ESITYS EDUSKUNTAA KOSKEVAN TUTKIMUSTOIMINNAN KEHITTÄMISESTÄ

EDUSKUNNAN TULEVAISUUSVALIOKUNTA 1.6.2016

MARKKU JOKISIPILÄ, JOHTAJA, TURUN YLIOPISTON EDUSKUNTATUTKIMUKSEN KESKUS

Onko demokratia kriisissä?

Arvioidessaan valtioneuvoston demokratiapolitiikkaa vuonna 2013 professori Heikki Paloheimo totesi demokratian olevan ”tällä hetkellä jonkinlaisessa käännepisteessä”. Hänen mukaansa luottamus puoluevetoisen edustuksellisen demokratian perinteisiä hallitsemislaitoksia kohtaan on 1980-luvulta alkaen jatkuvasti heikentynyt. Samalla kun puolueiden jäsenmäärät ovat laskeneet alle puoleen huipputasostaan ja niiden järjestötoiminta hiipunut, tiedotusvälineiden merkitys poliitikkojen ja kansalaisten välisenä linkkinä on korostunut. Tämän vuosituhannen puolella erityisesti sosiaalisen median nousu on tuonut yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen uudenlaisia foorumeja ja lainalaisuuksia.

Paloheimon havainnot ovat sopusoinnussa kansainvälisessä tutkimuksessa esitettyjen havaintojen kanssa. Vaikka tutkijoiden enemmistö pitää puheita demokratian kriisistä liioiteltuina, politiikkaan kohdistuva epäluottamus sekä sen tuottamat yhteiskunnallisen apatian, tyytymättömyyden ja kyynisyyden asenteet tunnustetaan laajasti kehittyneiden demokratioiden ongelmiksi. Syitä politiikkaa koskevan luottamuksen heikkenemiselle on useita, mm. kansallista päätöksentekoa rajoittava kansainvälistyminen, talouden vallan kasvu politiikan kustannuksella, kollektiivisten identiteettien heikkeneminen ja erityisesti Suomessa puolueiden aatteellisia eroja hämärtänyt konsensuspolitiikan perinne.

Demokratian paradoksi on se, että samalla kun sen arvostus on varsinkin länsimaissa erittäin korkealla, kriittinen keskustelu sen toimivuudesta ja kyvystä aikaansaada tuloksia on jatkuvasti voimistunut. Globalisaatio ja markkinaliberalismi ovat kaventaneet kansallisvaltioiden itsenäisen vallankäytön alaa. Kansalaisen näkökulmasta merkittävä osa vallasta näyttää siirtyneen vaaleilla valittujen kansallisten instituutioiden ylä- ja ulkopuolelle. Demokraattisten instituutioiden toimintakykyyn kohdistuvien epäilyjen voimistuminen on tosiasia, joka oikeuttaa jonkinasteisesta legitimiteettikriisistä puhumisen. Myös eduskunnan tulevaisuusvaliokunta on julkistamassaan ”Uusi ja vanha demokratia” –kirjassa (TuV 7/2013) todennut, että varsinkin tulevaisuuden kehitystrendit huomioiden Suomessa on eri päätösvallan muodoissa ja vaikuttamisen eri tasoilla selvästi kasvava demokratiavaje.

Murros, tieto ja politiikka

Suurin osa nykyisistä muutostrendeistä elämän eri osa-alueilla on tavalla tai toisella seurausta informaatio- ja viestintäteknologisesta vallankumouksesta. Tämä pätee myös politiikkaan. Uudet teknologiat ovat tuoneet yhteiskunnallisesti valveutuneille kansalaisille aivan uudenlaisia välineitä politiikan seuraamiseen ja synnyttäneet monia uusia poliittisen vaikuttamisen tapoja ja kanavia.

Poliitikoille teknologia on tarjonnut uusia perinteisistä tiedotusvälineistä ja puolueorganisaatiosta riippumattomia tapoja olla vuorovaikutuksessa kansalaisten kanssa.

Teknologiamurroksen myötä käytettävissä olevan informaation määrä on räjähdysmäisesti lisääntynyt ja sen saavutettavuus parantunut. Poliittisen vallankäytön osalta se, että tietoa on tarjolla enemmän ja helpommin kuin koskaan ennen, on voimistanut vaatimuksia tietoperusteisesta päätöksenteosta. Euroopan unioni on asettanut tieteelliseen tutkimusnäyttöön perustuvan poliittisen päätöksenteon kehittämisen strategiseksi tavoitteekseen. Meillä Suomessa lanseerattiin kaksi vuotta sitten Strategisen tutkimuksen neuvosto (STN) rahoittamaan ongelmakeskeistä tutkimusta, jonka tehtävänä on löytää konkreettisia ratkaisuja suomalaisen yhteiskunnan merkittäviin haasteisiin. STN:n tutkimusteemat ja painopistealueet päättää valtioneuvosto. Myös tulevaisuusvaliokunta on korostanut näyttöperusteisen päätöksenteon tärkeyttä.

Ylimpänä valtioelimenä myös eduskunnalla on strategisen tason päätöksenteon edellyttämiä tietotarpeita. Sillä on laaja tiedonsaantioikeus hallituksen toiminnasta, mikä toteutuu valtioneuvoston kertomuksina, tiedonantoina, selvityksinä ja selontekoina, pääministerin ilmoituksina, välikysymyksinä, kysymyksinä ja keskusteluina. Näiden parlamentaarisen järjestelmän toiminnan ydinmuotojen ohella eduskunnalla on käytössään erilaisia välineitä valtioneuvostosta riippumattoman tiedon hankkimiseen kuulemismenettelystä sisäiseen tietopalveluun ja selvitysten ostamiseen ulkopuolisilta tiedontuottajilta. Tästä huolimatta on selvää, että eduskunnan asema tietoperusteisen päätöksenteon ja tiedolla johtamisen suhteen on huomattavasti heikompi kuin valtioneuvostolla, jolla on käytössään kaikkien ministeriöiden tiedolliset resurssit sekä STN:n rahoitus mukaan lukien 65 miljoonan euron vuotuiset tutkimus- ja selvitysmäärärahat.

Eduskunnan tiedollinen altavastaaja-asema suhteessa valtioneuvostoon heijastaa sen useimmiten reaktiivista roolia. Vaikka yleiseurooppalainen trendi parlamenttien aseman heikentymisestä suhteessa hallituksiin ja valtionhallintoon ei Suomessa kaikilta osin olekaan pätevä, on kiistatonta, että meilläkin aloite- ja agendanmäärittelyvalta on tukevasti hallituksen käsissä. Eduskunnan lainsäädäntötyö on pääosin hallituksen esityksiin reagoimista ja niiden käsittelyä. Parlamentarismin perusidean mukaisesti eduskunnan enemmistön tehtävä on tukea ja ylläpitää hallitusta, mikä heikentää eduskunnan merkitystä neuvottelu- ja perustelufoorumina. Asetelma näkyy myös eduskunnan tiedonhankinnassa, joka suurimmaksi osaksi kytkeytyy hallituksen lainsäädännöllisestä agendasta kohoaviin, tiukasti ajassa kiinni oleviin kysymyksiin. Toisin kuin valtioneuvostolla, nykytilanteessa eduskunnalla ei ole käytössään välinettä, joka mahdollistaisi sen omista intresseistä lähtevän ja käsiteltävinä olevien ajankohtaisten poliittisten kysymysten yläpuolelle nousevan tutkimustoiminnan.

Demokratian ja legitimiteetin tulevaisuus

Edellä kuvattu demokraattisten instituutioiden toimintakykyyn kohdistuvana epäluottamuksena ilmenevä legitimiteettikriisi on asia, joka kaipaa ratkaisukeskeistä tutkimuspanosta. Ei ole liioittelua todeta, että tässä ollaan aivan kansanvaltaisen järjestelmämme tulevaisuuteen liittyvien kohtalonkysymysten ytimessä. Meneillään on monia sellaisia suuria muutosprosesseja, jotka vaikuttavat perustavaa laatua olevalla tavalla kansanvaltaisen järjestelmämme tulevaan toimintakykyyn sekä sen kansalaisten parissa nauttimaan arvostukseen. Näitä ovat esimerkiksi seuraavat:

- yhteiskunnan jäseneksi kasvamisen mekanismien muutokset ns. diginatiivisukupolvissa
- yhteiskuntien samanaikainen monikulttuuristuminen ja yksilöllistyminen
- politiikan asialistan jatkuva monimutkaistuminen, kansainvälistyminen ja nopeutuminen
- vetokratiaksi kutsuttu länsimaisten demokratioiden päätöksentekokyvyn halvaantuminen ja kriisiytyminen
- kasvavat koulutustason ja sosioekonomisen aseman sanelemat erot yhteiskunnallisessa aktiivisuudessa ja osallistumisessa
- tuloerojen 1990-luvulta saakka jatkunut kasvu kaikkine yhteiskunnallisine seurannaisvaikutuksineen
- yhtäältä kansallisten ja kansainvälisten, toisaalta poliittisten ja taloudellisten toimijoiden valtasuhteiden muuttuminen, kansallisten hallintalaitosten aseman heikentyminen
- vallankäytön totuttujen lainalaisuuksien kyseenalaistuminen
- teknologiamurrosten disruptiiviset vaikutukset elämäntapaan, tuotanto- ja elinkeinorakenteeseen sekä työn organisaatioon
- lisääntyneen informaatiokuormituksen vaikutukset elämän hallittavuuteen niin yksilöiden kuin yhteisöjenkin tasolla
- jatkuvassa murroksessa elämisen aiheuttaman epävarmuuden kasvu
- lyhytjänteisyyden ja kärsimättömyyden kulttuurin voimistuminen

Listaa olisi helppo jatkaa. Olisi suorastaan loogista, että eduskunta Suomen ylimpänä valtioelimenä sekä kansanvaltaisen järjestelmän korkeimpana toteuttajana ja vaalijana ottaisi tämän kaltaiset demokratian tulevaisuuteen keskeisesti liittyvät kysymykset omalle tutkimusagendalleen. Eduskunta rahoittaa vuosittain Suomen ulkopoliittista toimintaympäristöä ja kansainvälisiä suhteita koskevan tutkimustiedon tuottamista Ulkopoliittisessa Instituutissa liki 3.5 miljoonalla eurolla. Vastaavaa panostusta eduskunnan omien institutionaalisten haasteiden ja siihen kohdistuvien erilaisten demokratian ja kansanvallan tulevaisuuteen olennaisesti liittyvien muutospaineiden tutkimiseen sekä niihin liittyvien ratkaisujen etsimiseen ei tällä hetkellä ole. Tässä suhteessa jo verrattain vaatimatonkin taloudellinen panostus parantaisi eduskunnan tiedollista asemaa merkittävästi.

Eduskunta ja tutkimustiedon käyttökelpoisuus

Aivan kuten tulevaisuusvaliokunta itsekin on tulevaisuusmietinnössään (TuVM 1/2014 vp) todennut, nykyoloissa tietoa on jopa liikaa, jolloin olennaisimmalla ja pätevimmälläkin tiedolla on riski hukkua informaatiotulvan alle. Nykyisin päätöksentekoon liittyvä suurin tiedollinen haaste ei olekaan tiedon lisääminen vaan jatkuvasti yhä runsaampana kumuloituvan informaation kerääminen ja laadullinen arvottaminen sekä parhaan tiedon oikeaan aikaan ja oikeassa paikassa tapahtuvan käytön varmistaminen. Informaatiotulvassa luoviminen edellyttää tiedon hyödyntäjältä selkeää strategisen tason näkemystä siitä, minkälaista tietoa, milloin ja mihin tarkoitukseen tarvitaan.

Eduskunnan omiin tiedonintresseihin liittyvän tutkimustoiminnan käynnistämistä tulisikin edeltää laaja eduskunnan tiedontarpeiden kokonaisharkinta. Missä kohtaa lainsäädäntöprosessia tutkimustieto eduskuntaa parhaiten palvelisi, mitä aihepiirejä sen tulisi käsitellä ja minkälaista sen tulisi olla teoreettiselta ja metodiselta otteeltaan? Tämän esityksen tarkoituksena ei ole ehdottaa perustettavaksi kilpailevaa toimijaa eduskunnan sisäiselle tietopalvelulle, vaan hahmotella

eduskunnalle konkreettisesti hyödyllinen strategisen tason päätöksentekotarpeita palveleva tutkimuksellinen tietoresurssi.

Tutkimuksen tekijöiltä tietoperusteisen poliittisen päätöksenteon vaatimusten huomioiminen edellyttää uudenlaista itseymmärrystä. Tiedon hyödyntämisen näkökulma on integroitava toimintaan totuttua akateemista tutkimusta huomattavasti kiinteämmin. Lyhyessä mutta sisällöltään painavassa tieteen ja politiikan suhdetta eduskunnassa käsittelevässä artikkelissa (Tieteessä tapahtuu 1/2012, 36–40) eduskunnan kirjaston johtava tietoasiantuntija Timo Turja on todennut, ettei nykyistä suomalaista tutkimustietoa voida juurikaan hyödyntää poliittisessa päätöksenteossa, koska tutkijat ovat kyvyttömiä ymmärtämään politiikkaa ja parlamentaarista päätöksentekoa. Hänen mukaansa kansanedustajien ja tutkijoiden näkemykset todellisuudesta eroavat toisistaan perustavaa laatua olevalla tavalla. Tutkijat uskovat riippumattoman objektiivisen todellisuuden olemassaoloon, kun kansanedustajille todellisuus on aina (myös) retoriikkaa. Tutkijat perustavat ajattelunsa totuudellisuusharkintaan, poliittinen päätöksenteko taas nojaa yhteiskunnan kokonaisedusta lähtevään tarkoituksenmukaisuusharkintaan.

Tutkimustulokset ovat usein luonteeltaan liian epävarmoja, ristiriitaisia ja tiukasti rajattuja soveltuakseen poliittisen päätöksenteon tueksi. Akateemiset asiantuntijat tarkastelevat asioita omien tieteenalojensa näkökulmista ja tieteellisten kriteerien nojalla. Usein tällainen tarkastelu tuottaa lopputulokseksi tietoa, jonka käyttöarvo poliittisen tarkoituksenmukaisuuspohdinnan apuna on varsin rajallinen. Ei esimerkiksi ole lainkaan tavatonta, että samasta asiasta kuultavat asiantuntijat esittävät keskenään täysin ristiriitaisia näkemyksiä. Oma lukunsa ovat akateemiset julkaisukonventiot ja meritoitumiskriteerit, jotka usein etäännyttävät tutkimusaiheita ja – otteita ratkaisuhakuisuudesta ja sovellettavuudesta.

Siten eduskunnan tieto- ja tutkimustarpeiden palveleminen tavalla, jossa yhdistyvät päätöksenteon kannalta hyödyllisen tiedon tuottaminen ja tutkimuksen akateemisesti korkea laatu, edellyttää aivan uudenlaista tutkimusagendan muotoilemisen tapaa. Tarvitaan tutkimuksen tekijöiden ja tiedon hyödyntäjien eli eduskunnan (valiokunnat, eduskuntaryhmät, kansanedustajat, virkamiehet, avustajat) aktiivista vuorovaikutusta, jossa yhdistyvät akateemis-tieteellinen pohdinta ja poliittis-institutionaalinen tarkoituksenmukaisuusharkinta. Olisi myös ennakkoluulottomasti etsittävä sitä optimaalista kohtaa, jossa tieto kohtaa päätöksenteon ja muuttuu soveltamiskelpoiseksi tietämykseksi. Kuten Turja edellä mainitussa artikkelissaan toteaa, valiokuntavaiheessa asiat ovat jo niin politisoituneita, että kansanedustajat ovat usein jo lukinneet kantansa ja hakevat asiantuntijalausunnoista lähinnä enää vahvistusta omille poliittisille näkemyksilleen.

Turun yliopisto eduskuntaa koskevan tutkimuksen toteutuspaikkana

Mikäli eduskunta päättäisi käynnistää yllä kuvatun kaltaista omaa tutkimustoimintaa, tarjoaisi Turun yliopisto sille monestakin syystä erinomaisen ympäristön. Turussa on vuodesta 2002 saakka toiminut Eduskuntatutkimuksen keskus, joka on vakiinnuttanut paikkansa yhtenä merkittävimmistä eduskunnan toimintaa käsittelevää yhteiskuntatieteellistä ja historiallista tutkimusta tekevistä sekä politiikkaa koskevaan julkiseen keskusteluun asiantuntijaroolissa osallistuvista akateemisista yksiköistä maassamme. Puolentoista toimintavuosikymmenensä aikana keskus on menestyksekkäästi toteuttanut 12-osaisen teossarjan eduskunnan ja suomalaisen demokratian toiminnasta ja historiasta sekä lukuisan joukon muita suomalaista politiikkaa ja yhteiskunnallista

vaikuttamista käsitteleviä tutkimusprojekteja mm. Suomen Akatemian, Helsingin Sanomain Säätiön ja Emil Aaltosen Säätiön rahoituksella.

Eduskunnan ja Turun yliopiston yhteisesti allekirjoittaman perustamisasiakirjan mukaisesti eduskuntatutkimuksen keskuksen tehtävänä on ”edistää suomalaista demokratiaa, parlamentarismia ja eduskuntaa koskevaa tutkimusta”. Se on ainoa yliopistollinen tutkimuslaitos Suomessa, joka jo nimensä kautta on kytköksissä eduskuntaan. Keskuksen kautta eduskunnan omaan tutkimustoiminnan tueksi on rekrytoitavissa koko monialaisen Turun yliopiston asiantuntemus. Turun yliopiston johto on ilmoittanut, että mikäli eduskunta päättäisi omaa tutkimustoimintaansa yliopiston suojissa käynnistää, tulee yliopisto sitoutumaan tähän toimintaan merkittävin omin resurssein. Sijaintipaikkansa Turun yliopiston filosofian, poliittisen historian ja valtio-opin laitoksen kautta eduskuntatutkimuksen keskus on laajasti verkostoitunut niin kansalliseen kuin kansainväliseenkin politiikan ja yhteiskunnan tutkimukseen. Esimerkkinä voi mainita Turun yliopiston ja Åbo Akademin viime vuoden lopulla yhdessä perustaman FinDem-demokratiatutkimusverkoston.

Tässä kuvatun kaltaisen tutkimustoiminnan käynnistäminen olisi merkittävä askel monessakin mielessä. Se loisi uudenlaisen soveltavan politiikan tutkimuksen mallin, jossa tiedon hyödyntäjät ja tuottajat toimisivat läheisessä vuorovaikutuksessa tutkimusaiheiden määrittelystä valmiin tutkimustiedon jakamiseen. Eduskunnan oman demokratian haasteisiin keskittyvän tutkimustoiminnan käynnistäminen olisi myös sopusoinnussa tulevaisuusvaliokunnan tulevaisuusmietinnön suosituksen kanssa kehittää kansallisen ennakoinnin toimintamallia. Kaikkein painavimpana perusteluna tällaiselle tutkimukselle voidaan esittää sen demokratiaa ja parlamentarismia eduskunnan tiedollisen aseman vahvistamisen kautta edistävä vaikutus. Viime kädessä kyse on perustuslakimme edellyttämän kansainvaltaisuuden periaatteen toteuttamisesta ja julkiselle vallalle asetetun yksilön yhteiskunnallisen osallistumisen mahdollisuuksien edistämisvelvoitteen täyttämisestä tiedon lisäämisen avulla.

Turussa 29.5.2016

Markku Jokisipilä
johtaja, eduskuntatutkimuksen keskus
Turun yliopisto