Kysymys kompromisseista on mahdollista nähdä laajemmin edustuksellisen demokratian näkökulmasta. Pitäytyminen yhdessä sovituksi eli sitoutuminen kompromissiin on yhteiskuntasopimuksen keskeisimpiä elementtejä. Kompromissin etymologinen merkitys tarkoittaaakin kiinnostavasti ”yhdessä lupaamista” (lat. com- + promittere). Lupaamiseen viittaava tekijä selittää esimerkiksi, miksi valiokunta yltyessään kompromissiratkaisuun, johon kaikki eivät välttämättä ole täysin tyytyväisiä mutta ovat ratkaisun sellaisenaan kuitenkin hyväksyneet, pidättäytyy julkisesti istuntosalissa enää kritisoimasta tätä yhdessä tuotettua ratkaisua. ”Sopeutuvalla kaupankäynnillä” tarkoitetaan, että deliberatiivisessa prosessissa keskustelun osapuolet hyväksyvät lopputuloksen eri syistä (Mansbridge ym. 2010: 71–72). Valiokunnan foorumin normit säätelevät pitäytymistä yhdessä sovituksi, mikä osoittaa, että deliberatiivisen demokratian vaatimukset päätöksenteon läpinäkyvyydestä ja johdonmukaisuudesta toimivat myös toisin päin.

Keskustelulla koettelu edustuksellinen periaate sisältää myös elementtejä, joita ei voida ymmärtää vain prosessin läpiviemisenä. Keskustelulla koettelu puoluedemokratiassa saattaa hyvin ylittää aggregatiivisen mallin asetelmat ja tuoda prosessiin deliberatiivisen tematiikan mukaisia ideoita. Pluralistinen näkemys deliberaatiosta sallii, että deliberaatiolla voi olla useita samanaikaisia tavoitteita ja päämääriä (Mansbridge 2006:

129). Näkemys on arvokas valiokunnan deliberoinnin ymmärrykselle. Samalla pluralistinen käsitys deliberaatiosta laajentaa teoreettisen näkemyksensä esimerkiksi neuvotteluihin ja kaupankäynteihin, jotka ymmärretään osapuolien keskinäisen ymmärryksen muotoina (mt.: 122–123).

Tässä luvussa olen kuvannut puoluedemokratian toimintaa valiokuntatyöskentelyssä ja esittänyt havaintoja sen vaikutuksesta valiokunnan deliberointiin. Puoluedemokratian asettamat poliittiset voimasuhteet määrittävät melko pitkälle valiokunnan työskentelyä erityisesti silloin, kun käsittelyssä on tärkeä lakiesitys. Eduskunta- ja valiokuntaryhmien asianmukaisen toiminnan tarkoituksena on ennakoida ja varmistaa ryhmän yhteistoimintaa. Kaikki joutuvat tekemään puoluedemokratiassa kompromisseja: sekä puolueet että yksittäiset edustajat. Edustajat joutuvatkin punnitsemaan, milloin ja miten kannattaa missäkin tilanteessa toimia. Kyseinen aspekti osoittaa myös, että eduskuntaryhmä (puolue) ei välttämättä ole sisäisesti eheä, koska edustajat tekevät itsenäisiä ratkaisuja valiokunnassa. Ns. toimijakatoa hillitään valiokunnassa epävirallisilla järjestelyillä, joista ehkä kiinnostavin on kirjan mukaan -käytäntö. Alaluvussa 1.5. alkoi kompromissien tekemisen yhteydessä paljastua, että valiokunta ei ainoastaan ole vastakkaisten intressien konfliktikenttä, vaan myös yhteistyön areena. Tähän teemaan siirryn seuraavassa analyysiluvussa.

2. Valiokunta yhteistyön areenana

Tässä luvussa jatkan edellisessä alaluvussa aloitettua argumenttia siitä, että puoluedemokratian logiikka ei ole valiokuntatyössä kaiken läpäisevä. Puoluedemokratian implikoima toimijoiden yksimielisyys ei ole automaattista. Puolueiden keskeisyys modernille edustukselliselle demokratialle sekä lainsäädäntöelimen konkreettiselle toiminnalle ei tarkoita, että puolueet olisivat *itseohjautuvia organismeja*. Päinvastoin tämä politiikan tutkimukseen (ja demokratiateorioihin) juurtunut näkemys puolueista saattaa peittää alleen erilaisia ristiriitoja ja katkoksia ns. kollektiivisessa ja yksilöllisessä edustussuhteessa (Judge 1999: 12–13). Kollektiivinen edustaminen limittyy tilanteesta riippuen yksilölliseen (tai asiaintressi tms.) edustamiseen. Kansanedustajat arvioivat jatkuvasti edustamisen fokusten painoarvoja. On nähtävä, että puoluedemokratian dynamiikkaan keskeisesti kuuluu yksilölliset kansanedustaja-toimijat, jotka muodostavat yhdessä kollektiivin.³²

Tässä luvussa käsitelen aluksi eduskunta- ja valiokuntaryhmiä esideliberaation areenoina ja pohdin niiden itsenäistä roolia suhteessa puolueeseen. Tämän jälkeen käsitelen asiantuntijuutta, jonka turvin yksittäisten kansanedustajien on mahdollista vaikuttaa valiokuntatyössä. Alaluku 2.3. pohtii puolueiden välisten rajojen madaltumista valiokuntatyössä. Analyysiosan viimeisessä luvussa käsitelen aineistosta kummunnutta huomioita politiikalla pelaamisesta, jonka kytken käytyyn teoreettiseen keskusteluun.

2.1. Eduskunta- ja valiokuntaryhmän itsenäisyys

Puoluedemokratian monet oletukset näyttävät ristiriitaisilta parlamentin sisäisessä tarkastelussa. Esimerkiksi oletus puolueesta (puoluejohdon) poliittisesta päätöksenteosta vastaavana tahona ei aineiston valossa täysin pidä paikkaansa. Poliittisessa päätöksenteossa on kysymys myös päätöksentekoa tukevan ja oikeuttavan informaation

³² Kansansuvereniteettia korostavan edustamiskäsityksen mukaan puolue lakkaa edustamasta, jos se epäonnistuu (erityisesti suurissa kysymyksissä) toteuttamaan vaaliohjelmansa pyrkimyksiä. Tulkinnan kehys on hyvin kapea, mutta näin ymmärrettynä menestyksen arviointi aktualisoituu vaaleissa. Äänestäjien on sanottu tekevän äänestyspäätöksensä taannehtivasti eli perustaen arvionsa puolueen vaalikauden aikaiseen toimintaan (ks. esim. Manin ym. 1999, vastakkaisesta näkemyksestä ks. Mansbridge 2003). Äänestäjät rankaisevat usein mielellään erityisesti hallituspuolueita epäonnistumisesta (Nousiainen 200b: 86).

hankkimisen resursseista. Jotta poliittinen päätöksenteko olisi mahdollisimman tehokasta, edustuksellisuuden organisoinnissa täytyy koordinoida resursseja myös käytännössä. Esimerkiksi tätä puolueiden käytännöllistä toimintaa valottavaa seikkaa puoluedemokratian ideaalimalli ei pysty teoreettisella tasolla tavoittamaan. Näkökulma resurssien merkityksestä päätöksenteossa auttaa hahmottamaan valiokuntalaitoksen tärkeyttä koko eduskunnalle. Tässä alaluvussa lähestyn kuitenkin kysymystä informaatioresurssien eroista puolueen ja eduskuntaryhmän välillä.

Haastatteluista on tulkittavissa, että eduskuntaryhmä linjaa varsin pitkälle koko puolueen kannanmuodostusta. Eduskuntaryhmät voivat omien valiokuntaryhmiensä (ja esimerkiksi kiinteän henkilökuntansa) ansiosta perehtyä paremmin lainsäädännön tekniseen tarkasteluun. Kotimaiset puolueorganisaatiot ovat puolestaan alkaneet yhä enemmän keskittyä laajempiin strategisiin kysymyksiin (esim. vaalikampanjoiden suunnittelu ja toteutus). (Wiberg 2000: 173.) Puoluedemokratian sisäisestä näkökulmasta katsoen sen oletamat institutionaaliset järjestelyt ovat kenties murroksessa. Matti Wiberg argumentoikin, että merkittävä osa suomalaisten puolueiden pragmaattisesta päätöksenteosta on siirtynyt puolueorganisaatiosta eduskuntaryhmälle. (Wiberg 2000: 173.)³³ Eduskuntaryhmän painoarvo on jatkuvasti lisääntynyt suhteessa puolueeseen, joka kertoo siitä, että puolueen ja eduskuntaryhmien tehtävät ovat vuosikymmenten saatossa eriytyneet (Nousiainen 2000b: 80–81; Helander & Pekonen 2007: 129–130; Raunio & Wiberg 2008: 592). Puolueen ja eduskuntaryhmän eriytyminen tarkoittaa, että mielipiteen muodostamisen paikka on itse asiassa siirtymässä parlamenttiin. Muutoksella sanotaan olevan myös vireyttäviä vaikutuksia parlamentarismille, koska puolue toimiston antamat toimintaohjeet ovat vähentyneet (ks. esim. Nousiainen 2000b: 80; Helander & Pekonen 2007: 130).

Nämä esiintuodut muutokset edustuksellisessa ketjussa merkitsevät samalla myös yksittäisen kansanedustajan roolin vahvistumista. Yksittäisen edustajan merkitystä ja vaikutusmahdollisuuksia voimistaa erityisesti eduskuntaryhmien harjoittama työnjako, jossa ryhmät jakaantuvat omiksi valiokuntaryhmikseen, kuten haastatteluista hyvin selviää. Valiokuntaryhmään kuuluvat kansanedustajat voivat vastaavasti kuitenkin

³³ Eduskuntaryhmien itsenäisyyttä korostaa myös se, että varsin usein puolueen puheenjohtaja on eri henkilö kuin eduskuntaryhmän puheenjohtaja (Wiberg 2000: 169). Yleisemmällä tasolla useissa monipuoluekoalitiohallituksissa ministeriyksiä ei riitä kaikille, joten puolueen ja ryhmän johto- ja kontrollitehtävät on jyvitetty (Strøm & Müller 2008: 41).

helpottaa työtaakkaansa jakamalla ns. tontteja tai erityisiä vastuualueita³⁴ valiokuntaryhmässä. Yleisesti informaatioresurssien jakamiseen liittyvät järjestelyt tekevät päätöksenteosta kustannustehokasta, vaikka samalla kollektiivisen toiminnan ongelmaan sisältyvän toimijakadon mahdollisuus kasvaa (Strøm 1995: 66–67; Müller ym. 2006: 19–22).

Edustajien valiokuntajäsenyydet mahdollistavat merkittävän erikoistumisen ja asiantuntijuuden kehittämisen eri politiikkalohkoilla. Puolueen päätöksenteon hajaantuminen kyseenalaistaa vahvasti oletuksen, jonka mukaan kansanedustajat olisivat puoluedemokratiassa ns. puoluedelegaatteja. Kuten jo edellisessä alaluvussa nähtiin, sovitellessa puolueiden välisiä näkemyseroja edustajien tulee pystyä arvioimaan, missä puolueen neuvottelurajat kulkevat. Valiokuntaryhmät vaikuttavat olevan hyvin keskeisiä koko eduskuntaryhmän mielipiteenmuodostuksessa. Haastateltavat tukevat tätä päätelmää:

”Iso vastuu [valiokuntaryhmillä]. **Heillä on mandaatti ja heillä on vastuu.** Meillä luotetaan hyvin pitkälle siihen mitä valiokuntaryhmät tekee.” (XIII: 34.)

”– – [Eduskunta]ryhmässäkin on keskusteltu siitä paljon, miten paljon on mahdollisuus muuttaa [näkemyksiä]. Koska kyllähän tavallaan myös sekin on huomioitava, että **kun aikaa kuluu, niin asiat myös muuttuu.** Ja monessa asiassa ei voi liimautua siihen samaan käsitykseen mitä ehkä joskus on ollut. Se on helpottanut, että meille [valiokuntaryhmälle] on eduskuntaryhmässä annettu se [vastuu] ja sanottu, että **”te teette sen viimeisen ratkaisun siinä”.** Että se vastuu on siellä. Että kuunnellaan [eduskunta]ryhmää, keskustellaan. Erilaisia näkemyksiä varmasti tulee, mutta viimeinen vastuu on siinä [valiokunta]ryhmässä – – ”. (XVII: 56.)

Valiokuntaryhmien toiminta eduskuntaryhmissä kertoo resurssien ja vastuiden jakamisen lisäksi siitä, että puolueet voidaan hyvin nähdä sisäisen deliberaation areenoina myös eduskunnassa. Edustajat kokevat valiokuntaryhmiksi järjestäytymisen tärkeäksi, koska he voivat testata ajatuksiaan luottamuksellisessa ilmapiirissä. Haastatteluista ilmenee, että vakuuttamisen taito on arvokkaampaa eduskunta- ja valiokuntaryhmässä kuin valiokunnassa. Samaan aikaan jää kuitenkin paikoin epäselväksi, kuinka avoimia ja inklusiivisia sisäiset neuvottelut eduskuntaryhmän tasolla loppujen lopuksi ovat:

”– – Mutta, kun ei se eduskunnan päätöksenteko oikeastaan tapahdu siellä valiokunnissakaan, vaan se tapahtuu toisaalta eduskuntaryhmissä, joissa muodostetaan kannat. Ja sitten neuvotteluissa, **joihin jotkut osallistuvat ja toiset eivät osallistu.** Ja niissä neuvotteluissa tietysti niin sitten se vakuuttamisen taito on ehdottomasti tärkeätä.” (XVI: 2.)

³⁴ Kaikissa valiokuntaryhmissä ei sisäistä työnjakoa ei, koska käytännön kautta on todettu, että kaikkien on perehdyttävä pääsääntöisesti kaikkiin valiokunnassa käsiteltäviin asioihin.

Eduskuntaryhmän päätöksenteko ja päätöksenteon läpivieminen valiokunnissa kertoo siitä, että todellisuudessa lainsäädännön kontrolli eduskunnassa jää usein varsin pienen ”porukan” varaan (XIII: 73). Valiokuntaryhmälle annettu luottamus sekä suoranainen mandaatti tarkoittaa samanaikaisesti merkittävää vastuunottoa. Koko eduskuntaryhmä äänestää istuntosalissa useimmiten valiokuntaryhmän ottaman kannan mukaisesti ja näin ollen luottaa valiokuntaryhmän asiantuntijuuteen ja sen valiokuntaryöhön antamaan panokseen. Näkemys korostuu entisestään pienten eduskuntaryhmien kohdalla, joiden valiokuntaryhmät koostuvat vain yhdestä edustajasta, jolloin tämä tekee ”monen ihmisen työn” (XVI: 38).

Vaikka deliberaation suostuttelevaan piirteeseen viittaavaa haastatteluaineistoa on niukalti, voidaan tästä huolimatta päätellä, että ryhmien kannat voisivat olla muutettavissa ainakin eduskunnan epävirallisilla areenoilla. Lähempää tarkasteltuna puolueen kanta ei näin ollen ole aina kiveen hakattu. Esimerkiksi aiempi sitaatti korostaa, kuinka itsenäisesti valiokuntaryhmä voi todellisuudessa linjata koko eduskuntaryhmän kantaa. Samalla edustajat ja valiokuntaryhmät joutuvat tilanteesta riippuen arvioimaan puolueen aiempien linjojen paikkaansa pitävyyttä esimerkiksi muuttuneiden olosuhteiden vuoksi. Käytännössä puolueiden representaatioiden (eli näkökulmien) ei oletetakaan olevan staattisia, mikä mahdollistaa niiden jatkuvan kehittymisen ja muokkaamisen sekä valiokuntaryhmien että yksittäisten edustajien toimesta. On siis mahdollista, että valiokuntien jäsenet voivat eduskuntaryhmässä vaikuttaa mielipidejohtajina koko ryhmän mielipiteenmuodostumiseen. Mikäli puheen merkitystä hahmotetaan vaikuttavuuden näkökulmasta, tulee suostuttelevaa puhetta käyttäkin juuri omassa eduskunta- tai valiokuntaryhmässä.

Eduskunta- ja valiokuntaryhmien keskustelut kertovat puoluedemokratian prosessuaalisuudesta. Ryhmän yksimielisyys tulee varmistaa keskustelulla ennen valiokuntakäsittelyä, kuten aiemmin on esitetty. Spontaanit (toisten mielipiteiden) kannattamiset ovat politiikassa useimmiten negatiivinen asia, kuten jotkut haastateltavat toivat ilmi. Kielteisyys spontaaneja kannattamisia kohtaan korostaa yhteistoiminnan *ennakoinnin* merkitystä erityisesti hallitusryhmien näkökulmasta, sillä keskustelulla koettelen nuotit pyritään sopimaan etukäteen. Näin korostuu Teorellinkin (1999) vaatimus puolueen sisäisestä deliberaatiosta, joka edesauttaa toisaalta yhteisen kannan pitämistä, mutta mahdollistaa myös neuvottelut esimerkiksi sisäisistä erimielisyyksistä ja näkemuseroista. Mansbridgen määrittelemän esideliberaation tarkoituksena onkin

auttaa ryhmän yhteisten intressien luomisessa. Sisäiset kokoukset voidaan nähdä samalla tärkeänä yksittäisten, mahdollisesti omassa ryhmässään vähemmistöön jääneiden edustajien kuuntelun areenoina. (Mansbridge 2006: 117.) Eräs valiokuntavastaava kommentoi valiokuntaryhmän keskinäisen keskustelun merkitystä tavalla, joka korostaa deliberaation vaikutuksia näkökulmien ja koko edustuksellisuuden jalostumiseen:

” – – Mutta aina pitää olla jonkinlaisia soraääniä, jotta sitten voidaan **kyseenalaistaa sitä omaa ajattelua ja omien asioiden eteenpäinviemisiä ja sen lainsäädännön kehittämistä**. Ne ei ole huonoja asioita, kun joku ihminen on asiasta eri mieltä. Se ovat minun mielestä pikemminkin päinvastoin, se on hyvä asia. – – Mutta se on hirveän tärkeätä, että jotakin meidän päänupissa joka kerta tapahtuu, että ’hei aa, hän ajattelee noin, miten se on, onkohan se sittenkin oikein? Pitäisikö tätä sittenkin viedä tuohon suuntaan, olenkohan minä sittenkin ajatellut ja jättänyt huomioimatta esimerkiksi jonkun asian’ – –?” (VII: 25.)

Valiokunnan kokousta edeltävässä esideliberaatiossa muodostetaan ryhmän kannat, kuten edellä on puhuttu. Kuten edellisessä alaluvussa esitin, myös valiokuntaryhmän sisällä neuvotellaan kompromisseista: kuunnellaan ja ymmärretään esitettyjä näkökulmia ja pohditaan, mihin oma eduskuntaryhmä voi suostua. Jäsenistölle kertyvät informaatioresurssit tukevat neuvotteluja valiokunnassa. Ne osaltaan myös vahvistavat kykyä nähdä, miten lainsäädäntöasioiden kanssa on edettävä. Siirrynkkin seuraavaksi käsittelemään asiantuntijuutta.

2.2. Asiantuntijuudella vaikuttaminen

Valiokuntia luonnehdittiin haastatteluissa kouluina, joissa edustajat oppivat jatkuvasti uusia asioita valiokunnan politiikkasektorista. Tätä oppimistehtävää tukevat valiokunnassa kuultavina käyvät asiantuntijat, jotka voivat olla alansa kirkkainta kärkeä. Monet edustajat kokevatkin olevansa tässä suhteessa etuoikeutetussa asemassa. Valiokuntien selkeät lainsäädännölliset erikoistumisalueet helpottavat valiokunnan yhtenäisyyden luomista ja edustajien asiantuntijoiksi kehittymistä (Arter 2006: 73–78). Tässä alaluvussa käsittelem asiantuntijatiedon rakentumista valiokunnissa ja sen vaikutusta edustajien henkilökohtaisiin mahdollisuuksiin painaa lainsäädäntöön yksilöllisen ”sormenjälkensä”.

Valiokunnan teknisenä tehtävänä on antaa valiokuntaan lähetetyistä hallituksen esityksistä mietintö tai lausunto, jota käytetään eduskunnan päätöksenteon pohjana. Mietinnön tai lausunnon tekstisisältö luonnostellaan (valiokuntaneuvoksen toimesta)

valiokunnan keskustelun pohjalta. Näin ollen voidaan sanoa, että valiokunnan lainsäädäntötyötä määrittää paljolti *yhdessä tekeminen*. Valiokunnan deliberoinnin orientaatio on kohti yhteistä ja yhteisesti muodostettua tietoisuutta. Tarkoituksena on hakea yhdessä mietinnön perusteluihin erilaisia painotuksia ja näkökulmia, jotka parhaiten ilmaisisivat valiokunnan tahtoa. Mahdollisia erimielisiä näkemyksiä pyritään myös sovitteluun, kuten edellisen luvun lopussa esitettiin. Arter (2006) on esittänyt, että valiokunnan yhtenäisyys (*cohesion*) edesauttaa valiokuntaa työskentelemään vahvana itsenäisenä lainsäädännöllisenä toimijana.

Puoluerajat valiokuntatyöskentelyssä voivat myös hämärtyä. Kuten aiemmin toin ilmi, valiokunnan yhtenäisyys haastaa ne puoluedemokratian piirteet, jotka näkevät valiokunnan jäsenet puolueidensa agentteina valiokunnassa. Näkemyseroa voidaan selventää tutkimusongelmaosan luvussa 1 esitetyillä erilaisilla näkökulmilla valiokuntatyöskentelyyn. Universalistinen (*universalist*) käsitys korostaa valiokuntien lainsäädännöllistä roolia koko parlamentin näkökulmasta, kun taas puolueideologisiin eroihin perustuva näkemys käsittää valiokunnat enemmistöpuolueiden politiikkakoordinoinnin areenana (ellei relevantteja keskusteluita käydä jossain muualla). (Mattson & Strøm 2004: 93–111.)

Kuvaillessaan valiokuntatyöskentelyä haastateltavat usein korostavat universalistista näkemystä. Puheenvuoroilla valiokunnassa pyritään omaan asiantuntemukseen ja asiantuntijakuulemisiin nojautuen täydentämään lakiesityksen tarkastelua ja valiokunnan keskustelua. Edustuksellinen deliberaatio edellyttääkin useiden eri näkökulmien esiin tuomista ja kyseenalaistamista. Samaan aikaan valiokuntatyön taustalla huomioidaan, että inhimillinen ajattelu on erehtyväistä. Tätä deliberatiivinen teoria on korostanut puhuessaan ”rajoitetusta rationaliteetista” (esim. Fearon 1998: 49–50). Erehtyväisyyttä voidaan vähentää antautumalla keskusteluun ihmisten kanssa, joilla on erilaisia näkökulmia, kokemuksia ja taustoja. Jäsenten monipuoliset taustat (esimerkiksi siviiliammatin puolelta) ja näkökulmat vahvistavat valiokunnan deliberatiivista prosessia, mitä arvostetaan:

”– Jokaisella on jotain annettavaa siihen asiaan, että **se käsittelyn rikkaus tulee siitä, että jokaisella on oma lähestymisnäkökulma** siihen. Ja sitä kautta voi kysyä, että onko tämä asia hyvä vai huono. Meillä on valtava oppimisen ympäristö siinä, itsellekin. Ainakin näin olen kokenut, että se on valtavan hyvä kokemus ollut nähdä ja kuulla, mitä muut erilaisista taustoista tulevat ihmiset vaikuttaa, ja se tausta kyllä tulee siellä esille.” (XV: 43.)

Deliberatiivinen prosessi ilmenee valiokunnan demokraattisessa päätöksenteossa. Prosessissa keskustelun osapuolet saavat lisää faktuaalista tietoa ja tiedostavat paremmin päätöksenteon kannalta olennaisimmat näkökulmat. Keskeisintä on lakiesityksen avaaminen ja sen kohtien yksityiskohtainen tarkastelu. Monet kuvaavat, kuinka työskentelyn tarkoituksena on suunnitellun lainsäädännön toimivuuden varmistaminen. Tätä tehtävää tukee myös valiokunnassa kuultavina käyvät asiantuntijat. Asiantuntijakuulemisten³⁵ merkitys nousi haastatteluissa ennakoitua paljon suuremmaksi, ja aineiston läpäiseekin vahva asiantuntijuuden arvostus valiokuntatyössä. Asiantuntijakuulemisten järjestäminen palvelee valiokunnan asiantuntijaidentiteetin rakentumista. Lainsäädännön varmistamisen ja legitimoinnin kannalta on relevanttia kuulla niitä tahoja, joihin lainsäädäntö tulee eniten vaikuttamaan.

Asiantuntijakuulemiskäytäntö palvelee lisäksi kansalaisnäkökulman huomioimista poliittisessa päätöksenteossa. Asiantuntijat voidaan nähdä erityisen tärkeinä, koska he tarjoavat ulkopuolisia syötteitä valiokunnan kannanmuodostukselle. Deliberatiivisen teorian valossa asiantuntijakuulemisten ensisijainen tarkoitus ei ole kansanedustajien emansipointi eli valveuttaminen. Sen sijaan kuulemiset muodostavat yhteisen tärkeän lähtökohdan ja referenssipisteen valiokunnan deliberaatiolle. Asiantuntijat tarjoavat jäsenistölle samalla laaja-alaista ja konkreettista informaatiota lainsäädännön yhteiskunnallisista vaikutuksista.

Asiantuntijat ovat myös erittäin keskeisiä valiokunnan konsensuksen muodostamiselle, vaikkei konsensusta voidakaan pitää itsetarkoituksellisenä. Puolueet ja niitä valiokunnassa edustavat kansanedustajat formuloivat kantansa asiantuntijakuulemisten perusteella ja rakentavat argumentaationsa suhteuttaen sitä muiden näkemyksiin. *Puolueiden representaatio välittyy edustajien omaksuman asiantuntijatiedon kautta.* Lisäksi jäsenten on halutessaan myös mahdollista avata uusia, tuoreita näkökulmia asiantuntijoiden tarjoaman informaation avustuksella. Kansanedustajat painottivatkin, että asiantuntijoiden näkemyksiin vetoaminen omien kantojen perusteluissa on

³⁵ Eduskunnan virallisen valiokuntaoppaan (2008) mukaan valiokunta *voi halutessaan kuulla* asiantuntijoita. Nykyisellään tämä kuulemiskäytäntö on enemmänkin sääntö kuin poikkeus. Asiantuntijoiden määrä vaihtelee tapauskohtaisesti muutamasta kuullusta jopa useisiin kymmeniin. Nyrkkisääntönä tuntuu olevan, että mitä vaikeammasta hallituksen esityksestä on kyse, sitä enemmän asiantuntijoita valiokunta haluaa kuulla. Eräät tutkijat (Damgaard & Mattson 2004: 132) sanovatkin, että asiantuntijakuulemisten määrä korreloi lakikäsittelyn konfliktuaalisuuden kanssa. Toisaalta asiantuntijoiden suuri määrä kertoo siitä, että valiokunta käyttää kyseisen mietinnön tuottamiseen paljon aikaa. Mattson & Strøm (2004: 106) pitävät mahdollisena, että valiokuntakäsittelyn kestoajat heijastuvat suoraan valiokunnan institutionaaliseen vahvuuteen.

oikeutettua, jos verrataan, että perusteluita haettaisiin esimerkiksi käsittelyn kannalta täysin irrallisista tai täysin ulkopuolisista asiakokonaisuuksista.

Asiantuntijakuulemiset luovatkin pohjan toisen näkökulman tarkastelulle. Puolueiden väliset näkemyserot tuodaan hyvin harvoin valiokunnan keskusteluun (tai ylipäänsä debatoitavaksi) *sellaisenaan*. Sen sijaan puolueiden edustukselliset ideat näyttäytyvät asiantuntijatahojen *välittämänä*. Valiokunnassa asiantuntijoiden näkökulmat eivät kuitenkaan missään mielessä ole puolueettomia tai riisuttu intresseistä. Asiantuntija-ilmaisun käyttö on tässä mielessä hieman harhaanjohtavaa, jos sillä tarkoitetaan neutraalin tiedon tarjoamista valiokunnalle. Asiantuntijoiden esittämien näkökulmien kannustamana on parhaimmillaan mahdollista saada aikaan Palosen (2008) ehdottama *pro et contra* -tyyppinen asetelma. Puolesta ja vastaan puhuminen jalostaa päätöksentekoa ja sen perusteluita, kuten Palonen ja Pekonen (2008) ovat esittäneet. Laajemmin tämä parlamentaariseen puheelle ominainen tyyli parantaa edustuksellisen demokratian legitimitettä. Ei siis riitä, että keskustelulla todetaan erimielisyyden olemassaolo, vaan *erimielisyys tulisi myös johdonmukaisesti perustella*. Valiokunnan deliberatiivisella prosessilla varmistetaan, että kaikki tarvittavat näkökulmat on otettu huomioon. Keskustelu perusteluista ja niihin sisältyvistä näkökulmista saattaa toisaalta myös syventää näkemyseroja, mutta samalla niiden perinpohjainen selvittely auttaa jäsenistöä ymmärtämään ”mistä toinen tulee” ja mihin argumentit tällöin pohjaavat.

Lähtökohtaisesti kaikki valiokunnan jäsenet voivat osallistua kollegiaalisesti valiokunnan kannanmuodostukseen tekemällä mietintöluonnokseen haluamiaan korjaus- ja parannusehdotuksia. Tässä on otettava huomioon aiemmin sanotut seikat hyvästä valiokuntapuheesta, jotka korostavat mm. asiassa pysymistä. Eduskunnan historiikkihaastatteluissa (Helander & Pekonen 2007) puhuttiin ”sormenjäljistä” eli yksittäisistä huomioista, joita edustajien on toisinaan mahdollista saada valiokunnan mietintöön. Yksittäisten edustajien puheella vaikuttamisen mahdollisuudet kasvavat merkittävästi, jos käsiteltävään asiaan sisältyy vähän tai ei ollenkaan puoluepoliittisia intohimoja.

Asiaa voidaan selittää Sawardin kritiikillä Pitkinin deskriptiivisistä ja substantiivista edustamiskäsitteitä kohtaan. Saward painottaa, että intressit eivät suinkaan ole etukäteen ”olemassa” tai ”tiedossa”, vaan niitä myös *tehdään*. Sormenjälkiä voidaan tässä kehyksessä tarkastella siten, että yksittäinen kansanedustaja saattaa oivaltaa mahdollisuuden edistää edustettaviensa intressejä asioissa, joissa valmiita kantoja ei ole

olemassa. Saward väittääkin, että representaatiot ovat luonteeltaan aina performatiivisia: niitä tehdään ja tulkitaan aktiivisesti. (Saward 2006: 299–302; ks. myös Palonen 2005: 143.)

Yksittäinen edustaja (myös oppositiopuolueesta) voi vaikuttaa valiokuntatyöhön. Puheella vaikuttaminen edellyttää edustajalta kuitenkin huolellista valmistautumista, asiantuntemusta sekä johdonmukaista argumentaatiota ja toisten kuuntelemista. Sormenjälkiä on mahdollista tarkastella aitona pyrkimyksenä täydentää valiokunnan mietintöä hyödyntämällä omaa ammatti- ja asiantuntijaosaamista. Näitä yksilöllisiä vaikutusmahdollisuuksia täytyy tästä huolimatta suhteuttaa puoluedemokratian toimintalogiikkaan. Kuten eräs edustaja ilmaisi, ”– – jos vähänkin saa, niin se on jo paljon – –” (XIV: 155).

Kuten analyysissä aiemmin on jo nähty, puoluedemokratiassa keskusteluosapuolien kannat on useimmiten sidottu jo ennalta määriteltyihin poliittisiin linjauksiin. Tästä on kuitenkin olemassa merkittäviä poikkeuksia. Vaikeiksi koettujen asioiden rinnalla valiokunnassa läpi kulkee myös vähemmän (puolue)poliittisesti latautuneita hallituksen esityksiä. Lisäksi puoluekuri ei perinteisesti sido kansanedustajia ns. omantunnonasioita (esim. samaa sukupuolta olevien liitot, abortti-oikeus, ydinvoima) koskevissa hallituksen esityksissä (Raunio & Wiberg 2008: 590; Wiberg 2000: 165). Myös valiokunnan omat asiat³⁶ sekä valiokuntaan lähetetyt politiikkaohjelmat muodostavat keskustelutilanteen, jossa hallitus–oppositio-asetelma ei päde. Koska valiokunnan omat asiat on useimmiten vapautettu myös puoluepoliittisista jännitteistä ja puolueen ohjauksesta, ovat keskustelut tällöin pohdiskelevia ja syvällisiä sekä paikoin hyvin avoimia. Klassisen parlamentarismen periaatteet kuvailevatkin toisinaan paremmin valiokuntatyöskentelyä. Mieliä saatetaan muodostaa keskusteluiden seurauksena ja muita kuuntelemalla. On myös paljon sellaisia asioita, joihin ei yksinkertaisesti ole olemassa valmista mielipidettä, vaan edustajat todella syventyvät kuuntelemaan sekä muiden että asiantuntijoiden näkökulmia. Edustajat kertovat:

”– – On paljon sellaisia asioita, johon oikeasti nyt ei ole mitään vahvasti lukkoon lyötyjä kantoja, vaan niin kuin oikeasti kuuntelee myös sitä, että ’okei, että **kumpi vaikuttaa painavammalta**’ ” (VIII: 56).

³⁶ Vaikka suomalaiselta valiokuntajärjestelmältä puuttuu lainsäädännöllinen aloiteoikeus, voi valiokunta halutessaan nostaa esimerkiksi jonkin sitä huolettavan ajankohtaisaiheen työjärjestykseensä ja kuulla tämän tiimoilta asiantuntijoita.

” – Mä olen pyrkinyt avoimuuteen ja myöskin ennakkoluulottomuuteen, **että ei mulla ole aina täsmällisiä kantoja jokaiseen asiaan.** Koska ei jokaiseen asiaan ole poliittista kantaa olemassa missään. Vaan on asioita, joita on tarkasteltava ikään kuin sulle tulisi joku täysin uusi maailma eteen. Sä tutkit, että mitä tämän kanssa tehdään, kuinka tässä olisi viisasta toimia? **Ei millään poliittisella puolueella ole sellaista viisautta, jolla se pystyisi etukäteen lyömään lukkoon semmoisia detaljia,** että miten niiden kanssa toimitaan.” (XIV: 16.)

Kommentit osoittavat, että puolueiden ylläpitämät ja luomat representaatiot eivät ole kaikenkattavia. Kuten edustaja yllä sanoo, kenelläkään ei ole sellaista viisautta, jolla voitaisiin etukäteen tietää kaikista asioista. Representaation avoimuus vahvistaa deliberatiivista prosessia silloin, kun puolueen ja edustajan välinen edustussuhde ymmärretään uskotuksi. Haastatellut viittaavat tässä yhteydessä kuunteluun, avoimuuteen ja ennakkoluulottomuuteen. Toiminnan rationaliteetti deliberatiivisella foorumilla tarkoittaa em. kaltaisten piirteiden omaksumista yhteistoiminnan lähtökohtina. Deliberaatio sisältää argumentoinnin lisäksi kuuntelua. Argumentoida voi ilman kuuntelua, mutta deliberaatioon sisältyy myös kuunteleminen (Naurin 2007: 38). Jotta deliberaatio olisi aidosti mahdollista, täytyy edustuksen ideoissa ja aatteissa olla tilaa (etäisyyttä) kehittyä, muotoutua ja jalostua.

Kuten analyysistä alkaa selvitä yhä vahvemmin, keskustelulla koetteluun ja representaation suhde puoluedemokratiassa ei ole staattinen. Yhtenäisen linjan pitämisen tärkeys ja funktio muuttuvat vaalikauden mittaan. Puoluedemokratian toiminta eduskunnan sisällä saattaa murentua hetkellisesti. Jännittyneisyys yhteisen linjan säilyttämisessä näkyy esimerkiksi hallitustyöskentelyssä, kun se harjoittaa merkittävää ennakkointia suhteessa eduskuntaan. Hallitus yrittää haastatteluiden mukaan välttää vaikeiden lakiesitysten antamista eduskunnalle vaalikauden loppumetreillä. Vaalien lähestyessä edustajan mandaatin sitovuus ryhmäjohtoon päin alkaa pitää yhä vähemmän. Vaalikauden kuluessa myös valiokunnan työskentely sähköistyy:

” – Mutta kyllä on jo huomannut, että tavallaan **ne riidat tai ne mielipide-erot kasvavat vaalikauden edetessä.** Meillä on aika isoja lakiesityksiä, isoja asioita. On ymmärrettävää tietysti, että vaikka olisi miten samaa ryhmää tai hallituksessa olevia, niin **ei voi olla niin että on kaikki samalla linjalla. Tietysti valiokuntatyössä se aika näkyy,** ne mielipide-erot. Koska siellä on pakko sitten tuoda ne esille, jos aikoo vaikuttaa sen lain valmisteluun. Niin siellähän ne sitten tulee esille.” (XVII: 15.)

” – Ja sitten se ryhmänjohtajien sana periaatteessa sitoo, mutta sitten kun vaalikausi lähestyy loppuaan, niin sitten se alkaa sitoa yhä vähemmän ja vähemmän, koska ei ole enää mitään sanktioita jäljellä ja sitten **aletaan keskittyä vaaleihin** – – ”(XVI: 82).

Aineistosta jo aiemmin kummunnut tulkinta kertoo representaatioiden olevan institutionaalisten järjestelyiden näkökulmasta keinotekoinen. Tarkoitan tällä mm. monipuoluehallitusten sisäistä dynamiikkaa. Hallitusryhmät koostuvat erillisistä

puolueista, jotka eivät todellisuudessa jaa välttämättä samoja mielipiteitä kaikista asioista. Oppositioyhmien yhteiseksi nimittäjäksi ei aina puolestaan riitä se, että ne ovat hallitusta vastaan. Jokainen eduskuntaryhmä kantaa ja ilmaisee oman representaationsa, jonka avulla potentiaalisia äänestäjiä houkutellaan. Sanotaankin, että vaali- ja puolueohjelmat aktivoivat yhteiskunnallista keskustelua ja kannustavat poliittisten arvioiden tekemiseen (Urbinati & Warren 2008: 400–401). Merkittäväksi seikaksi nousee vaaleihin liittyvä kilpailullinen asetelma sekä puolueiden välillä että niiden sisällä.

Edellä käsitellyt teemat – hallituksen harjoittama lainsäädännön ennakointi, edustajan luvan pyytäminen eri mieltä olemiseen sekä sanktioiden jakaminen – kertovat edustuksellisten periaatteiden painoarvojen alati aaltoilevasta liikkeestä. Vaaleja koskeva periaatteen varjo lankeaa muiden periaatteiden ylle silloin, vaaliuurnat alkavat kutsua. Puoluedemokratialle ominaiset piirteet alkavat tällöin horjua parlamentin sisällä, jolloin esimerkiksi edustajien autonomia lisääntyy suhteessa puoluejohtoon. On mahdollista, että mielipiteiden muodostaminen saattaakin silloin tapahtua valiokuntakeskustelun seuraksena. Vaalien lähestyminen vaikuttaa siis siihen, kuinka ja millaisella intensiteetillä lakiesityksiä koetellaan keskustelussa. Myös valiokunnan mietintöihin jätettyjen vastalauseiden määrän sanotaan kasvavan. Puolueiden julkisen profiloitumisen tarve kasvaa. Kilpailu näkyvyydestä ja äänistä koskettaa myös yksittäisiä edustajia, sillä kamppailu omankin puolueen sisällä voi olla kovaa.

2.3. "Se poliittinen jää niin kuin taakse"

Yhtenäisellä ja voimakkaalla valiokunnalla sanotaan olevan konkreettinen vaikutus lainsäädäntöön tulevaisuudessa. Tämä lienee yksi syy, miksi yksimielinen mietintö on usein valiokunnan yhteisenä päämääränä. Yksimielisen mietinnön saavuttaminen edellyttää usein neuvottelua kompromisseista. Usein pykälät hyväksytään muuttumattomina, mutta mietinnön tekstisisällön kirjoittamiseen jokainen jäsen voi osallistua, kuten edellä olen kertonut. Mietinnön tekstisisällön merkitystä kuitenkin samaan aikaan vähäteltiin joissain haastatteluissa, koska ainoastaan pykälämuutoksilla on merkitystä. Ministeriöissä perehdytään tästä huolimatta valiokunnan aiempiin mietintöihin ja lausuntoihin niiden edustaessa virallisesti eduskunnan tahtoa. Jos esimerkiksi valiokunta on johdonmukaisesti suhtautunut kriittisesti johonkin tiettyyn

lainkäyttöalueeseen ja toiminut tämän suhteen yksimielisesti, saattaa mietinnöillä olla vaikutusta siihen, millaisia hallituksen esityksiä eduskuntaan annetaan jatkossa.³⁷

Yhtenäinen ja dynaaminen valiokunta pystyy parhaimmillaan tekemään merkittäviäkin linjauksia omalla politiikkasektorillaan. Eräs haastateltava kertoo, että valiokuntatyöskentelyssä on mahdollista havaita erilaisia politiikan tasoja. Toisinaan valiokunta linjaa alansa politiikkaa hyvin voimakkaastikin, mitä kaikki jäsenet eivät välttämättä ole tulleet havainneeksi. Valiokunta toimii tällöin ns. universalistisen näkökulman mukaisesti, kun se tavallaan työskentelee koko parlamentin agenttina (Mattson & Strøm 2004: 93–95). Joissain tapauksissa, kun valiokunta linjaa koko toimialaansa koskevaa politiikkaa sen koetaan muodostavan oman puolueen. Haastatteluista selviää myös, että valiokunnassa on rekisteröityjen puolueiden lisäksi nähtävissä muitakin puolueita. Nämä ryhmittymät eivät ole puoluepoliittisesti sitoutuneita, vaan muodostavat ”epäpyhiä liittoja” esimerkiksi jonkun alue- tai asiaintressin ympärille.³⁸ Yhtä lailla valiokunnassa voidaan edellisessä luvussa esitetyn mukaisesti tehdä hallitus- tai puoluepolitiikkaa, mikä puolestaan viittaa ns. puolueideologisiin eroihin perustuvaan käsitykseen valiokunnasta (Mattson & Strøm 2004: 93–111).

Valiokunnan ilmapiirillä on erittäin suuri vaikutus valiokuntatyöhön. Hyvä ilmapiiri edesauttaa valiokuntaa työskentelemään aidosti yhdessä ja kuuntelemaan hyvillä mielin toistensa mielipiteitä ja kantoja. Sen sijaan huonoilmapiirisellä valiokunnalla on pahimmillaan jatkuvia päätösvaltaongelmia eli osanottajakatoa. Pienimmistään asioista saa halutessaan aikaan ison riidan, mikä selittää jäsenten haluttomuutta osallistua kokouksiin. Näissä valiokunnissa asioista päätetään ennemminkin äänestämällä kuin keskustelemalla.

Valiokunnan puheenjohtaja on erittäin keskeisessä asemassa työskentelyn sujuvuuden takaamisessa ja hyvän ilmapiirin luomisessa. Hän ei voi valiokuntaa johtaessaan olla korostetusti puolueensa valtuutettu ja ”vetää kotiinpäin”. Tämän sijaan hänen tulisi

³⁷ Jos valiokunnan kriittisyys tai suoranainen epäily lain toimivuutta kohtaan näkyy ennemminkin lausumien kirjoittamisena eikä pykälämuutosten tekemisenä, voisi olla kiinnostavaa tarkastella tilastollisesti korreloivatko nämä tendenssit keskenään. Toisin sanoen, kirjoitetaanko niissä valiokunnissa, joissa tehdään suhteessa muita vähemmän muutoksia hallituksen esityksiin, enemmän lausumia?

³⁸ Näitä rekisteröimättömiä puolueita on nähtävissä laajemminkin eduskunnassa. Samasta asiasta kiinnostuneet edustajat kokoontuvat yhteen miettiäkseen asian eteenpäinviemistä omissa ryhmissään.

huolehtia ”hygieniasta” eli toimia mahdollisimman puolueettomasti. Hän voi parhaimmillaan luoda yhteishenkeä ja alleviivata omalla toiminnallaan, että valiokunta ei ole vastakkaisten intressien areena, vaan tavallaan ”oma puolueensa”. Puheenjohtajan kyky huomioida tasapuolisesti valiokunnan jäsenistön puheenvuoroja lisää hänen arvostustaan. Myös jäsenistön kokemus siitä, että omalla puheella pystyy todella vaikuttamaan, nähdään haastatteluissa erittäin tärkeäksi koko valiokunnan työskentelyilmapiirille. Joissain haastatteluissa puheenjohtajalla kuitenkin arveltiin olevan enemmän valtaa muihin jäseniin verrattuna, vaikka hän toimissaan olisikin tasapuolinen.³⁹ Valiokunnan puheenjohtajan asemaa ja valtaa voidaan selittää myös sillä, että hän toimii useimmiten valiokunnan linkkinä ulkopuolisiin tahoihin ongelmatilanteissa. Ulkopuolisilla tahoilla tarkoitetaan valmistelevaa ministeriä sekä eduskuntaryhmien puheenjohtajistoa.

Valiokunta hioutuu omaksi työyhteisökseen⁴⁰, jolloin edustajat alkavat samalla tuntea toistensa persoonakohtaisia puhe- ja työskentelytapoja. Hyvään valiokuntapuheeseen näyttääkin vaikuttavan se, kuka puhuu: edustajat oppivat tuntemaan toistensa persoonina, mutta myös arvioimaan toistensa asiantuntijuusalueita (pohjaavat esim. aiemman siviiliammattin puolelta saatuun kokemukseen). Näiden lisäksi edustajien epäviralliset asemat eduskuntaryhmiensä valiokuntavastaavina näyttää vaikuttavan siihen, miten he tulevat kuunnelluksi. Valiokuntavastaava usein eksplikoi koko ryhmän virallisen kannan, kun taas muilla jäsenillä saattaa olla enemmän mahdollisuuksia puhua joskus ”maalailleenkin” tai esittää enemmän henkilökohtaisia näkemyksiä. Yleisesti ottaen kuuntelemisen ja kuuntelun väliseen eroon viitattiin haastatteluissa kuitenkin erittäin varovaisesti. Steinerin ym. (2004: 54) epäilyksi siitä, että kansanedustajille voi olla vaikeaa rikkoa sosiaalisia normeja, pitää tämän suhteen paikkaansa. Kollegoiden

³⁹ Koska valiokuntajohtajuuksia annetaan suomalaisessa valiokuntajärjestelmässä poikkeuksellisesti myös oppositioryhmille, syntyy valiokunnassa jännitteitä erityisesti oppositiopuheenjohtajan alaisuudessa.

⁴⁰ Edustamiskäsitteistöä määritellyt Pitkin (1967) korostaa myös kansanedustajien työympäristön realiteetteja, jotka näyttävät monin tavoin myös parlamentin arjessa. Esimerkiksi kansanedustajaan kohdistuu paineita ja odotuksia hyvin monelta taholta. Hänen mielipiteisiinsä vaikuttavat esimerkiksi puolue ja eduskuntaryhmä, erilaiset intressitahot (kuten järjestöt ja liitot) sekä erilaiset asiantuntijatahot, jotka käyvät valiokunnan kuultavina. Koska edustuksellinen instituutio, tässä tapauksessa Suomen eduskunta, on kansanedustajien työpaikka, vaikuttavat he kollegoina myös toistensa asenteisiin ja mielipiteisiin jokapäiväisen työskentelyn lomassa. Näillä virallisilla (esim. täysistuntosali ja valiokunnat) ja epävirallisilla (esim. kerhotoiminta ja muu sosiaaliset ympäristö) vaikuttamisen areenoilla kansanedustajat myös tutustuvat toisiinsa, puolueesta riippumatta, työtovereina. (Pitkin 1967: 119–221.)

arvostelusta pidättäytyminen osoittaa, että rajoittamattoman parlamentaarisen puheoikeuden periaate on eduskunnassa edelleen erittäin vahva.

Varsinaiseen kuuntelematta jättämiseen tai siihen, että joidenkin puheenvuoroja kuunneltaisiin toisia tarkemmin, viitattiin haastatteluissa ainoastaan epäsuorasti. Hyvän valiokuntapuheen korostamiseen on piilotettu kritiikin siemen. Myös se, että ei ole koko ajan äänessä, on osoitus kunnioituksesta valiokuntaa kohtaan. Tässä mielessä hiljaisuuskin on puhetta valiokuntatyöskentelyssä. Oman puheenvuoron tuoman lisäarvon arvioiminen osoittaa, että edustaja on omaksunut valiokunta-areenan puheen normit ja ammatillisen puheen luonteen. Tämänkaltaisen toisia huomioiva käytös herättää kunnioitusta. Muutamissa haastatteluissa tuotiin ilmi, että he ovat kuulleet sanottavan joko itsestään tai jostain toisesta edustajasta, että tämä puhuu harvoin, mutta kun puhuu, puhuu aina asiaa. Lisäksi jäsenistö luo keskinäisiä ystävyyssuhteita nelivuotisen kauden aikana myös valiokunnan ulkopuolella (esim. valiokuntamatkoilla). Tutuksi tuleminen vaikuttaa siihen, ettei valiokunnan kokouksissa ”enää kehtaa kamppia” toista, kuten eräs haastateltavista asian ilmaisee (XVI: 108). Hyvässä valiokuntapuheessa omaa intressiä ei voi myöskään vain ”tuhata”, vaan puheella täytyy huomioida muut läsnäolijat (IX: 101). Tarpeettomista välikommenteista (vrt. istuntosali) pidättäydytään.

Steiner ym. ovatkin tutkimuksellaan osoittaneet, että toisia kohtaan osoitettu kunnioitus on merkittävästi suurempaa suljettujen ovien takana (Steiner ym. 2004: 136). Naurinin (2007) tutkimuksen tulokset osoittavat samaan suuntaan. Hän lisää, että deliberoinnin laatu ja sisältö ovat lisäksi oletettua parempia ei-julkisella areenalla. Tulokset puhuvat sen puolesta, että deliberatiivisen teorian oletus julkisuuden sivilisoivasta vaikutuksesta on ristiriitainen. Deliberatiivisen foorumin normit ovat läpinäkyvyyden ja julkisuuden oletettuja vaikutuksia määräävimpiä (Naurin 2007: 147).

Valiokunta-areenan normit, hyvä ilmapiiri ja toisia kohtaan osoitettu kunnioitus mahdollistaa, että esimerkiksi yksittäisen edustajan esittämiä mielipiteitä pystytään tukemaan. Samalla hallitus-oppositio -rintamalinja pehmenee, kun keskustelijat ”tarjoavat sympatiaa” ja osoittavat ymmärrystä ja tukea toisen esittämälle näkökulmalle:

”– Jos tuntee mieltymystä johonkin henkilöön ja hänen puheenmuotoihin ja -ajatuksiinsa, mutta ei voi kuitenkaan niitä tukea johtuen poliittisista realiteeteista esimerkiksi, niin silloin varmaan käytetään tällaisia **pehmentäviä puheenvuoroja, joissa haetaan tällaista yhteistyötä** ja tarjotaan sympatiaa ja halutaan ikään kuin tulla vastaan siihen asiaan.” (II: 62.)

Vaikka valiokunnan jäsenet oppivat tuntemaan toisensa intensiivisen valiokuntatyöskentelyn lomassa, he kuitenkin ymmärtävät poliittiset realiteetit. Joitain asioita kaikki ryhmät eivät pysty yhteisesti hyväksymään. Esimerkiksi eräässä valiokunnassa usein jopa todetaan, että ”täällä saa olla eri mieltä”. Erimielisyyttä ei saa pyydellä anteeksi, koska käytännössä valiokunta on muodollisesti se paikka, jossa asioihin voi vaikuttaa.

Kuunteleminen ja ymmärtäminen sekä oman näkökulman suhteuttaminen keskustelussa esitettyihin representaatioihin eivät ole valiokuntatyössä poissuljettuja. Voidaankin väittää, että valiokunnassa näyttäytyvälle puoluedemokratialle ja deliberaatiolle on yhteistä, että vaatimuksia on suhteutettava muiden vastaaviin. Hyvän valiokuntalaisen piirteet liittyvät kompromissi- ja yhteistyökykyyn. Piirteet korostavat deliberaatiivisen demokratian vaateita nähdä asiat *toisen* kautta – ymmärtäen ja kuunnellen osapuolien esittämiä kantoja ja näkemyksiä. Kompromissien hakemisen taustalla on jo aiemmin sanotun mukaisesti havaittavissa jonkinlaista vastavuoroisuuden periaatetta, joka ei ole selitettävissä enemmistöparlamentarismien logiikan ”winner-takes-it-all” -mentaliteetilla. Valiokunta-areena on omaksunut monin tavoin deliberaatiivisen demokratian ideaaleja. Aivan kuten Dryzek osuvasti argumentoi ”– – *the real beauty of deliberation is that it can curb strategic action* ––” (Dryzek 2000: 42).

Joskus puhumalla ei päästä yksimielisyyteen tai kompromissiratkaisuun, jolloin valiokunta joutuu ratkaisemaan asian äänestämällä. Deliberaatiivinen demokratiateoria suhtautuu usein ristiriitaisesti päätöksentekosääntöihin erimielisyyksien ratkaisukeinona (Chambers 2003: 319). Vaikka konfliktitilanteissa valiokunta joutuu äänestämään, ei tämä itsessään ole valiokuntatyötä määrittävä piirre. Äänestäminen kuuluu deliberaatiiviseen prosessiin, eikä siihen kansanedustajien mukaan voida suhtautua kovinkaan melodramaattisesti:

”– – Se ydinhän muodostaa tavallaan sen valiokunnan selkärangan, koska se tottuu myöskin pelaamaan keskenään. **Ja hyväksyy sitten sen, että joudutaan äänestämään toisella tavalla**, mutta samaan aikaan **me ollaan muotoiltu aika pitkälle asioita.**” (XIV: 101.)

Arterin (2006: 78) väite, että valiokunnassa esiintyvä ryhmäkuri loukkaa ja uhkaa jäsenten yhteistyötä, ei välttämättä pidä täysin paikkaansa. Poliittiset voimasuhteet asettavat väistämättömiä reunaehtoja valiokunnan työlle ja deliberaatiolle. Reunaehdot eivät kuitenkaan ole aina ehdottomia, koska jäsenet pyrkivät useimmiten rakentavasti hakemaan yhteistä tahtoa keskustelulla. Päätöksentekosäännöt eivät siten itsessään

vähennä deliberatiivisen demokratian argumenttien painavuutta (Manin 1987: 359; Chambers 2003: 319; Mansbridge 2006: 122). Deliberaatiolla voidaan legitimiin rakentaa perusteet päätöksenteolle, jossa tärkeää on kantojen ilmaisu sekä niiden peilaaminen. Jotta voidaan ylipäänsä äänestää, täytyy ensin keskustella siitä, mistä äänestetään ja mitkä ovat äänestyksen kohteena olevat näkökulmat. Tämä on Mansbridgen määrittelemän jälkideliberaation keskeinen idea (Mansbridge 2006: 124).

Äänestäminen valiokunnassa ei merkitse deliberatiivisen prosessin epäonnistumista. Esimerkiksi institutionaaliset rajoitteet, kuten rajallinen käsittelyaika, pakottaa saattamaan deliberatiivisen prosessin päätökseen. Merkillepantavaa on, että konfliktihakuisuus valiokunnassa on istuntosaliin verrattuna merkittävästi vähäisempää. Tätä voidaan ymmärtää jo analyysin ensimmäisessä luvussa selitetyllä edustuksellisuuden ja näkyvyyden välisellä yhteydellä. Täydentävää näkökulmaa voi hakea usein toistetusta väitteestä, jonka mukaan todellinen työ tehdään valiokunnassa (Pekonen 2008: 212). Istuntosalipuheen funktio on *osoittaa, että ”asioita hoidetaan”*, mutta valiokunnassa tapahtuvaa *”asioiden hoitoa”* päinvastoin voidaan häiritä liiallisella konfliktuaalisuudella.

Haastateltavat kuvailevat hyvin sitä, kuinka valiokunnassa jokainen jäsen on asiantuntemuksensa ja osaamisensa kanssa yksin. Puolueen ”värien” kantamisesta ei sellaisenaan saa välttämättä selkänojaa omalle argumentaatiolle. Edustajat ottavat tämän sijasta osaa keskusteluun kenties paljon henkilökohtaisemmin, omaan osaamisensa ja kykyihinsä nojaten. Osapuolien ei tarvitse yrittää vakuuttaa politiikalla toisiaan. Tämä selittää sen, miksi myös yksittäinen, oppositioonkin kuuluva, edustaja pystyy vaikuttamaan valiokunnan mietintöön ja saamaan läpi muutosehdotuksiaan. Näissä tilanteissa hallitus–oppositio–jännite ja puoluedemokratian ”blokit” murtuvat ainakin hetkellisesti. Haastateltavat kuvailevat politiikan suhdetta valiokuntatyöhön:

”– – Varmaan voisi sanoa, että kun niitä kantoja ei tarvitse esittää yleisölle, niin silloin myöskin **konfliktihakuisuus ja ristiriitaisuus on erittäin paljon pienempi** kuin siellä [istuntosalissa] missä se pitää niin kuin näyttää. Tuolla [valiokunnassa] ei tarvitse sitä tehdä. Oma tai puolueen kannatus ei mene mihinkään siitä, että kuinka paljon on ristiriitaa. Silloin erot puolueiden välillä vähenee ja **pahimmassa tai parhaassa tapauksessa jopa häviää kokonaan.**” (VI: 98.)

”– – Vahvimmillaan ja parhaimmillaan se on, kun me voidaan yhdessä, että oikeastaan **se poliittinen jää niin kuin taakse.** Ja että siellä me enemmänkin tehdään yhdessä sitä mietintöä ja yritetään päästä parhaaseen mahdolliseen tulokseen – –.” (X: 26.)

”– – Ja sen takia, kun **yhteisymmärryksessä** vielä niitä sinne kirjataan, se on asiankeskeisempää, että siinä sitä politiikan puhumista ei ole niin paljon. Siinä korostuu nimenomaan asiakeskeisyys ja asiantuntemus ––.” (IX: 6.)

Valiokunnalle muodostuu tietynlainen asiantuntijaidentiteetti, joka edesauttaa sitä ylittämään hallituksen ja opposition välisen juopan. Haastateltavat itse kuvaavat tilanteita, joissa valiokunta toimii yhtenäisesti ja yhtenä tahtona ja saattaa hyvin asettautua hallituksen esityksessä esitettyä tahtoa vastaan. Jotta tämä olisi mahdollista, täytyy kaikkien hallitusryhmien jäsenten olla samaa mieltä muutoksien tekemisestä. Hallitusryhmien yksimielisyyttä säädellään ja oiotaan aiemmin kuvaamallani kirjan mukaan -periaatteella. Valiokuntatyöskentelystä annetaan haastatteluissa kuva, joka on asiantuntijuuden läpikäyttämää. Jäsenistön asiantuntijaroolien voidaan tietyllä lailla ajatella hajottavan puoluedemokratian oletusta sisäisesti yhtenäisistä puolueista. Informaatioresurssien lisääntyminen saattaa voimistaa toimijakadon uhkaa, kun jäsenistö alkaa asiantuntijoita kuultuaan tiedostaa paremmin esimerkiksi jonkin lakiesityksen ongelmallisuuden.

2.4. Poliitikalla pelaaminen valiokunnan deliberaation anomaliana

Valiokunnasta on esitetty monenlaisia tutkimusongelmaa taustoittavia väitteitä, kuten ”todellinen työ tehdään valiokunnissa” sekä valiokunnat ovat ”todellisen deliberaation areenoita” (Helander & Pekonen 2007: 134–136; Pekonen 2008: 212, 215; Mattson & Strøm 1995: 249; 2004: 91). Analyysini tukee näitä väitteitä, koska jäsenistön yhteistyö on parhaimmillaan tiivistä. Valiokunnan tehtäväkentästä ja ammatillisesta puheesta luotu kuva kertoo kuitenkin tavallaan sellaisesta arenasta, jossa ei olisi tilaa politiikan tekemiselle. Kuten jo analyysissä on tähän mennessä moneen otteeseen esitetty, valiokunnan puheen foorumilla on normeja, joita keskustelijoiden on hyvä noudattaa tullakseen kuulluksi. Haluan tässä luvussa pohtia hieman tarkemmin ajatusta valiokunnasta myös poliittisen pelin paikkana. Teema kytkeytyy keskusteluun edustajan roolista valtuutettuna tai uskottuna. Tarkastelen jo aiemminkin esitettyjä väitteitä valiokunnan todellisesta työstä ja deliberaatiosta ja pohdin mitä ne voivat valiokunnan ja puoluedemokratian näkökulmasta tarkemmin tarkoittaa. Luku toistaa joitain jo aiemmin analyysistä johdettuja päätelmiä, mutta tarkoituksena on edelleen syventää niitä.

Ammatillisen edustuksellisen puheen arvostus valiokunnassa rakentuu ajatukselle työstä ja tehokkuudesta. Samalla korostuu ajatus politiikasta asioiden hoitona. Valiokunnan työtehokkuuden katsottiin kärsivän, jos edustaja ei osaa erottaa kahta edustuksellisen puheen sfääriä toisistaan. Liialliseen politisoitumiseen kytköksissä olevat väittelyt ovat tarpeettomia siksi, koska niillä ei valiokunnassa ratkota asioita. Haastateltavien mukaan valiokunnan ajankäyttö on muutenkin tiukkaa ja keskustelua on tietoisesti suunnattava kohti päätepestettä.

Valiokunnassa vallitseva näkemys työstä ja tehokkuudesta muuttaa representaation ja deliberaation merkitystä. Demokraattista edustuksellisuutta ja poliittisia representaatioita ei voi ymmärtää ilman deliberaatiota, kuten tutkielman alussakin esitettiin. Parlamentin valta on riippuvainen siitä kuinka keskusteleva se on (Pekonen 2009). Analyysini on jo huomionnut, että puoluedemokratia asettaa toisinaan kuitenkin representaation ja deliberaation keskenään jännitteeseen suhteeseen. Jännite näkyy siten, että mielipiteiden muodostaminen perustetaan hyvin pitkälle puolueen ajaman linjan varaan. Deliberaatiolla toisaalta tuodaan uudelleen julki muualla muodostettu ryhmän kanta, mutta keskustelulla ei ole vaikutusta kannan muuttumiseen. Tendenssiä voi voimistaa valiokunnan keskustelun normistot, jotka korostavat puheen tehokkuutta ja asiassa pitäytymistä. Puolueen kantaa ei myöskään välttämättä tarvitse perustella läsnäolijoille kaikenkattavilla argumenteilla, vaan ne otetaan jokseenkin itsestään selvänä. Valiokunnan jäsenet tiedostavat näiden representaatioiden (jotka käytännössä merkitsevät samalla poliittisten voimasuhteiden) olemassaolon deliberoinnin taustalla. Samalla tämä vapauttaa keskustelun esittämisen logiikasta, mutta vaarana on, ettei näkökulmien perusteluita ja erimielisyyksiä ”puhuta esiin” (Pekonen 1998: 48), vaan ne typistetään poliittisiksi realiteeteiksi. Valiokuntakeskustelun avoimuus on tärkeää siksi, että vain avoimella deliberaatiolla voidaan varmistua, että mahdollisimman monia näkökulmia tuodaan harkittavaksi poliittisessa päätöksenteossa.

Representaatioiden deliberaatiolla tekemisen proseduraaliset ja institutionaaliset rajoitteet, joita puoluedemokratian logiikka tukee, ohjaavat representaatiota kenties kohti deskriptiivistä edustamista. Poliittiselle edustamiselle välttämätön etäisyys katoaa. Vaikka deskriptiivisyydellä, eli edustamisen peilikuvakäsityksellä, usein tarkoitetaan edustamisen ulkoisten puitteiden samankaltaisuutta, se voi yhtä hyvin koskea myös edustamisen sisältöä eli substantiivisia seikkoja. Kun puoluedemokratiassa edustamisen sisällön keskiössä ovat ideat ja aatteet henkilön sijaan (toisin kuin parlamentarismissa),

huomataan toisinaan, että puolueiden kantamat ideat välittyvät sellaisenaan kansanedustajien valiokunnassa esittämiin näkemyksiin ja mielipiteisiin. Kuten puoluedemokratian toimintalogiikka jossain mielessä määrää, sitoutetaan kansanedustajat seuraamaan puolueensa ohjelmaa tai hallituksen ohjelmaa, jos he kuuluvat hallituspuolueisiin (Birch 1993: 64–67; Manin 1997: 211).

On myös nähtävä mahdollisena, että ammatillisen puheen rajattu päämäärärationalisuus, tehokkuus ja taloudellisuus voivat tilanteissa, joissa väittely katsotaan turhaksi, korostaa edustajien roolia valiokunnassa puolueidensa valtuutettuina. Puoluedemokratiassa edustuksellisen ketjun mahdollisimman kustannustehokas hallinta onkin keskeistä (Müller 2000: 314–317; Strøm 2006: 58,61; Strøm & Müller 2008: 31). Sen sijaan sooloilijan koetaan häiritsevän politiikan joukkuepelin eetosta, koska puoluedemokratiassa ”joukkue voittaa” (XIII: 40). Puoluedemokratia pyrkiikin erilaisilla kontrolli- ja valvontamekanismeilla hallitsemaan edustajien toimimista uskottuina, koska kyseiseen edustamissuhteeseen sisältyy ns. toimijakadon mahdollisuus. Toimijakadolla tarkoitetaan sitä, että edustaja ei toimi koko ryhmän mukaisella tavalla. (Müller ym. 2006: 19–22.) Liian usein esiintyvä uskottu-mallinen edustaminen on tiukan tulkinnan mukaan puoluedemokratialle haitallista, koska se häiritsee edustuksellisen ketjun kustannustehokasta ylläpitoa ja vaatii paljon enemmän esimerkiksi puolueen sisäisiä neuvotteluja.

Vastalauseet rinnastuvat politiikaksi, koska niillä ei edesauteta asioiden hoitoa ja työn tekemistä valiokunnissa. Täydentävä selitystapa liittyy myös valiokuntatyöskentelyn näkymättömyyteen. Yksittäisen edustajan kannalta valiokuntatyön dilemmana onkin sen näkymättömyys ja kollektiivinen luonne. Mietinnön sisällöstä ei käy ilmi kenen yksittäisen edustajan tai ryhmän huomiosta tai näkökulmasta on kyse: valiokunta on aina mietinnön subjekti. Yksimielinen mietintö ilmaisee valiokunnan yhteistä tahtoa. Ainoa tapa murtaa tietynlainen valiokunnassa vallitseva kollektiivinen anonymiteetti on ilmaista erimielisyys mietinnön loppuun jätettävällä vastalauseella tai eriävällä mielipiteellä. Vastalauseet ja eriävät mielipiteet esitetään erikseen mietinnön täysistuntokäsittelyn yhteydessä. On pääteltävissä, että koska vastalauseilla on julkisia implikaatioita, useat edustajat näkevät ne selkeimpänä esimerkkinä politiikan tekemisestä. Opposition ainoa keino ”olla olemassa” (XVIII: 26) on osittain sidoksissa

julkisesti esitettäviin vastalauseisiin ja eriäviin mieliteisiin.⁴¹ Edustajat, joilla on ollut kokemusta oppositiossa olemisesta, kuvailevat kuinka he ovat joutuneet jatkuvasti taiteilemaan opposition roolin uskottavuuden kanssa. Opposition tarkoituksena ei tulisi myöskään olla kaikesta aina eri mieltä. Mutta samalla se voi antaa jäsenilleen kenties enemmän ”mielipiteen vapautta”, kuten eräs edustaja asian ilmaisi (V: 212). Sama edustaja oli myös sitä mieltä, että jokaisen hallituksen linja, hallituskausista riippumatta, pyrkii kaventamaan yksittäisen parlamentaarikon vaikutusmahdollisuuksia.

Yllä lyhyesti siteeratun edustajan näkemys korostaa toisaalta valiokunnan jäsenten roolia puolueidensa uskottuina, koska he harkitsevat ja puntaroivat, miten asioiden kanssa kannattaisi toimia. Haastateltujen mukaan tiukasti puolueen näkemyksiin tai omaan asiantuntemukseen takertuvilta edustajilta ei välttämättä edes voida odottaa yhteisiä ehdotuksia. Kompromissiin pääseminen on usein ”pienestä kiinni”, kuten eräs edustaja ilmaisi (IX: 40). Samalla hallituspuolueiden jäsenet aiemmin alaluvussa 1.5. sanotun mukaisesti arvioivat missä puolueen neuvottelurajat kulkevat. Samalla tavalla oppositiorhytmät pohtivat, mihin ne voivat tyytyä ja onko vastalauseen jättämiselle syytä. Näissä tilanteissa keskustelu lienee pohjimmiltaan lähellä neuvottelupuhetta, jossa suostuttelu ei välttämättä rakennu argumenttien vetoavuudelle. Tämä tarkoittaa sitä, että vastalauseiden jättämisessä arvioinnin kohteena saattaa myös olla niistä saadun hyödyn puntarointi.

Valiokunnan jäsenet tiedostavat, että enemmistöparlamentarismissa oppositio on melko voimaton saamaan ainakaan yksinään aikaan muutoksia hallituksen esityksiin. Opposition jättämällä vastalauseilla tai eriävillä mielipiteillä on vähäinen merkitys lainsäädännön muuttumiseen, koska ne poikkeuksetta kaatuvat istuntosalin äänestyksissä. Huolimatta siitä, ettei vastalauseen jättämistä edeltävä valiokuntakeskustelu pakotakaan hallitusryhmien jäseniä enää vastaamaan jätettyyn vastalauseeseen (koska vastalause jätetään vasta hyväksytyyn mietinnön päälle), *siirtyy tämä keskustelu käytäväksi julkisesti istuntosalin puolelle*. Enemmistöhallinnan legitimizeettiä vahvistaen oppositio voi julkisesti haastaa hallituksen ja vaatia siltä perusteluita. Koska puoluedemokratiassa mielipiteen vapaus muuttuu mielipiteen

⁴¹ Tilastot valiokunnan mietintöihin liitetystä vastalauseista osoittavat, että vastalauseita sisältävien mietintöjen prosentuaalinen osuus on puolittunut vuoden 1993 valtiopäivien 30,9 prosentista 14,5 prosenttiin vuoden 2001 valtiopäivillä (Helander & Pekonen 2007: 70-71). Helanderin ja Pekosen varautunut arvaus vastalauseiden määrän laskemisen syyksi on se, että luvut voisivat kertoa oppositiorhytmien turhautuneisuudesta vastalauseiden demonstraatioon.

vastustamisen vapaudeksi, korostuu opposition rooli kyseenalaistajana ja haastajana enemmistöparlamentarismissa.

Erimielisyys ja haastaminen ovat erittäin tärkeitä parlamentaariselle edustukselliselle demokratialle. Niiden merkitys korostuu entisestään enemmistöparlamentarismissa. Opposition aseman (myös ryhmän sisällä) merkitys ei niinkään kumpua vallan pluralistisesta määritelmästä eli siitä, että vallalla olisi aina olemassa jokin vastavoima ja että voimat tasapainottaisivat toisensa. Huomio kiinnittyy sen sijaan *deliberatiiviseen asetelmaan, joka pakottaa enemmistön perustelevaan toimintansa ja tätä kautta legitimoimaan vallankäyttönsä* (Manin 1987: 359–361). Enemmistöhallituksellisessa hallitsemistavassa parlamentin *checks and balances* -tehtävä lankeaa pääsääntöisesti oppositiolle. Koska opposition harjoittaman valvonta- ja kontrollitehtävän toteuttaminen edellyttää riittäviä resursseja, voidaan valiokuntatyöskentelyä pitää ensiarvoisen tärkeänä juuri opposition tiedonhankinnan ja -saamisen kannalta. (Manin ym. 1999: 49.) Valiokunnat ovat vähemmistön kannalta erityisen tärkeitä, koska ne ovat ainoita sellaisten kompromissien tekemisen areenoita, joissa oppositio kykenee edes jotenkin osallistumaan lainsäädännöstä päättävään keskusteluun.⁴² Jos haastateltavien arviot pitävät paikkaansa, valiokuntien ovien avautumisen seuraus olisi, että neuvotteluun ja sopimiseen tähtäävät keskustelut siirtyisivät jonnekin muualle ja oletettavasti pidettäväksi ainoastaan hallitusryhmien kesken. Tämä eittäen heikentäisi parlamentaarista vallankäyttöä juuri edellä mainituista syistä.

Poliittisen päätöksenteon legitimoiminen edellyttää haastamista (*pro et contra*), koska se parantaa osapuolten ymmärrystä sekä itse käsiteltävänä olevasta asiasta että toisten keskustelijoiden kantojen lähtökohdista. Kyse on myös keskustelijoiden valmiudesta ja halukkuudesta antautua keskusteluun ja kuuntelemiseen. Jos poliittinen päätöksenteko halutaan nähdä deliberatiivisena prosessina, jossa keskustelun osapuolet arvioivat sekä toistensa että omia näkökulmiaan, on eduskunnan epävirallisten keskusteluareenoiden hallitsevuus nähtävä ongelmallisena. Se, että kannat on monissa tapauksissa lyöty etukäsisesti lukkoon, ei niinkään ole deliberatiivista prosessia tässä yhteydessä ensisijaisesti heikentävä tekijä. Valiokuntaryhmien kesken pidetyissä keskusteluissa

⁴² Vastalauseiden funktio nähtiin haastatteluissa kuitenkin tärkeäksi siinä mielessä, että oppositio voi tuoda sillä julkisesti ilmi eriävän mielipiteensä, jota se voi halutessaan käyttää hyväkseen tulevaisuudessa. Vastalauseilla on merkitystä yli sen hetkisen tilanteen: esimerkiksi vaalikampanjan yhteydessä vastalauseella pystytään osoittamaan olleensa jo tuolloin hallituksen kantaa vastaan. Yksittäisen hallitusryhmän jäsenen mukaan meneminen vastalauseeseen nähtiin haastatteluissa edustajan omana alueellista tai muuta intressiä edustava taktisena tekona.

symbolisten *toisten* näkökulmat eivät välttämättä tule esiin. Omien kesken pidetyistä kokouksista ja keskusteluista saattaa uupua oppositio, vastustaja, jonka näkemyksiin omia kantoja voidaan peilata.⁴³

Huolimatta aiemmin esitetystä arvioista, jonka mukaan keskustelulla koettelu valiokunnassa on enemmän *asiaan suuntaavaa* ammatillisen edustuksellisen puheen kautta, ei deliberaatio voi täysin irtaantua *toisen* koettelusta. Valiokunnassa toisen koettelu vain tapahtuu käsiteltävän lakiesityksen näkökulmien kautta. Konfrontaatio ei valiokunnassa siten ole suoraa. Toisen koettelu valiokuntakeskustelussa on kuitenkin deliberaation poliittinen elementti, johon valiokunnassa suhtaudutaan torjuvasti siten, että väittely ja suostuttelu kannanmuutoksiin nähdään turhaksi ajanhukaksi. *Politiikan tekeminen voidaankin nähdä deliberaation anomaliana valiokunnassa*. Silloin kun valiokunta toimii yhtenäisesti, se ei tee politiikkaa, vaan se toteuttaa omaa asiantuntijarooliaan. On kiinnostavaa, että valiokunnan substanssiosaamisen ja työn kannalta erimielisyys nakertaa valiokunnan merkitystä. Yksimielinen mietintö on vahva mietintö, jonka painoarvo on koko eduskunnan kannalta suurempi kuin sellaisen, johon on jätetty vastalause. Valiokunnan kanta yksimielisessä mietinnössä edustaa koko eduskunnan tahtoa.⁴⁴

Kansanedustajien tulkinnoissa tuntuisi vallitsevan käsitys työn ja politiikan vastakkainasettelusta. Tulkintaa voidaan myös laajentaa ymmärtämällä työ tekemisenä ja politiikka retorisenä puheena, asioiden kyseenalaistamisena ja kiistämisenä. Ajatus löytyy mielestäni myös Pekosen (2008) kahden edustuksellisen puheen taustalta. Puheen merkitystä puoluedemokratiassa usein määrittää mielestäni ajatus politiikasta työnä ja asioiden tehokkaana hoitamisena. Puheen merkitys ei kuitenkaan ole täysin sama hallituspuolueille ja oppositiolle, mikä on näkynyt analyysissä jo aiemmin. Erityisesti hallituspuolueiden näkökulmasta puheella ja deliberaatiolla varmistetaan yhteistoimintaa eli huolehditaan siitä, että kaikki esimerkiksi kannattavat hallituksen esitystä. Jos hallituspuolueiden työnä on lainsäädännön ja yhteistoiminnan ennakointi, opposition työnä voidaan nähdä olevan ”politiikka”.

⁴³ Toisaalta puolueiden sisäisillä keskusteluilla on tärkeä sija puolueen sisäisen demokratian lisäämisessä, kuten aiemmin olen esittänyt nojautuen esimerkiksi Teorellin (1999) ajatuksiin. Myös Mansbridge (2006) on nähnyt esideliberaation vaiheen tärkeäksi ryhmän sisäisen vähemmistön kuulemisen kannalta.

⁴⁴ Näkemystä korostaa sekin, että istuntosalissa yhä enenevässä määrin yksimielinen mietintö hyväksytään sellaisenaan (Anckar 1992: 182–184).

Politiikka määrittyykin mielenkiintoisesti puoluedemokratian logiikassa: samanmielisyys ei ole politiikkaa *per se*, mutta erimielisyys sen sijaan usein on. Valiokuntatyöskentelyssä asiantuntijuuden (työnä) ja politiikan sekä deliberaation ja representaation (näkökulma asiaan) suhteet ovat jännitteiset. Jännitteitä selventää mielestäni Palosen huomio politiikkakäsitteen (historiallisesta) muutoksesta. Hän näkee käsitteen jakaantuneen määritelmällisesti kahteen. Politiikka voi ensinnäkin olla sfääri, jonka ontologinen perusluonne on olla poliittinen. (Palonen 2006: 14–16.) Puhuessaan valiokuntatyöstä haastateltavat määrittelevät politiikkaa juuri hyvin pitkälle tilallisena käsitteenä, kuten olen aiemmin luvussa 1.1. analysoinut. Istuntosali on lähtökohtaisesti politiikan ja esittämisen paikka, kun taas valiokunta ei ole.

Analyysin kannalta kiinnostavampi on Palosen toinen politiikan käsite, joka koskee politiikkaa temporaalisena, ajallisena aktiviteettina. Poliittiseksi kysymykseksi voidaan nostaa mikä tahansa asia, mikä määritellään poliittiseksi. Mikä tahansa todellisuuden ilmiö tai asia voidaan politisoida eli tehdä poliittiseksi. (Palonen 2006: 13, 16–17.) Näin ollen voi kuitenkin olla liioiteltua väittää, että valiokuntatyön asettamat rajoitteet (tehokkuus, asiakeskeisyys) valiokunnassa ulossulkisi politiikan. Ennemminkin voitaisiin sanoa, että koska valiokunnan työskentelyä sitoo ajan kuluminen, on politikointi ja politisointi riippuvainen edustajan kompetenssista käyttäen aikaa tavalla, joka edesauttaa tämän päämäärän toteutumista. Kuten Palonen argumentoi ”– *playing with the margins of temporality can be turned into a decisive instance in a political struggle* – –” (Palonen 2007[1993]: 58). Politikointi (*politicking*) temporaalisessa, ajallisessa kehyksessä korostaa poliitikon kykyä tehdä aktiivisesti arvioita siitä missä, miten ja millä keinoin esimerkiksi suostuttelu tai oman kannan eteenpäinvieminen onnistuu parhaiten. Jos valiokunnan jäsenet olisivat ainoastaan puolueidensa valtuutettuja (*delegate*), ei politiikalla pelaaminen olisi mahdollista. Politiikan tekeminenkään ei tässä mielessä voi olla täysin sidottu kollektiiviseen edustamiseen. Pelaaminen on edustajan tapa vaikuttaa valiokuntatyöhön yksilönä. Politiikan performatiivisuuteen liittyvään haastamiseen ja pelitilan oivaltamiseen suhtaudutaan haastattelussa kaksijakoisesti:

”– Valiokunnassa se keskustelu on hyvin paljon sitä hakemista, että **ei siellä voi heti läväyttää kaikkia kortteja** pöytään ja sitten peli on pelattu sen jälkeen. Vaan siellä täytyy hyvin paljon kuunnella ja sillä tavalla saada selvyyttä toisista ryhmistä, että mitä ehkä sieltä olisi tulossa ja sitten **osata ajoittaa** oikein se oma esilletulo tai oman näkemyksen tuominen. Sen täytyy olla tosi tarkka. Se on poliittisesti hirveän tärkeitä että osaa **hahmottaa sen oikean ajan sille asian esille tuomiselle ja oikean tavan** – –.” (XVII: 11.)

” – – Joskus mä ilmoitan hyvissä ajoin, turha tässä on yrittää yksimielistä, että on niin erilainen näkemys. Musta **turha meidän on aikaa kuluttaa semmoiseen, että väännetään ja ei näytetä kortteja**, niin kuin pelataan jotain peliä. Vaan sanon, että nyt olen eri mieltä tästä ja tulen laittamaan eriävän – – .” (VIII: 17.)

Ajan rajallisuus asettaa ehtoja politikoinnille temporaalisena toimintana: se voidaan ymmärtää joko mahdollisuutena tai rajoitteena. Jälkimmäinen näkemys ajasta rajoitteena tulee haastatteluissa ilmi niissä yhteyksissä, missä politiikan väitetään vähentävän valiokunnan työn tehokkuutta. Huolimatta kansanedustajien tulkinnoista, joiden mukaan valiokuntatyö on avoimempaa ja suorempaa, mitä alleviivataan korostamalla työn asiakokeskeisyyttä ja politiikan minimoimista, tekevät edustajat jatkuvasti arvioita omasta sekä muiden positioista. He harkitsevat miten ja milloin tulla esiin kantansa kanssa. Valiokunnan asiantuntijapuheen normatiiviset vaatimukset puheen taloudellisuudesta, tehokkuudesta sekä asiakokeskeisyydestä eivät välttämättä niinkään sanktioi politiikan tekemistä, kuten esimerkiksi nyt tehdyt haastattelut pintapuolisesti indikoivat, vaan ennemminkin *muuttavat sen tekemisen kriteerejä*.

Koska valiokunta-areenan normistot säätelevät politiikan tekemisen kriteereitä ja politiikalla pelaamista, täytyy politiikkaa harjoittaa yhteisten pelisääntöjen mukaan. Näin on esimerkiksi asiantuntijakuulemisissa. Sen lisäksi, että kuulemiset lisäävät deliberaation edellytyksiä toisten näkökulmien esiin tuomisessa, sisältyy niihin samalla hyvin paljon poliittisen pelin elementtejä. Esimerkiksi asiantuntijoiden valinnassa ja heille esitetyissä kysymyksissä on erinomainen politiikan tekemisen paikka. Asiantuntijatahojen valinnassa voidaan edesauttaa puolueen kannalta suosiollisten intressien esiin nostamista siten, että valiokuntaan kuultavaksi kutsutaan omia näkökantoja tukevia asiantuntijatahoja (ks. esim. Holli & Saari 2009).⁴⁵ Myös yksittäinen edustaja voi olla halukas kutsumaan asiantuntijoita omasta vaalipiiristään kuultavaksi – toisinaan palkinnoksi (ja toisten ärtymykseksi).

Asiantuntijoiden suulliset ja kirjalliset lausunnot ohjaavat hallituksen esitystä puoltavien ja vastustavien argumentteja sekä muodostavat lisäksi merkittävän osan mietinnön konkreettisesta sisällöstä. Edustajat tiedostavat asiantuntijoiden vaikutusvallan erityisen selkeästi silloin, kun heille esitetään kysymyksiä. Kirjoittamattomana sääntönä on, että asiantuntijoiden kanssa ei keskustella eikä väitellä, vaan edustajien tulisi pitäytyä

⁴⁵ Koska asiantuntijoiden esittämiä ”relevantteja” kantoja valikoidaan mietinnön sisältöä työstettäessä, valiokunnissa on luovuttu aiemmasta käytännöstä, jossa mietinnön sisältämät kannanotot viittasivat suoraan nimellä jonkin asiantuntijatahon lausuntoon. Lausunnoista saatetaan nimittäin poimia yksittäisiä argumentteja, jotka eivät välttämättä ole täysin linjassa asiantuntijatahon antaman lausunnon kokonaisuuden kanssa.

kysymyksissä. Yksi toimiva keino oman kantansa järkevyyden todistelussa on esittää asiantuntijoille ns. epäaitoja kysymyksiä. Epäaitojen kysymysten ensisijaisena tarkoituksena ei ole informaation hankkiminen päätöksenteon tueksi, vaan esittää sellaisia kysymyksiä, joihin kysyjä itse tietää jo vastauksen. Näillä kysymyksillä edustaja haluaa asiantuntija-auktoriteetin eksplikoivan jonkin erityisen ongelmakohdan muidenkin tietoisuuteen. Saamallaan vastauksella edustaja voi hakea selkänöjää myöhemmille perusteluilleen.

Analyysin valossa voidaan todeta, että asiantuntijoiden vastauslausuntojen kautta edustajat kykenevät *auktorisomaan oman puheensa*. Taktiikka soveltuu haastateltavien mukaan erityisesti esitystä vastustavien käyttöön sekä niiden, jotka haluavat esimerkiksi tuoda mietinnön sisältöön jonkin erityisen tarkastelunäkökulman. Asiantuntijakuulemiset sekä auttavat valiokuntaa sisällöllisen tiedon kartuttamisessa että legitimoivat politiikalla pelaamisen. Pelilliset elementit ja niihin liittyvät motiivit, jotka ovat kietoutuneet asiantuntijakuulemisten ympärille, liittyvät laajemminkin hallitus–oppositio -dynamiikkaan, mutta myös yksittäisen edustajan valtiopäivätoimintaan.

Tässä luvussa on esimerkiksi esitetty, että edustajien suhteellinen autonomia on valiokunnassa paljon oletettua suurempaa. Puoluedemokratian näkökulmasta katsottuna edustajien toiminnassa on havaittavissa paljon edustuksellista toimintaa ja puhetta koskevaa harkintaa sekä arviointia. Valiokuntaryhmät neuvottelevat valiokunnissa kompromisseista ja pyrkivät hakemaan kompromissiratkaisuja niissä esityksissä, joissa se on mahdollista. Valiokuntatyössä voidaan tavallaan päästä politiikan ”yli”, mikä on tavallaan sekä hyvä että huono asia. Valiokunnan yhteinen tavoite ja yhteistyö vähentävät tarvetta asioiden politisoimiseen, jolloin yhteisiä näkemyksiä voi myös syntyä. Toisaalta taas parlamentaarisen puheen *pro et contra* -asetelma tekee mahdolliseksi, että politiikka merkitsisi myös yksilöllistä taitoa käyttää poliittista puhetta luovalla tavalla ja poliittisen pelin osana.

V PÄÄTELMÄT

”No matter how much deliberation takes place, heads have to be counted – aggregated – at some point if a democratic decision is to be reached. No adequate model of democracy can fail to be ‘aggregative’. There is no such thing as a ‘deliberative model of democracy’.”
(Michael Saward, 1998)⁴⁶

Olen tässä tutkimuksessa tarkastellut eduskunnan valiokunnan deliberointia puoluedemokratian näkökulmasta ja pyrkinyt selvittämään, kuinka puoluedemokratia näkyy valiokuntatyöskentelyssä. Puoluedemokratiaa, jonka toimintalogiikka rakentuu pitkälti intressien aggregoinnille, on täydennetty deliberatiivisella demokratiateorialla. Puoluedemokratiaa ei ole lähestytty yhtenä kokonaisuutena, vaan se on analyttisesti hajotettu osiin Maninin määrittelemien edustuksellisten periaatteiden mukaisesti. Näiden periaatteiden kautta tarkasteltuna kuva puoluedemokratiasta on syventynyt, kun esimerkiksi kysymyksiä edustajan mandaatista ja mielipiteen muodostamisesta on lähestytty erikseen. Toisaalta tämä havainto kertoo myös siitä, että puoluedemokratia on käsitteellisesti rakennettu konstruktio. Kuten analyysi on osoittanut, käytännön tarkastelussa edustukselliset periaatteet ovat liukuvia ja kontekstisidonnaisia. Valiokunnan deliberaation mahdollisuudet ja rajoitteet valiokunnassa ovat kuitenkin sidoksissa puoluedemokratiaan, mutta asia ei ole aivan niin yksioikoinen. Puoluedemokratian logiikka ei ole aina täysin hallitseva valiokunnassa. Kiinnostavinta aineiston antia ovatkin olleet ne näkemykset, jotka ovat ristiriidassa puoluedemokratian kanssa.

Teoreettinen viitekehys kuljetti deliberatiivisen demokratian argumenttia keskustelun keskeisyydestä edustuksellisessa demokratiassa. Parlamentin keskustelun korostaminen kytkeytyy väitettyyn legitimititeettikriisiin, jonka on sanottu kohdanneen länsimaisia edustuksellisia demokratioita. Deliberatiivinen demokratia on tarttunut tähän ongelmaan yrittämällä täydentää vaalikeskeistä demokratiaa deliberaatiolla eli jatkuvalla julkisella keskustelulla. Demokraattisen hallinnan legitimitetille on erittäin tärkeää, että parlamentin julkisessa keskustelussa esitetään ja haastetaan mahdollisimman monia

⁴⁶ Lähde Saward 1998: 64

näkökulmia. Pekonen (2009) esittää että, parlamentin valta ja auktoriteetti riippuvat siitä, kuinka keskusteleva se loppujen lopuksi on. Tämä tutkimus on tarttunut tähän kysymykseen tarkastelemalla keskustelun vaatimusta valiokunnista käsin. Miten puheella on mahdollista vaikuttaa? Ajatus kansalaisesta vallankäytön arvioinnin keskiössä on säilynyt, vaikka hänet tämän työn tutkimusasetelman ulkopuolelle. Päätelmien aloittanut Michael Sawardin sitaatti osoittaa, että deliberatiivista teoriaa yhä pidetään epärealistisena lähestymistapana poliittiseen päätöksentekoon (ks. esim. Przeworski 1998). Työssäni olen halunnut osoittaa valiokuntahaastatteluiden avulla, että deliberatiivisella teoriolla on sekä teoriassa että käytännössä paikkansa edustuksellista demokratiaa koskevissa pohdinnoissa. Tutkimusaiheen taustalla vaikuttaakin teoreettisesti hyvin laaja ja vilkastunut edustuksellista demokratiaa koskeva keskustelu, jonka yhteyksiä tähän työhön olen halunnut selvittää. Saward on kylläkin oikeassa siinä, että edustuksellinen demokratia on aina väistämättä aggregatiivista. Tutkimuksessani olen pyrkinyt selittämään, että intressien aggregaatiota voidaan lähestyä myös deliberatiivisen teorian näkökulmasta.

Edustuksellisella demokratiolla ja deliberatiivisella demokratiateoriolla on monia yhtymäkohtia, jotka samalla kytkeytyvät laajaan keskusteluun legitimitetikriisistä ja edustuksellisen demokratian tulevaisuudesta. Teoriat vaativat samanaikaisesti sekä läheisyyttä että etäisyyttä. Tutkimuksessa tämä puoluedemokratian jännite on käsitteellistynyt kansanedustajan roolin ympärille: onko hän puolueensa valtuutettu vai uskottu?⁴⁷ Edustamisen toteutumiseen sisältyy ajatus autenttisuudesta ja etujen ajamisesta (deliberaatiolla), mikä kertoo teorioiden kaipaamasta läheisyydestä. Edustajan valtuutetun rooli vastaa tähän tarpeeseen, koska edustajat toteuttavat puolueen määrittämiä ja ennalta sovittuja linjauksia. Kuitenkin, vaikka ajatus edustamisen deskriptiivisyydestä eli vastaavuudesta on intuitiivisesti kannatettava, todellisuudessa poliittisen edustamisen tulevaisuus on tällöin Ankersmitin mukaan vaakalaudalla. Hän näkee puolueiden kyvyn representoida eli esittää yhteiskunnallisia väitekokonaisuuksia edustuksellisen demokratian kohtalonkysymyksenä. (Ankersmit 2002b: 36–37, 46.)

Edustuksellisuuden uudelleenarvioimisen dynamiikka on mielestäni ollut sovellettavissa myös puoluedemokratian toimintaan parlamenteissa, vaikka Ankersmitin muuten

⁴⁷ Yhtä lailla edustuksellinen demokratia sisältää kaksi keskenään yhteen sopimatonta elementtiä: edustuksellisuudella viitataan aristokraattisiin piirteisiin, jotka edustuksellisuuteen väistämättä sisältyy, kun taas demokratiaa käsitteellistetään kansanvaltana (Manin 1997: 134, 149; Urbinati 2005: 202).

tarkkanäköinen tarkastelu ei tätä näkökulmaa huomioikaan. Puolueiden representoimien väitteiden ja näkemysten käytännöllinen implementointi parlamenteissa kääntää keskeisimmän tarkastelunäkökulman kohti yksittäisiä kansanedustajia. Puoluedemokratian logiikassa he saattavat muuttua representoivan puolueen delegaateiksi eli valtuutetuksi. Poliittinen edustaminen ja representaatiot vaativat kuitenkin etäisyyttä, kuten Ankersmit (2002a: 112) argumentoi. Kuvainnollisesti ilmaisten: katsoja, joka seisoo liian lähellä taulua, ei välttämättä näe koko kuvaa.

Myös deliberatiivinen demokratiateoria korostaa omalla tavallaan etäisyyttä, vaikka se ei käännykään ankersmittiläiseen tematiikkaan edustamisen läheisyydestä ja etäisyydestä. Idea on kuitenkin sama. Jos keskusteluosapuolet ovat liian kiinni välittömissä preferensseissään, heiltä on turha odottaa yhteisiä muotoiluehdotuksia valiokunnassa. Läheisyytensä vuoksi delegaatti ei pysty representoimaan ja esittämään erimielisyyksiä ylittäviä näkökulmia. Kuten analyysissä olen osoittanut, valiokunnan deliberatiivisessa prosessissa on mahdollista, että edustajat muodostavat keskustelussa uuden, jalostuneemman näkökulman tai jopa yhteisen preferenssin. Lukkiutuneista yksityis- ja ryhmäintresseistä joustaminen mahdollistaa, että preferenssejä voidaan paremmin sovitella yhteensopiviksi. Pyrkimys kompromisseihin pakottaa deliberaation osapuolia astumaan ulos poteroistaan ja keskustellen harkitsemaan mahdollisen yhteisen kannan saavuttamista. Yhteisen näkemyksen muodostaminen valiokunnassa vaatii jäsenistöltä kykyä asettautua toisen asemaan. Ankersmitin (2002a: 198) mukaan poliittinen edustaminen edellä mainitun mukaisesti elpyy kompromisseissa. *Kyky nähdä ja esittää asioita uudella tavalla on mahdollista vain sellaiselle edustajalle, joka puoluedemokratian logiikassa pystyy ottamaan tarvittaessa etäisyyttä sekä kannattajistaan että puolueestaan.*

Yksi tutkimuskysymys käsitteli kompromisseja valiokuntatyöskentelyssä. Puolueiden sekä hallituksen ja opposition väliset kompromissit selventävät deliberaation merkitystä puoluedemokratiassa, mutta ne voidaan nähdä tärkeiksi myös edustukselliselle demokratialle. Valiokunnassa syntyvät kompromissit tekevät neuvottelua käyvistä jäsenistä puolueidensa uskottuja. Neuvottelut yhteisen kannan muodostamiseksi edellyttävät edustajilta arviointikykyä ja harkintaa, mutta myös pelisilmää mielipiteiden ja kantojen esiintuomisessa. Kompromissit ovatkin erään edustajan mukaan joskus hyvin pienestä kiinni. Sellainen edustaja, joka pystyy löytämään yhteiset muotoilut mietinnön sisältöön, pystyy vaikuttamaan valiokuntatyössä hyvin paljon enemmän kuin

sellainen, jolta yhteisiä esityksiä ei synny. Päätelmää selventää Shermanin sitaatti, jossa hän korostaa edustajan yksilöllisen toiminnan suhteellista autonomiaa sanomalla ”– *if they were to be guided by instructions, there would be no use for deliberation* – –” (lainattu Elster 1998: 4). Sitaatti alleviivaa tutkimuksen keskeistä argumenttia siitä, kuinka deliberaatio ja edustuksellisuus ovat riippuvaisia toisistaan. Ohjeistuksin muodostettu konsensus voi pitkällä tähtäimellä estää demokraattisen edustuksellisuuden kehittymistä deliberaation kautta (Ankersmit 2002a: 198; 2002b: 36–37, 46). Toisaalta Shermanin huomio voimasuhteiden hallitsevuudesta pitää toisinaan paikkansa myös valiokunnassa. Silloin, kun käsiteltävänä on vaikea lakiesitys, jota edustajat on etukäteen ohjeistettu kannattamaan tai vastustamaan, ei deliberaatiolle kantojen muuttamisena tai suostutteluna ole sijaa. Puoluedemokratian toimiessa tiukimassa merkityksessään keskustelulla ei muuteta kantoja eikä valiokuntakeskustelusta muodostu avointa. Erimielisyydet todetaan ylittämättömiksi, minkä jälkeen äänestetään.

Tutkimusasetelma on teoreettisesti taiteillut jatkuvasti sen välillä, miten aggregaatioon perustuva puoluedemokratian malli ja deliberatiivisen demokratian esittämät vaatimukset voisivat olla yhteneväisiä ja missä suhteessa. Päätelmäluvun aloittanut Sawardin sitaatti kertoi osaltaan tästä näennäisestä ristiriidasta. Kun puoluedemokratiaa on tarkasteltu valiokuntakehyksessä, huomataan, että puoluedemokratian asettamien voimasuhteiden määräävyys vähenee. Deliberatiivinen teoria on aiemmin olettanut päinvastaista: suljettujen ovien takana keskusteluosapuolien intressipyrkimykset vahvistuvat ja keskustelu typistyy strategiseksi tilanteeksi, jossa tingitään, käydään kauppaa ja uhkaillaan. Tämä tutkimus tukee Naurinin (2007) johtopäätöksiä, joiden mukaan ei-julkisen foorumin normit hillitsevät hyvin merkittävällä tavalla strategista toimintaa. Kaupankäynti saattaa itse asiassa auttaa selventämään keskustelijoille heidän omien että muiden keskustelijoiden preferenssien tärkeyttä, lisätä luottamusta sekä kunnioitusta esitettyjä mielipiteitä kohtaan (Dryzek 2000: 170, 43–46; Mansbridge 2006: 120–122; Mansbridge ym. 2010: 64, 69). Kun asetelmaan lisätään vielä tässäkin tutkimuksessa merkille pantu kunnioituksen osoittamisen tärkeys, julkisuusefektin olettama julkisuuden sivilisoiva vaikutus (Elster 1998a: 12) deliberaatiolle muuttuu kyseenalaiseksi. Myös Steiner ym. (2004) tutkimustulokset osoittivat vastaavaan suuntaan.

Tämä työ on osoittanut, että valiokunnan suljetut ovet tarjoavat etäisyyttä edustajan ja edustettavan välisestä edustussuhteesta. Teoreettisesti tämä dynamiikka on ollut

tutkimukselle erittäin tärkeä. Suljettujen ovien takana edustajat kokevat voivansa vaivattomammin toimia parhaaksi katsomallaan tavalla ja esittää sen mukaisia mielipiteitä.⁴⁸ Julkisen ja ei-julkisen puheen areenan logiikkaa voidaan tarkastella myös suhteessa puolueeseen. Kun puoluedemokratiaa tarkastellaan valiokuntatyöskentelyn kehyksessä, huomataan, että kansanedustajilla on kaksoisrooli, joka kyseenalaistaa puoluedemokratian keskeisen oletuksen edustajista puolueensa valtuutettuna. He ovat valiokunnassa puolueensa edustajina, mutta monessa mielessä identifioituvat vahvasti myös valiokunnan jäseniksi. Toisaalta, kuten jo teoreettisessa viitekehyksessä esitin: vaikka puoluedemokratia rakentuu sekä teoriassa että käytännössä oletukselle puolueen yksituumaisesta toiminnasta, puolueet on nähtävä sisäisten kamppailuiden areenoina. Puoluedemokratia edustuksellisuuden organisointitapana ei käytännössä ole staattinen vaan hyvinkin prosessuaalinen ja jopa dynaaminen. Kuten Judge (1999: 12–13) esittää, puolueen kollektiiviseen edustamiseen sekoittuu hyvin paljon edustajan individuaalia, yksilöllistä edustamista.

Väitetään, että keskustelut puoluedemokratiassa ovat siirtyneet pois parlamentin virallisilta areenoilta puolueisiin (Manin 1997: 235). Väite pitää paikkaansa sillä tarkennuksella, että aineiston valossa tässä yhteydessä on tarkoitettu eduskuntaryhmiä. Valiokunnat ovat isoiksi ja vaikeiksi koettujen hallituksen esitysten kohdalla usein vain muodollisia päätöksentekoareenoita, koska asioista on sovittu juuri esimerkiksi valiokuntaryhmissä ja tarpeen tullen myös koko eduskuntaryhmässä. Jos valiokuntakäsittelyn nuotit on sovittu etukäteen, keskustelulla koettelu valiokunnassa on muodollista: sillä ei pystytä vaikuttamaan valiokunnan jäsenistön mielipiteiden muuttumiseen. Hallituksen esitys hyväksytään pykäliseen sellaisenaan. Täten voidaan antaa osavastaus tutkimuskysymyksiin, jotka koskivat mielipiteiden muuttumista valiokunnissa sekä sitä, tullaanko valiokuntaan valmiiksi muodostettujen kantojen kanssa. Vastaukset ovat vaillinaisia siinä mielessä, että ne pätevät vain silloin, kun hallituksen esitys on suuri ja hallituspuolueille tärkeä.

Yhteistoiminnan järjestelyt, joita ensimmäinen tutkimuskysymykseni on pyrkinyt selvittämään, peilautuvatkin valiokunnan työskentelyyn. Puolueiden yhteistoimintaa

⁴⁸ Kiinnostava jatkotutkimuksen aihe olisikin selvittää tarkemmin, mikä edustuksellisessa demokratiassa aiheuttaa sen, että kansanedustajat kokevat esittävänsä kansanedustajan roolia istuntosalissa. Johtuuko tämä esimerkiksi siitä, että julkisuudessa edustussuhde käsitettäisiin pitkälti delegaationa? Toisaalta voidaan myös pohtia, onko näissäkin haastatteluissa esiintynyt istuntosalista käytetty teatterimetafora todellisuudessa kaanon, jota toistetaan.

leimaavasta kollektiivisen toiminnan ongelmasta johtuen puolueet pyrkivät erilaisin järjestelyin kontrolloimaan edustajiensa valtiopäivätoimia ja varmistamaan edustuksellisen ketjun eheyden. Yhteistoiminnan varmistamisen merkitystä on analysoitu analyysin luvussa 1 pitkälti keinoina varmistaa edustajien valtuutetun rooli. Koska ryhmäjohtoon valvonta ei yllä valiokunnan suljettujen ovien taakse, on valiokuntaryhmän vastaava (valiokuntavastaava) usein se, joka pitää huolen yhteisestä linjasta ja esittää tiukoissa asioissa eduskuntaryhmän virallisen kannan.

Valiokunnan jäsenet ovat joidenkin tärkeiden lakiesitysten käsittelyiden yhteydessä toki puolueidensa ”lähettiläitä” (*ambassadors*), kuten Burke kielteisesti delegaattiedustajia kutsuu (Elster 1998a: 3). Hallitusryhmien osalta tämä näkyy esimerkiksi epäviralliseksi säännöksi syntyneessä kirjan mukaan -periaatteessa. Järjestelyn tarkoituksena on osoittaa, että hallituksen esitys ilmaisee sellaisenaan hallitusryhmien valiokunnassa ottamaa kantaa. Periaatteella vakautetaan myös hallitusryhmien välinen yhteistyö, koska yksikin muutoksiin taipumaton valiokunnan hallitusryhmän jäsen pakottaa koko muun hallitusryhmän enemmistön oman kantansa taakse. Kuitenkin analyysi osoittaa, että valiokuntien jäsenet käyttävät merkittävää määrää omaa harkintaansa ja arviointia valiokunnassa keskustellessaan, kuten edellä kompromissien yhteydessä olen esittänyt. Erityisesti hallitusryhmien valiokuntajäsenet korostivat tietynlaista joukkuepelin eetosta, joka tulkintani mukaan tuo mukanaan vaatimuksen henkilökohtaisista kompromisseista. Vaikka edustajan mielipide ei aina välttämättä vastaa täysin ryhmän ottamaa kantaa, saattaa hän tyytyä ryhmän tekemään ratkaisuun. Tyytymiseen vaikuttavat eittämättä potentiaaliset positiiviset ja negatiiviset sanktiot. Olenkin esittänyt, että koheesion loppuessa kuri alkaa. Tilanteissa, joissa ryhmäkuri sitoo edustajaa, saattaa yhteisestä rintamasta lipeäminen johtaa ryhmäjohtoon nuhteluihin tai maksaa edustajalle esimerkiksi ministeripaikan. Kuten eräs haastateltava selitti, jatkuvasti ryhmän kantaa vastaan äänestävää edustajaa ei voi laittaa merkittäviin paikkoihin ”äänestämään väärin”.

Ulkopuolisilla päätöksentekoareenoilla on kuitenkin muitakin etuja kuin se, että kollektiivisen toiminnan ongelman hallinta helpottuu. Vaikka tutkimuksen aineisto on asian suhteen rajallinen, voidaan olettaa, että eduskuntaryhmän asema on merkittävästi voimistunut suhteessa puolueeseen. Eduskuntaryhmien praktinen osaaminen ja päätöksenteko ovat käytännössä keskittyneet juuri valiokuntaryhmiin. Yksittäisen edustajan painoarvo ja vaikutusmahdollisuudet näyttävät myös analyysin valossa

kasvaneen. Valiokunnan jäsenten toimimista puolueen uskottuina vahvistaa valiokuntatyön kautta hankitut informaatioresurssit. Yllä esitetyt huomiot ovat erityisen painavia, kun niitä peilataan pieniin eduskuntaryhmiin, joilla on esimerkiksi vain yksi edustaja valiokunnassa. Käytännössä nämä edustajat vastaavat yksin koko eduskuntaryhmän linjasta, vaikka heillekin oma ryhmä pystyy tarvittaessa antamaan taustatukea.

Eduskunta- ja valiokuntaryhmien kokouksia voidaan täten tarkastella Mansbridgen (2006) määrittelemänä esideliberaation (*pre-deliberation*) vaiheena, jossa korostuu puolueiden sisäisen keskustelun salliminen. Edustajat kertovatkin, että valiokuntaryhmien kokouksissa puhutaan hyvin avoimesti ja oman puolueen linjaa joskus kritisoiden. Järjestelyllä näin ollen huomioidaan mahdollisen sisäisen opposition olemassaolo, mutta samalla nämä keskustelut osoittavat, että valiokuntaryhmät työstävät ja muodostavat todellisuudessa usein koko eduskuntaryhmän kannan. Päätelmää tukee sekin, että valiokunnan läpi kulkevan lainsäädännön suuresta määrästä johtuen vain harvoja esityksiä loppujen lopuksi käsitellään koko eduskuntaryhmän tasolla.

Valiokunnan yhteistyötä tukee valiokuntaa hallitseva ammatillinen puhe, joka rakentuu apoliittiselle ja joissain määrin myös instrumentaaliseen käsitykselle puheen merkityksestä. Analyysin perusteella voidaan sanoa, että valiokuntaa ei ensisijaisesti niinkään leimaa Millin määrittelemä ”puhuminen” (*talking*) vaan ”tekeminen” (*doing*) (Pekonen 2008: 210–211). Väitettä voidaan tarkentaa sanomalla, että valiokunnassa käytävää keskustelua määrittää *lain tekeminen* eikä niinkään *säätäminen*. Valiokuntakeskustelulla onkin puoluedemokratian näkökulmasta katsoen toisinaan instrumentaalinen funktio, koska erityisesti isoissa ja vaikeissa esityksissä valiokuntakeskustelu nähdään proseduraalisena: osana lainsäätämisen prosessia. Koska ammattipuheella haetaan konkreettisia ratkaisuja, keskitytään valiokuntakeskustelulla hakemaan mahdollisimman monia näkökulmia käsiteltävään asiaan, mutta rajatussa kehysessä. Asiantuntijuuden kartuttaminen voimistaa sekä koko valiokunnan että sen jäsenistön asemaa. Sen lisäksi, että asiantuntijuuden turvin erimielisyyksiä voidaan valiokunnassa ylittää, antaa se samalla yksittäiselle edustajalle, jopa opposition jäsenelle, mahdollisuudet vaikuttaa lainsäädännön tekemiseen.

Tämän pro gradu -tutkielman keskeinen argumentti on liittynyt siihen, että vallankäytön oikeuttaminen kytkeytyy parlamentin keskusteluun. Enemmistöparlamentarismi puoluedemokratian voimakkaimpana muotona pystyy halutessaan ratkaisemaan asioita

pelkällä voimasuhteella. Kuten Saward päätelmäluvun aloittaneessa lainauksessa toteaa, deliberatiivinen demokratia ei kykene koskaan korvaamaan aggregatiivisia demokratiamalleja. Olen tällä työllä halunnut selittää, miten näitä malleja ei pitäisi nähdä toistensa vastakohtina vaan täydentämässä toisiaan. Deliberaatiivinen demokratia osoittaa, että keskustelu tuo lisäarvoa demokraattiselle hallinnalle. *Demokraattinen päätöksenteko on deliberatiivinen prosessi.* Asioista on keskusteltava eduskunnassa ja valiokunnissa, jotta kaikki osapuolet voivat esittää näkemyksiään. Tutkielmani huomiot valiokuntatyöskentelystä sopivat yhteen valiokunnista aiemmin muualla sanotun kanssa. Valiokunta on puolueiden välisen yhteistyön areena, jonka toimivuus ja merkitys rakentuvat kansanedustajien osaamiselle sekä kyvylle harkita ja arvioida erilaisia näkemyksiä. Istuntosali ei ole lainsäädäntöön vaikuttamisen paikka: valiokunta sen sijaan on. Valiokuntalaitos tekee mahdolliseksi sen, että eri osapuolten näkemykset tulevat ilmaistuksi ja huomioon otetuksi päätöksenteossa. Erityisesti siksi valiokuntien tulisi jatkossakin kokoontua suljetuin ovin.

LÄHTEET

Anckar, Dag (1992): "Finland: Dualism and consensual rule". Teoksessa Damgaard, Erik (toim.): *Parliamentary Change in Nordic Countries*. Oslo: Scandinavian University Press, s. 152–190.

Ankersmit F.R. (1996): *Aesthetic Politics. Political Philosophy Beyond Fact and Value*. Stanford: Stanford University Press.

– (2002a): *Political Representation. Cultural Memory in the Present*. Stanford: Stanford University Press.

– (2002b): "Representational Democracy. An Aesthetic Approach to Conflict and Compromise". *Common Knowledge* 8:1, s. 24–46.

Arter David (2003): "Committee cohesion and the 'corporate dimension' of parliamentary committees: A comparative analysis". *Journal of Legislative Studies* 9:4, s. 73–87.

– (2006): "Committee Cohesion and the 'Corporate Dimension' of Parliamentary Committees: A Comparative Analysis". Teoksessa Hazan, Reuven Y. (toim.): *Cohesion and discipline in legislatures: political parties, party leadership, parliamentary committees and governance*. London; New York: Routledge, s. 73–87.

Birch, Anthony (1993). *The concepts and theories of modern democracy*. London: Routledge.

Bohman, James ja Rehg, William (1997): "Introduction". Teoksessa Bohman, James ja Rehg, William (toim.): *Deliberative Democracy*. Cambridge: MIT Press.

Chambers, Simone (2003): "Deliberative democratic theory". *Annual Review of Political Science* No 6, s. 307–26.

– (2004): "Behind Closed Doors: Publicity, Secrecy, and the Quality of Deliberation". *The Journal of Political Philosophy* 12:4, s. 389–410.

Cox, Gary W. ja McCubbins, Matthew D. (1993): *Legislative Leviathan. Party government in the House*. Berkeley: University of California Press.

Crowe, Edward (1986): "Web of Authority: Party Loyalty and Social Control in the British House of Commons". *Legislative Studies Quarterly* 11:2, s. 161–185.

Damgaard, Erik (1995): "How Parties control Committee Members". Teoksessa Döring, Herbert (toim.): *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt-Main: Campus Verlag/St. Martin's Press, s. 308–325.

Damgaard, Erik & Mattson, Ingvar (2004): "Conflict and Consensus in Committees". Teoksessa Döring, Herbert & Hallerberg, Mark (toim.): *Patterns of Parliamentary Behaviour. Passage of Legislation Across Western Europe*. Aldershot: Ashgate, s. 113–140.

- Dryzek, John (1990): *Discursive democracy: politics, policy, and political science*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (2000): *Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- Elster, Jon (1998a): "Introduction". Teoksessa Elster, Jon (toim.): *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, s. 1–18.
- (1998b): "Deliberation and Constitution Making". Teoksessa Elster, Jon (toim.): *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, s. 97–122.
- Elstub, Stephen (2006): "A double-edged sword: the increasing diversity of deliberative democracy". *Contemporary Politics* 12:3–4, s. 301–319.
- Eriksen, Erik O. & Weigård, Jarle (2003): *Understanding Habermas: communicative action and deliberative democracy*. London: Continuum.
- Fearon, James (1998): "Deliberation as Discussion". Teoksessa Elster, Jon (toim.): *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, s. 44–68.
- Fisher, Roger; Ury, William ja Patton, Bruce (1999): *Getting to Yes. Negotiating and Agreement Without Giving In*. London: Arrow Books.
- Forsten, Timo (2005): *Valiokuntapalapelit eduskunnassa. Valiokuntajäsenyydet 1945–2002*. Turku: Turun yliopisto.
- Gutmann, Amy ja Thompson, Dennis (1996): *Democracy and disagreement*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press.
- Harle, Vilho (2000): "Suomalaisen parlamentarismien tila ja tulevaisuus: semi-parlamentarismista kvasi-parlamentarismiin?" *Politiikka* 42:3, s. 145–148.
- Helander, Voitto ja Pekonen, Kyösti (2007): "Vahvistuva valiokuntalaitos". Teoksessa *Suomen Eduskunta 100 vuotta. Valiokunnat lähikuvassa*. Osa 7. Helsinki: Edita, s. 10–138.
- Heidar Knud ja Koole, Rood (2000): "Approaches to the study of parliamentary party groups". Teoksessa Heidar Knud ja Koole, Rood (2000): *Parliamentary Party Groups in European Democracies – Political parties behind closed doors*. London: Routledge, s. 4–22.
- Herne, Kaisa ja Setälä Maija (1998): "Deliberatiivisen demokratian ihanteet ja kokeilut". *Politiikka* 47:3, s. 175–188.
- Hirschmann, Albert O. (1970): *Exit, voice and loyalty: responses to the decline in firms, organizations, and states*. Elektroninen aineisto:
<http://quod.lib.umich.edu/cgi/t/text/text-idx?c=acls;idno=heb04043>. Käyty 14.8.2009.
- Hirsjärvi, Sirkka ja Hurme, Helena (1982): *Teemahaastattelu*. Helsinki: Gaudeamus.

Holli, Anne-Maria & Saari, Milja (2009): *Sukupuoli eduskunnan asiantuntijakuulemisissa*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Tasa-arvoasiain neuvottelukunta.

Jensen, Torben K.(2000): "Party Cohesion". Teoksessa Esaisson, Peter ja Heidar, Knut (toim.): *Beyond Westminster and Congress. The Nordic Experience*. Columbus: Ohio State University Press, s. 210–236.

Judge, David (1999): *Representation. Theory and Practice in Britain*. London: Routledge.

Keränen, Marja (2007): "Poliittisen osallistumisen epäpolitisoituminen". Teoksessa Kaakkurinniemi, Tapani ja Mykkänen, Juri (toim.): *Politiikan Representaatio*. Helsinki: Valtiotieteellinen yhdistys, s. 193–221.

Lario, Iina (2007): "Jaa, ei, tyhjiä, poissa. Eduskuntaryhmien äänestyskoheesio valtiopäivien 1999-2006 täysistuntoäänestyksissä". Pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitos.

Laver, Michael & Shepsle Kenneth A. (1999): "Government Accountability in Parliamentary Democracy". Teoksessa Przeworski, Adam; Stokes, Susan C.; Manin, Bernard (toim.): *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, s. 279–296.

Leech, Beth L. (2002): "Asking Questions: Techniquet for Semistructured Interviews". *Political Science and Politics* 35:4, s. 665–668.

Manin, Bernard (1987): "On Legitimacy and Political Deliberation". *Political Theory* 15:3, s. 338–368.

– (1994): "The Metamorphoses of representative government". *Economy and Society* 23:2, s. 133–171.

– (1997): *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press.

Manin, Bernard; Przeworski, Adam ja Stokes Susan C. (1999): "Elections and Representation. Teoksessa Przeworski, Adam; Stokes, Susan C.; Manin, Bernard (toim.): *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, s. 29–54.

Mansbridge, Jane (1990): "Self-Interest in Political Life". *Political Theory* 18:1, s. 132–153.

– (2003): "Rethinking representation". *American Political Science Review* 97:4, s.515–528.

– (2006): "Conflict and Self-Interest in Deliberation". Teoksessa Besson, Samantha ja Marti, José Luis (toim.): *Deliberative Democracy and Its discontents*. Cornwall: Ashgate, s. 107–132.

- Mansbridge, Jane, Hartz-Karp Janette, Amengual, Matthew ja Gastil, John (2006): "Norms of Deliberation: An Inductive Study". *Journal of Public Deliberation* 2:1, s. 1–47.
- Mansbridge, Jane ja Bohman, James; Chambers, Simone; Estlund, David; Føllesdal, Andreas; Fung, Archon, Fung; Lafont, Cristina; Manin, Bernard ja Martí, José Luis (2010): "The Place of Self-Interest and the Role of Power in Deliberative Democracy". *The Journal of Political Philosophy* 18:1, s. 64–100.
- Maravall, Jose Maria (1999): "Accountability and Manipulation". Teoksessa Przeworski, Adam; Stokes, Susan C.; Manin, Bernard (toim.): *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, s. 154–196.
- Mattson, Ingvar ja Strøm, Kaare (1995): "Parliamentary Committees". Teoksessa Döring, Herbert (toim.): *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt-Main: Campus Verlag/St. Martin's Press, s. 249–307.
- (2004): "Committee Effects on Legislation". Teoksessa Döring, Herbert; Hallerberg, Mark (toim.): *Patterns of Parliamentary Behaviour. Passage of Legislation Across Western Europe*. Aldershot: Ashgate, s. 91–112.
- Müller, Wolfgang C. (2000): "Political parties in parliamentary democracies: Making delegation and accountability work". *European Journal of Political Research* 37, s. 309–333.
- Müller, Wolfgang, Bergman, Torbjörn ja Strøm, Kaare (2006): "Parliamentary Democracy: Promise and Problems". Teoksessa Müller, Wolfgang; Bergman, Torbjörn; Strøm, Kaare: *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press, s. 3–32.
- Mykkänen, Juri (2001a): "Eliittihaastattelu". *Politiikka* 43:2, s. 108–127.
- (2001b): "Inside Rationality: The Division of Labour in a Parliamentary Party Group". *The Journal of Legislative Studies* 7:3, s. 92–121.
- Naurin, Stephen (2007): *Deliberation Behind Closed Doors: Transparency and Lobbying in the European Union*. Hampshire: European Consortium for Political Research Press.
- Nousiainen, Jaakko (1977a): "Valiokuntalaitos, Suuri Valiokunta, Eduskunnan täysistunto". Teoksessa *Suomen kansanedustuslaitoksen historia*, osa x. Helsinki: Eduskunnan historiakomitea, s. 215–497.
- (1977b): "Näkökohtia eduskunnan asemasta ja päätöksentekojärjestelmästä". *Politiikka* 19:2, s. 113–131.
- (2000a): "Suomalaisen parlamentarismen kolmas kehitysvaihe: konsensuaalinen enemmistöhallinta, vireytyvä eduskunta". *Politiikka* 42:2, s. 83–96.
- (2000b): "Kansanvalta Suomessa". Teoksessa *Suomen Eduskunta. Kansanvaltaa eilisestä huomiseen*. Porvoo: WS-Bookwell.

Palonen, Kari (2005): "Eduskunnasta puhekunnaksi? Parlamentarismi retorisena politiikkana". *Politiikka* 42:2, s. 142–148.

– (2006): "Two Concepts of Politics. Conceptual History and Present Controversies." *Distinktion: Scandinavian Journal of Social Theory* 12, s. 11–25.

– (2007 [2003]): "Four Times of Politics: Policy, Polity, Politicking, and Politicization". Teoksessa Palonen, Kari. Lindroos, Kia (toim.): *Re-thinking Politics*. Helsinki: Finnish Political Science Association, s.55–70.

– (2008): "Speaking Pro et Contra. The Rhetorical Intelligibility of Parliamentary Politics and the Political Intelligibility of Parliamentary Rhetoric." Teoksessa Soininen, Suvi & Turkka, Tapani (toim.): *The Parliamentary Style of Politics*. Helsinki: Helsinki University press, s. 82–105.

Pekonen, Kyösti (1997): "Puoluevastainen mieliala Suomessa". *Politiikka* 39:1, s. 14–29.

– (1998): *Symbolinen modernissa politiikassa*. Elektroninen aineisto http://www.opiskelijakirjasto.lib.helsinki.fi/eres/valt/symbol/symb_1.htm. Käyty 6.10.2009.

– (2008): "Two Versions of Representative Talk in Finnish Parliament". Teoksessa Soininen, Suvi & Turkka, Tapani (toim.): *The Parliamentary Style of Politics*. Helsinki: Helsinki University press, s. 208–209.

– (2009): "Deliberaation institutonaaliset mahdollisuudet eduskunnassa". Esitelmä Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen ja Valtiotieteellinen yhdistyksen järjestämässä seminaarissa "Representaatio edustuksena, suhteena ja deliberaationa" 2.12.2009, Tieteiden talo, Helsinki.

Phillips, Anne (1995): *Politics of Presence*. Oxford: Clarendon Press.

Pitkin, Hanna Fenichel (1967): *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press.

Przeworski, Adam (1998): "Deliberation and Ideological Domination". Teoksessa Elster, Jon (toim.): *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, s. 140–160.

Raunio, Tapio ja Wiberg, Matti (2006): "Finland: Polarized Pluralism in the Shadow of a Strong President". Teoksessa Strøm, Kaare; Müller, Wolfgang C.; Bergman, Torbjörn (toim.): *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press, s. 301–324.

– (2008): "The Eduskunta and the Parliamentarisation of Finnish Politics: Formally Stronger, Politically Still Weak?" *West European Politics* 31:3, s. 581–599.

Rosenblum, Nancy C. (2008): *On the Side of The Angels. An Appereciation of Parties and Partisanship*. Princeton: Princeton University Press.

Saward, Michael (1998) *Terms of Democracy*. Malden: Polity Press.

– (2006): “Representative claims”. *Contemporary Political Theory* 5:3, s. 297–318.

Setälä, Maija (1998): ”Kansanäänestysinstituutiot ja käsitykset demokratiasta”. *Politiikka* 40:2, s.132–146.

– (2003): *Demokratian Arvo: teoriat, käytännöt ja mahdollisuudet*. Helsinki: Gaudeamus.

Steiner Jürg, Bächtiger Andre, Spörndli Markus ja Steenbergen, Marco R. (2004): *Deliberative Politics in Action. Analysing Parliamentary Discourse*. Cambridge: Cambridge University Press.

Strøm, Kaare (1995): “Parliamentary Government and Legislative Organisation”. Teoksessa Döring, Herbert (toim.): *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. Frankfurt-Main: Campus Verlag/St. Martin’s Press, s. 51–83.

– (2006): “Parliamentary Democracy and Delegation”. Teoksessa Strøm, Kaare; Müller, Wolfgang C.; Bergman, Torbjörn (toim.): *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press, s. 55–108.

Strøm, Kaare ja Müller, Wolfgang C. (2008): ”Parliamentary democracy, agency problems and party politics”. Teoksessa Giannetti, Daniela ja Benoit, Kenneth: *Intra-Party Politics and Coalition Governments*. London, New York: Routledge, s. 25–50.

Tarkastusvaliokunnan lausunto 1/2008vp (TrVL 1/2008).
http://www.eduskunta.fi/faktatmp/utatmp/akxtmp/trvl_1_2008_p.shtml. Käyty
29.11.2009.

Teorell, Jan (1999): “A Deliberative Defence of Intra-party Democracy”. *Party Politics* 5:3, s. 363–382.

Thomassen, Jacques ja Andeweg, Rudy B. (2004): “Beyond Collective Representation: Individual Members and Interest Representation in the Netherlands”. *The Journal of Legislative Studies* 10:4, s. 47–69.

Urbinati, Nadia (2005): “Continuity and Rupture: The Power of Judgement in Democratic Representation”. *Constellations* 12:2, s. 194–222.

– (2006): *Representative democracy: principles and genealogy*. Chicago: University of Chicago Press.

Urbinati Nadia ja Warren, Mark. E. (2008): “The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory”. *Annual Review of Political Science* 11:1, s. 387–412.

Valiokuntaopas 2008. <http://www.eduskunta.fi/VKFakta/liite5.pdf>. Käyty 13.10.2009.

Vauhkonen, Jouni (2008): “Frank Ankersmit. Katkos, ero ja konflikti edustuksen lähtökohtana”. Teoksessa Lindoos, Kia ja Soinen, Suvi (toim.): *Politiikan nykyteoreetikkoja*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press, s. 17–38.

Walton, Richard E. ja McKersie, Robert B. (1965): *A Behavioral Theory of Labor Negotiations. An Analysis of Social Interaction System*. New York: McGraw-Hill.

Warren, Mark E. (1996): "Deliberative Democracy and Authority". *The American Political Science Review* 90:1, s. 46–60.

Wiberg, Matti (1989): "Valtiosäännön vapaudessa mutta ryhmäsääntöjen puristuksessa: Kansanedustajien ryhmäkurin nykytila". *Politiikka* 31:3, s. 201–213.

– (2000): "The partyness of the Finnish eduskunta". Teoksessa Heidar, Knut; Koole, Ruud (toim.): *Parliamentary Party Groups in European Democracies. Political parties behind closed doors*. London: Routledge, s. 161–176.

– (2003): "Uuden perustuslain toimivuus". *Politiikka* 45:3, s. 236–244.

LIITTEET

Alustava haastattelurunko

(0) Valiokunnat vaikuttavan puheen paikkana?

Ennen kuin menemme yksityiskohtaisemmin puhekäytäntöihin, niin noin yleisesti ottaen mikä Teidän käsityksenne tästä asiasta on:

(1) **Voiko valiokunnissa vaikuttaa ja jos voi, niin miten puhumalla?**

→ Kyllä: **miten ja millaisella puheella voi vaikuttaa?**

→ Ei: **mitkä ovat sitten todella vaikuttavan puhumisen paikkoja** ja foorumeita eduskunnassa (eduskuntaryhmä tms.)?

2. Onko yleinen käytäntö se että kompromissit synnytetään, hiotaan ja argumentoidaan valiokunnan kokouksessa vai tapahtuuko se jossakin vielä pienemmässä kokoonpanossa?

3. Miten valiokunnan yleinen tavoite, yksimielinen mietintö, vaikuttaa puhumiseen valiokunnassa vai vaikuttaako mitenkään?

→ Ajalliset tekijät, deadline?

4. Kenen toimesta yhteinen näkemys luodaan?

onko se pääsääntöisesti valiokunnan puheenjohtajan ja valiokuntaneuvoksen tehtävä ja rooli, vai syntykö se yhteisessä keskustelussa valiokunnassa?

5. Muistuu haastateltavan mieleen **joku tai joitakin itselle tai osallistujille tärkeitä puheita (puhetekoja)**? (Vastaako spontaanisti jotakin? → Kyllä: miksi tärkeä?)

→ Tuleeko Teidän mieleenne joitain hyviä **kuvaavaa esimerkkejä** todellisista tilanteista ja henkilöistä?

1. KESKUSTELUUN OSALLISTUMINEN:

(1) Yleensä **aktiivisuus valiokunnassa?** (miten päätösvaltaisuudesta pidetään kiinni)

(2) **Kuinka paljon valiokunnassa loppujen lopuksi keskustellaan asioista?**

(3) **Osallistuvatko kaikki, useimmat vai aina vain samat harvat?**

(4) **Miten keskustellaan?**

(5) Miten kuvailisitte noin yleisesti puhekäytäntöjä valiokunnassa? Valiokunnassa:

- Keskustellaan perusteellisesti siten että **väitellään** näkökannoista esittäen perusteluja puolesta ja vastaan ja ollaan valmiita kuuntelemaan vastapuolen argumentteja.
- **Kiistellään** ja riidellään juurikaan perustelematta näkökantoja.
- **Neuvotellaan** joistakin pienemmistä asioista tai yksityiskohdista.
- **”Käydään kauppaa”** joistakin asioista tyyliin ’jos te, niin sitten me puolestamme ...’.
- **Tingitään myönnytyksiä** tai suostumista lähinnä edustajan ”oma” tai ”hänen intressiryhmänsä” etu mielessä, jotta yksimielisyys voitaisiin saavuttaa.

→ Jos kaikkia em., niin missä niissä **painopiste?**

(7) **Entä mihin suuntaan kehitys** on Teidän mielestänne tässä suhteessa kulkemassa?

→ **Miksi?**

2. NÄKEMYKSIEN ESITTÄMINEN JA KANNAN OTTAMINEN

- (1) **Kuinka aktiivisesti valiokunnan jäsenet ottavat kantaa** ja esittävät kantansa esillä oleviin asioihin?
 - (2) Esittävätkö keskusteluun osallistujat pelkästään puolueen ja/tai oman näkemyksensä käsiteltävästä asiasta?
 - (3) **Millaisia muotoiluja** he tavallisesti käyttävät esittäessään kantojaan: ”minä”, ”me”, ”eduskuntaryhmä”, ”puolue”, ”kenttä”, ”kannattajat” vai mitä?
 - (4) Esittävätkö oman näkemyksensä käsiteltävästä asiasta tavallisesti kaikki ja usein, useimmat, vai vain harvat?
- Mistä erot mahtavat johtua?

3. NÄKEMYKSIEN PERUSTELEMINEN

(1) **Miten omaa kantaa tavallisesti perustellaan:** *vedotaanko yhteiseen hyvään, maan etuun tms. yleisiin perusteisiin, vai enemmän tai useammin hallituksen esitykseen, puolueen tai eduskuntaryhmän kantaan, jonkin ryhmän tai kohteen erityistarpeisiin, tai edustajan omaan käsitykseen asiasta (tyyliin ’minusta meidän pitäisi...’)?*

(2) **Perusteluiden suunta, sisäisesti vai ulkoisesti?** Miten puolueen tai edustajan omia näkemyksiä perustellaan? *vedotaanko valiokunnan yhteisessä keskustelussa esiin tulleeeseen tietoon, näkemyksiin ja perusteluihin (ikään kuin yhteisesti jaettuun ja omaksuttuun tietoon), vai esitetäänkö kanta ikään kuin yhteisen keskustelun ”ulkopuolelta” juurikaan perustelematta (puhuvatko edustajat ikään kuin toistensa ohi)?*

(3) Entä miten kuvaisitte puhumisen ja väitteiden **perustelemisen ilmapiiriä ja tavoitteita:** *onko se keskustelevaa, neuvottelevaa vai jopa väittelevää?*

→ Onko keskustelu tässä mielessä aitoa vuoropuhelua, vai haluavatko edustajat vain tuoda oman kantansa esiin jotenkin huomioon otettavaksi valiokunnan mietinnössä ja lausunnossa?

(4) **Kenelle puhe osoitetaan?** *Puhutaanko tavallaan enemmän ikään kuin valiokunnan puheenjohtajalle ja valiokuntaneuvokselle ja/tai -sihteerille kuin muille valiokunnan jäsenille?*

4. VASTAPUOLEN HUOMIOONOTTAMINEN

(1) Haastateltavan arvio sen suhteen **ovatko keskustelijat todella valmiita kuuntelemaan ja ymmärtämään – vaikka eivät omia käsityksiä muuttaisikaan - vastapuolen argumentteja ja kunnioittavatko he tässä mielessä muita puhujia?**

(2) **Kuinka hyvin osapuolet** (hallitus vastaan oppositiopuolueiden ja eri puolueiden edustajat) loppujen lopuksi **ymmärtävät vastapuolta ja näiden argumentteja?** → Ovatko he valmiita **tunnustamaan niiden arvon**, vaikka eivät olisikaan samaa mieltä? Kunnioitetaanko toisten mielipiteitä ja esittämiä argumentteja aidosti?

Suhtautuminen kollegoihin:

Erään haastatellun kansanedustajan mukaan ”jos meinaa asiansa saada läpi, niin kannattaa tietysti sitten myös kunnioittaa toista”. **Kuinka kuvailisitte tätä toisiin suhtautumista ja kunnioittamista noin yleensä ja onko mahdollisesti eroja eduskunnan eri foorumien välillä (täysistunto, valiokunnat jne.)?**

Kuinka tasavertaisia valiokunnassa ollaan ja miten tämä vaikuttaa puhumiskäytäntöihin?

Toisten huomioonottaminen ja kunnioittaminen osapuolina: miten kuvailisitte käytäntöjä valiokunnassa.

- Ei oteta ollenkaan huomioon.
- Otetaan huomioon kansanedustajakollegana (formaaliset ja epäviralliset käyttäytymissäännöt eduskunnassa).

- Otetaan jotenkin erityisemmin huomioon (samasta vaalipiiristä, yhteiset harrastukset, samassa valiokunnassa yms.).
- Otetaan huomioon puoluetoverina tai saman eduskuntaryhmän jäsenenä.
- Kunnioitetaan henkilön erityisen osaamisen tai muiden henkilökohtaisten ominaisuuksien perusteella.

Mihin suuntaan kehitys vastapuolen huomioonottamisessa on kulkenut?

→ Miksi?

5. PUHUMISEN MERKITYS

(1) Kunnioitetaanko toisten esittämiä näkemyksiä aidosti?

(2) **Miten vastaesityksiin ja poikkeaviin käsityksiin suhtaudutaan?**

→ **Miten näistä keskustellaan:** *keskustellaanko esitysten järjestyksestä, vai torjutaanko yleensä varsin suorasukaisesti tyyliin 'tämä on hallituksen esitys ja/ tai enemmistön mielipide'?*

(3) *Ovatko puhujien käsitykset ikään kuin etukäteen lukkoon lyödyt, vai voivatko käsitykset muuttua keskustelun myötä?*

(4) **Voidaanko blokkirajoja** (hallitus – oppositio raja tai puoluerajat) **ylittää?**

→ **Kuinka yleistä** tällainen on valiokunnan työssä?

→ **Minkälaisissa asioissa** blokkirajoja voidaan ylittää: *pelkästäänkö "pienissä asioissa" ja erityisintressejä koskevissa myönnytyksissä?*

(5) Muistuu mieleen tilanteita ja tapauksia, joissa avoimen keskustelun ja mielipiteenvaihdon **seurauksena olisi syntynyt "jotakin uutta"**, esimerkiksi uusi näkökulma tai tulkinta, jonka pohjalta esim. kompromissi (väliaikaisena yhteisymmärryksenä) yksimielisenä mietintönä voitiin rakentaa?

→ Tapahtuuko tätä juuri koskaan, joskus, tai jopa usein?

→ Löytyykö tällaisia puhujia ja tilanteita?

(6) **Löytyykö tällaisia "puhuvia persoonia"**, jotka saattavat useinkin tarttua ja ottaa aloitteellisesti osaa keskusteluun? Jopa niin, että heidän kommenttinsa on tavalla taikka toisella otettava keskustelussa huomioon, koska he tarttuvat niin osaavasti, aggressiivisesti, muodollisesta asemasta johtuen (esim. valiokuntavastaava) tms. tavalla keskusteluun?

(7) **Yksilölliset ominaisuudet vai puoluepolitiikka/ekryhmien kannanotot?** Kuinka vahvasti valiokuntatyötä ja keskustelua valiokunnassa määrittävät edustajan yksilölliset ominaisuudet (kyky, asiantuntemus, halu ja mahdollisuus ylittää puoluerajoja tms. ominaisuudet), vai onko puoluepolitiikka ja eduskuntaryhmien kannanotot sittenkin se määräävämpi tekijä?

→ Jos yksilölliset ominaisuudet tärkeitä tai jopa ratkaisevia, niin **ketkä ja miten tyyllisesti** (osaavasti, aggressiivisesti jne.)?

→ Konkreettisia esimerkkejä?

(8) Asiantuntemuksen merkitys Aiemmissä haastatteluissa korostunut tekijä): **Mitä tämä asiantuntijapuhe oikein on ja mitkä sen poliittiset mahdollisuudet ja rajat oikein ovat?**

→ Mihin suuntaan asiat ovat tässä suhteessa muuttuneet?

→ Miksi?

Lopuksi

Olisiko Teillä vielä jotakin lisättävää tässä käytyyn keskusteluun tai kenties mielessä jotakin sellaista, joka olisi tärkeä muistaa tai huomata, mutta joka on tässä jäänyt käsittelemättä tai liian vähälle huomiolle?