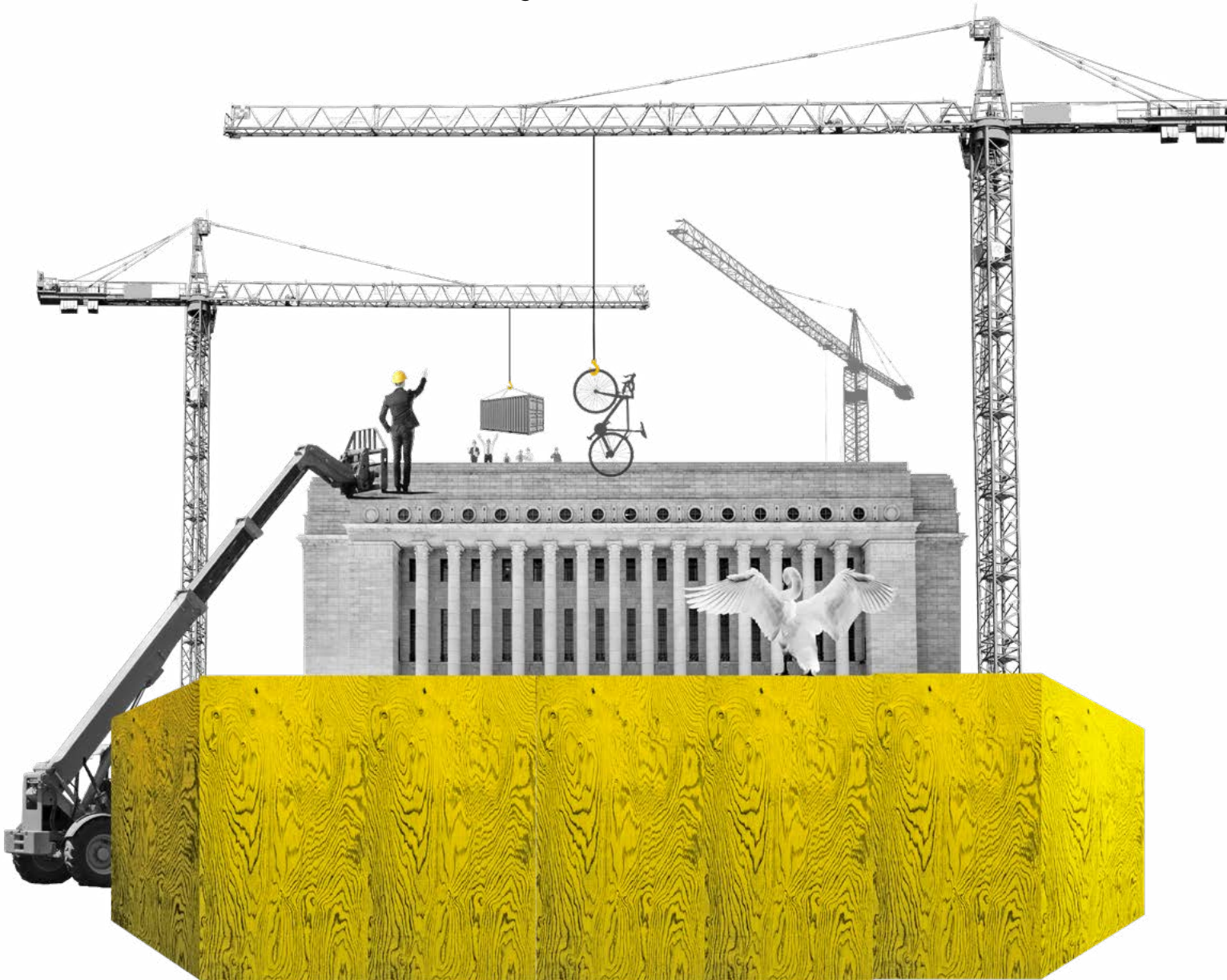


# MITEN KANSAA EDUSTETAAN?

Selvitys kansanedustajien työstä  
eduskuntatyön uudistamiseksi



Ville Aula, Lea Konttinen

© Sitra 2020

Sitran selvityksiä 165

Ville Aula, Lea Konttinen

**Miten kansaa edustetaan?  
– Selvitys kansanedustajien työstä  
eduskuntatyön uudistamiseksi.**

ISBN 978-952-347-163-4 (PDF) [www.sitra.fi](http://www.sitra.fi)  
ISSN 1796-7112 (PDF) [www.sitra.fi](http://www.sitra.fi)

PunaMusta Oy, Helsinki 2020

**SITRAN SELVITYKSIÄ** -sarjassa julkaistaan  
Sitran tulevaisuustyön ja kokeilujen tuloksia.



# Sisällys

|  |    |
|--|----|
| Esipuhe  | 2  |
| Tiivistelmä  | 3  |
| Sammandrag   | 4  |
| Summary  | 5  |
| Kuvat ja taulukot                                      | 6  |
| Keskeisiä käsitteitä                                   | 7  |
| Lyhenteet  | 8  |
| 1 Johdanto   | 9  |
| 2 Tuetaanko kansanvallan kokonaisuutta vai sen osasia? | 12 |
| Kansanedustajat demokratian toimijaviidakon keskellä   | 12 |
| Eduskunnan sisällä on kaksi maailmaa                   | 13 |
| 3 Miten kansaa edustetaan?                             | 19 |
| Kansanedustajan työn areenat ja roolit                 | 19 |
| Kansaedustajien kokemuksia eduskuntatyöstä             | 27 |
| Valtiopäivien ajankäyttö vaalikauden aikana            | 32 |
| Eduskunnan työviikko                                   | 36 |
| Eduskunnan arjen uudistamistarpeet                     | 41 |
| Tulevaisuuden eduskunta                                | 43 |
| 4 Miten kansanvaltaa tuetaan?                          | 46 |
| Kansanedustajille tarjotun tuen muodot                 | 46 |
| Kansanedustajien kehittämistarpeet                     | 53 |
| 5 Eduskunnan päätöksenteko                             | 62 |
| Eduskuntatyön johtaminen                               | 62 |
| Vastuu uudistamisesta                                  | 67 |
| Kansalaiset ja osallisuus                              | 71 |
| 6 Yhteenveto ja jatkotoimenpiteet                      | 74 |
| Rakenteelliset kehittämistarpeet                       | 74 |
| Tarpeet toimenpiteille ja lisäselvitykselle            | 76 |
| Lähteet  | 80 |
| Liitteet   | 81 |

# Esipuhe

Sitran Kansanvallan peruskorjaus -projektin tavoitteena on vahvistaa Suomen asemaa uudistumiskyisenä demokratian mallimaana. Tavoitteena on lisätä edustuksellisen demokratian toimintakykyä ja kansalaisten osallisuus- ja vaikutusmahdollisuuksia. Projektin lähtökohtana toimivat Sitran vanhempien neuvonantajien Jouni Backmanin ja Liisa Hyssälän laatiman Kansanvallan peruskorjaus -työpaperin havainnot.

”Jos Suomi haluaa olla maailman paras maa, on sillä oltava maailman paras eduskunta ja maailman parhaat kansanedustajat”, tiivistä eräs Kansanvallan peruskorjaus -työpaperin haastateltava.

Eduskunnan puhemiesneuvoston johdolla on aloitettu valmistelutyö eduskuntatyön kehittämiseksi. Uudistamista valmistelemaan asetettiin 25.9.2018 eduskuntatyön uudistamistyöryhmä, jonka toimeksiantona ja tehtävänä oli kerätä tarvittava tausta-aineisto sekä arvioida sen ja analyysien pohjalta eduskuntatyön uudistamistarpeita sekä valmistella uudistukset puhemiesneuvoston päättämällä tavalla. Pohjaksi jatkotyölle uudistamistyöryhmän toimeksiantosta kansanedustajille tehtiin kysely sekä haastatteluja. Sitra avusti uudistamistyöryhmää tässä työssä.

Tämä selvitys tarkastelee eduskuntatyön uudistamistarpeita kansanedustajien näkemysten pohjalta. Aihetta lähestytään kahdesta näkökulmasta: kansanedustajien omien kokemusten kautta sekä eduskuntatyötä tukevien rakenteiden näkökulmasta. Samalla arvioidaan, miten hyvin nykyiset eduskunnan rakenteet ja toimintatavat vastaavat tämän päivän ja erityisesti tulevaisuuden tarpeisiin sekä esitetään jatkotoimenpiteitä eduskuntatyön uudistamiseksi.

## **Antti Kivelä**

Johtaja, Uudistumiskyky-teema  
Sitra

# Tiivistelmä

Eduskunnan puhemiesneuvoston johdolla on aloitettu valmistelutyö eduskuntatyön kehittämiseksi. Uudistamista valmistelemaan asetettiin 25.9.2018 työryhmä, jonka toimeksiantona ja tehtävänä oli kerätä tarvittava tausta-aineisto sekä arvioida sen ja analyysien pohjalta eduskuntatyön uudistamistarpeita; sekä valmistella uudistukset puhemiesneuvoston päättämällä tavalla.

Uudistamistyöryhmä päätti syyskuussa 2018 selvittää eduskuntatyön kehittämiseksi kansanedustajien kokemuksia kansanedustajien työstä sekä näkemyksiä eduskuntatyön uudistamistarpeista. Työryhmän toimeksiannosta Sitra valmisteli yhdessä työryhmän kanssa kansanedustajille suunnatun kirjallisen kyselyn, johon vastasi 40 kansanedustajaa. Kyselyn tulosten pohjalta työryhmä halusi syventää tarkastelua kansanedustajien henkilökohtaisilla haastatteluilla. Sitra haastatteli tähän liittyen 39 kauden 2015–2019 kansanedustajaa, joista osa oli vastannut kyselyyn, ja osa ei. Yhteensä selvitys perustuu 60 eri kansanedustajan antamiin tietoihin.

Kansanedustajien kirjallisen kyselyn, henkilökohtaisten suullisten haastattelujen sekä eduskuntatyötä kuvaavan tilastoaineiston pohjalta Sitra analysoi ja kokosi kansanedustajien työtä koskevat tulokset tähän raporttiin. Raportissa kuvataan kansanedustajien työtä ja eduskunnan toimintaa kahdesta näkökulmasta. Ensimmäiseksi, se katsoo kansanedustajien työtä heidän omien silmiensä läpi. Miten kansaa edustetaan? Toiseksi, se tarkastelee eduskunnan työlle tarjottuja ja sitä mahdollistavia tuen rakenteita. Miten kansanvaltaa tuetaan?

Selvityksessä tunnistettiin kolme rakenteellista ongelmaa.

- A. **Eduskunnan toiminnan pirstaloituminen**
- B. **Kokonaisuutta tukevan päätöksenteon ohjaamisen puuttuminen**
- C. **Tuen puute kokonaisuuden hallinnalle**

Nämä rakenteelliset ongelmat johtuvat eduskunnan toiminnan eriytymisestä poliittiseen ja hallinnolliseen kokonaisuuteen. Erillisyydestä seuraa, etteivät eduskunnan toimintamallit parhaalla tavalla tue eduskunnan onnistumista demokraattisena lainsäätäjänä ja päätöksentekijänä, vaan keskittyvät tukemaan kansanedustajia yksilöinä tai eduskunnan muodollisjuridisia raameja. Eriytymisestä seuraa myös, etteivät eri toimijoiden valtasuhteet, tukirakenteet ja toimintamallit aina palvele järjestelmällistä ja johdonmukaista päätöksentekoa.

Selvityksessä tunnistettiin seitsemän konkreettista asiaa, jotka vaativat kuluvalle vaalikaudella jatkotoimenpiteitä ja/tai tarkempaa selvittämistä.

1. **Kansanedustajien eri roolien yhteensovittaminen**
2. **Päätöksenteon kokonaisuuden johtaminen ja kehittäminen**
3. **Lainsäädäntöprosessin jäsentäminen**
4. **Valiokuntien toimintamallit ja käytänteet**
5. **Eduskuntaryhmien asema eduskunnassa**
6. **Kansalaisten osallistumistapojen vahvistaminen**
7. **Tukipalveluiden yhteensovittaminen, kehittäminen ja kohdentaminen**

# Sammandrag

Förnyelsearbetsgruppen som tillsattes av riksdagens talmanskonferens beslöt i september 2018 att utreda hur man kan utveckla riksdagsarbetet. Utredningen utgick från riksdagsledamöternas erfarenheter om sitt arbete och hade som mål att få insyn i riksdagsarbetets förnyelsebehov. På uppdrag av arbetsgruppen förberedde Sitra tillsammans med arbetsgruppen en skriftlig enkät som riktades till riksdagsledamöterna. 40 riksdagsledamöter svarade på enkäten. Utifrån resultaten från enkäten ville arbetsgruppen fördjupa granskningen med personliga intervjuer med riksdagsledamöterna. Sitra intervjuade i samband med det här 39 av riksdagsledamöterna från perioden 2015–2019, varav en del hade svarat på enkäten, och andra inte. Sammanlagt består utredningen av uppgifter som angetts av 60 olika riksdagsledamöter.

Utifrån riksdagsledamöternas skriftliga enkät, de muntliga personliga intervjuerna samt statistik som beskriver riksdagsarbetet, analyserade och sammanställde Sitra den här rapporten över resultaten gällande riksdagsledamöternas arbete. I rapporten beskrivs riksdagsledamöternas arbete och riksdagens verksamhet ur två synvinklar. Den första beskriver riksdagsledamöternas arbete utifrån deras egen synvinkel. Hur representeras folket? Den andra granskar stödstrukturer som erbjuds för riksdagens arbete och som möjliggör arbetet. Hur stöds demokratin?

I utredningen identifierades tre strukturella problem.

- A. **Fragmentering av riksdagens verksamhet**
- B. **Heltäckande stöd för ledning av beslutsfattande saknas**
- C. **Brist på stöd för förvaltning av helheten**

Dessa strukturella problem beror på en differentiering av riksdagens verksamhet till en politisk och en förvaltande helhet. Differentieringen leder till att riksdagens operativa modeller inte på bästa sätt stöder riksdagens framgång som demokratisk lagstiftare och beslutsfattare, utan fokuserar på att stöda riksdagsledamöterna som individer eller riksdagens formellt rättsliga ramar. Differentieringen leder även till att olika aktörers maktförhållanden, stödstrukturer och operativa modeller inte alltid tjänar systematiskt och konsekvent beslutsfattande.

I utredningen identifierades sju konkreta angelägenheter, som kräver fortsatta åtgärder och/eller närmare utredning under den gällande valperioden.

1. **Koordinering av riksdagsledamöternas olika roller**
2. **Ledning och utveckling av helheten för beslutsfattande**
3. **Strukturering av lagstiftningsprocessen**
4. **Utskottens operativa modeller och praxis**
5. **Riksdagsgruppernas ställning i riksdagen**
6. **Stärka medborgarnas sätt att delta**
7. **Koordinering, utveckling och riktande av stödtjänster**

# Summary

The working group for reform, established by the Speaker's Council of the Parliament of Finland, decided in September 2018 to seek to develop the work of parliament by examining the experiences of members of parliament (MPs) of their work and their views on the reforms needed in parliamentary work. Sitra was commissioned to work together with the working group to prepare a written questionnaire for MPs, to which 40 responses were received. Based on the responses obtained, the working group decided to deepen their investigation through individual interviews with MPs. Sitra thus carried out interviews with 39 MPs elected for the 2015-2019 government term, of which some had responded to the questionnaire and some had not. The final report was therefore based on information received from 60 members of parliament.

Drawing from the responses to the written questionnaire, the individual oral interviews and statistical data describing parliamentary work, Sitra analysed and brought together in this report the knowledge obtained on the work of MPs. The report describes the work of MPs and the activities of parliament from two different perspectives. First, it looks at the work of MPs through their own eyes: how do they represent the nation? Second, it examines the support structures that are offered for parliamentary work and that enable it to function: how is democracy supported?

The report identifies three structural problems.

- A. **The fragmentation of parliamentary activities**
- B. **A lack of steering mechanisms for supporting overall decision-making**
- C. **A lack of support for parliament-wide administration**

These structural problems result from the separation of parliamentary activities from the political and administrative sphere. This separation leads to a situation where the parliamentary operating models do not function optimally to support the parliament's role as the democratic legislator and decision-maker but focus instead on supporting MPs as individuals or supporting parliament's formal juridical structures. The separation also means that the power relations, support structures and operating models of the different actors do not always support systematic and consistent decision-making.

The report identified seven areas that require further measures and/or more detailed examination during the current government term.

1. **Integration of MPs' different roles**
2. **Management and development of overall decision-making**
3. **Structuring of the legislative process**
4. **Operating models and practices of special committees**
5. **Status of parliamentary groups in parliament**
6. **Strengthening of citizens' opportunities for participation**
7. **Co-ordination, development and allocation of support services**

# Kuvat ja taulukot

## Kuvat

|   |    |
|---|----|
| Kuva 1. Eduskunnan arki ja kansanvallan tukirakenteet vetävät eri suuntiin  | 12 |
| Kuva 2. Eduskunnan muodollinen ja poliittinen toiminta ovat eriytyneitä   | 15 |
| Kuva 3. Eduskunnan kanslian organisaatio vuonna 2018  | 18 |
| Kuva 4. Kansanedustajan erilaisia rooleja ja tehtäviä   | 21 |
| Kuva 5. Kansanedustajan toimintaympäristön keskeisiä toimijoita ja foorumeja                                      | 22 |
| Kuva 6. Kansanedustajan työn ja henkilökohtaisen elämän yhteensovittaminen (N=40)                                 | 29 |
| Kuva 7. Kansanedustajan näkymä lainsäädäntötyön toimijoihin ja foorumeihin  | 30 |
| Kuva 8. Kansanedustajien ajan riittävyys eri tehtävien ja töiden hoitamiseen kyselyn perusteella (N=40)           | 34 |
| Kuva 9. Hallituksen esitykset eduskunnalle ja niiden lineaarinen keskiarvo vuosittain                             | 36 |
| Kuva 10. Täysistuntojen lukumäärä ja kokonaiskesto vuosittain   | 36 |
| Kuva 11. EU-asioiden lukumäärä eduskunnassa vuosittain  | 37 |
| Kuva 12. Valiokuntien kokousmäärät vaalikausittain  | 38 |
| Kuva 13. Valiokuntien kokousten kokonaisaika vuosittain   | 38 |
| Kuva 14. Esimerkki pääkaupunkiseudun ulkopuolella asuvan kansanedustajan viikon (n. 70 h) rakentumisesta          | 41 |
| Kuva 15. Esimerkki kansanedustajan viikkokalenterista   | 42 |
| Kuva 16. Kansanedustajien halukkuus kuulua vain yhteen valiokuntaan kirjallisessa kyselyssä (N=40)                | 46 |
| Kuva 17. Esimerkki mahdollisesta uudesta kansanedustajan viikkokalenterista                                       | 47 |
| Kuva 18. Kansanedustajien tyytyväisyys eri työvälineisiin kyselyn perusteella (N=40)                              | 54 |
| Kuva 19. Avustajien hyödyntäminen kansanedustajan työssä tehtävittäin kyselyn perusteella (N=40, Muu tehtävä n=7) | 55 |
| Kuva 20. Kansanedustajien kokemat tarpeet kehittymiselle ja koulutukselle   | 58 |
| Kuva 21. Kansanedustajien kokemus osaamisen vahvistamisen tarpeista kyselyn perusteella (N=40)                    | 59 |
| Kuva 22. Kansanedustajien henkilökohtaisia tarpeita osaamisen kehittämiseksi (N=40)                               | 62 |
| Kuva 23. Lainsäädännön prosessi valtioneuvostosta eduskuntaan ja lain hyväksymiseen                               | 71 |
| Kuva 24. Kansanedustaja osana lainsäädäntöprosessia ja eduskunnan toimijaverkosta                                 | 72 |
| Kuva 25. Kansanvallan kokonaisuutta tukevat toimintamallit  | 77 |

## Taulukot

|   |    |
|---|----|
| Taulukko 1. Valiokuntien työn luonteessa on eroja                         | 39 |
| Taulukko 2. Keskeisiä tukipalveluita sekä tuen tarpeita eduskunnassa      | 52 |
| Taulukko 3. Keskeiset rakenteelliset kehittymistarpeet                    | 84 |
| Taulukko 4. Keskeiset eduskuntatyön kehittämisteemat ja toimenpidetarpeet | 86 |



# Keskeisiä käsitteitä

| Käsite                                 | Kuvaus   |
|--|--|
| Eduskunnan kanslia                     | Eduskunnan kanslia on nimi eduskunnan hallinnolle, joka vastaa eduskunnan toiminnan tukemisesta ja mahdollistamisesta. Eduskunnan kanslia on kansanedustajista riippumaton ja tukee työskentelyä puolueettomasti.  |
| Eduskunnan keskuskanslia               | Eduskunnan kanslian sisällä on toiminto nimeltä eduskunnan keskus-kanslia. Keskuskanslian tehtävänä on valmistella täysistunnot ja puhe-miesneuvoston kokoukset, hoitaa täysistunnon tukipalvelut ja edustajan valtiopäivätoimiin liittyvät palvelut sekä huolehtia valtiopäiväasiakirjojen tuotannosta ja julkaisemisesta.  |
| Eduskunnan tietopalvelu                | Eduskunnan kansliassa on asiantuntijoita, joiden tehtävänä on vastata kansanedustajien tietotarpeisiin. Kansanedustajat ja eduskuntaryhmät voivat lähettää tietopalveluun pyyntöjä asiantuntijatiedon kokoamiseen, asian selvittämiseen tai laskelmien toteuttamiseen.   |
| Eduskunnan työjärjestys                | Eduskunnan työjärjestys on laki, jossa säädetään eduskunnan toimin-tatavoista. Eduskunnan työjärjestystä ei tule sekoittaa perustuslain kanssa, ja eduskunnan työjärjestys on hyväksytty tavallisessa lakien säätämisyjärjestyksessä.  |
| Eduskunta-avustaja                     | Kansanedustajat voivat osoittaa itselleen eduskunnan kanslian kustan-taman eduskunta-avustajan, joka avustaa edustajia heidän päivittäisessä työssään. Eduskunta-avustajat ovat työsuhteessa eduskunnan kans-liaan, vaikka avustajien työ on kiinnittynyt kansanedustajiin.  |
| Eduskunta-avustajien ryhmäkansliamalli | Osa eduskuntaryhmistä on järjestänyt eduskunta-avustajat eduskunta-ryhmän kanslian alaisuuteen. Mallia kutsutaan ryhmäkansliamalliksi.   |
| Eduskuntaryhmä                         | Kansanedustajat järjestäytyvät eduskunnassa eduskuntaryhmiksi, jotka koordinoivat niihin kuuluvien kansanedustajien yhteistyötä. Eduskunta-ryhmään kuuluu siten vain kansanedustajia, ja näillä on laissa säädetty rooli eduskunnan työskentelyssä. Vaikka suurin osa kansanedustajista kuuluu eduskuntaryhmiin, jotka vastaavat olemassa olevia puolueita, ei eduskuntaryhmän ja puolueen välillä ole lainsäädännöllistä yhteyttä. Tämän vuoksi eduskuntaryhmät voivat hajota ja uusia eduskuntaryhmiä voidaan perustaa riippumatta näiden yhteyksistä puolueisiin. Eduskun-taryhmiä johtavat eduskuntaryhmien puheenjohtajat.                              |
| Eduskuntaryhmän kanslia                | Kansanedustajista muodostuvien eduskuntaryhmien työtä tukee edus-kuntaryhmän kanslia, jossa työskentelee eduskuntaryhmän palkkaamia asiantuntijoita. Eduskuntaryhmien kansliat ovat hallinnollisia toimijoita, jotka tukevat eduskuntaryhmän työskentelyä. Eduskuntaryhmien kans-liaa johtaa eduskuntaryhmän pääsihteeri.  |
| Istuntokausi                           | Eduskunnan työskentely jakautuu kevään ja syksyn istuntokausiin, jotka kuuluvat samoihin valtiopäiviin. Kevätistuntokausi jatkuu yleensä juhannukseen asti, minkä jälkeen eduskunta on tauolla syysistuntokauden alkuun asti. Syysistuntokausi päättyy jouluna.  |
| Kansliatoimikunta                      | Kansliatoimikunta johtaa eduskunnan hallintoa, valvoo eduskunnan kanslian työskentelyä, päättää eduskunnan taloudenpidosta ja päättää henkilöstöasioista. Kansliatoimikunta myös suunnittelee ja kehittää eduskunnan hallinnon toimintaa.  |
| Puhemiehet                             | Puhemies johtaa eduskunnan toimintaa yhdessä puhemiesneuvoston kanssa siten kuin perustuslaissa ja eduskunnan työjärjestyksessä sääde-tään. Puhemies ja varapuhemiehet muodostavat puhemiehistön. Edus-kunnan puhemiehenä vuoden 2019 valtiopäivillä toimii Matti Vanhanen, ensimmäisenä varapuhemiehenä Tuula Haatainen ja toisena varapuhe-miehenä Juho Eerola. Puhemies myöntää täysistunnoissa puheenvuorot ja vastauspuheenvuorot, tekee äänestysesitykset sekä päättää asioiden lopullisesta käsittelyjärjestyksestä. Puhemiehistö toimii myös eduskun-nan keskeisimpien toimielinten eli puhemiesneuvoston ja kansliatoimi-kunnan puheenjohtajistona. |
| Puhemiesneuvosto                       | Puhemiesneuvoston muodostavat eduskunnan puhemies, varapuhemie-het ja valiokuntien puheenjohtajat. Puhemiesneuvoston tehtävät keskitt-yvät eduskunnan täysistuntoasioihin. Puhemiesneuvosto antaa ohjeita täysistunnossa noudatettavista menettelyistä, hyväksyy täysistun-tosuunnitelmat sekä päättää täysistuntotyötä koskevista poissaoluluvista. Lisäksi se antaa yleisohjeita valiokuntatyöstä sekä toimii puhemiehen neuvoa-antavana elimenä.  |

| Käsite                    | Kuvaus  |
|---------------------------|---|
| Puolue                    | Puolueet ovat puolerekisteriin merkityjä järjestöjä, jotka koordinoivat poliittista toimintaa ja vaalityötä. Puolueiden toiminnasta on säädetty puoluelaisissa. Puolueet voivat asettaa ehdokkaita eduskuntavaaleihin, mutta puolueen jäsenyydellä ei ole juridista vaikutusta kansanedustajan työhön, minkä sijaan kansanedustajat muodostavat eduskuntaryhmiä. Puolueiden työtä johtavat puolueiden puheenjohtajat ja niiden hallinnosta vastaavat puoluetoimistot. |
| Täysistunto               | Täysistunto on eduskunnan ylin toimielin, joka kokoontuu puhemiesten valmisteleman istuntosuunnitelman mukaisesti. Täysistunnon käytännöistä säädetään perustuslaissa ja eduskunnan työjärjestyksessä, mutta puhemiehillä on niiden puitteissa mahdollisuus muuttaa käytänteitä esimerkiksi täysistunnossa käytävän keskustelun suhteen.  |
| Valiokunnan puheenjohtaja | Puheenjohtaja johtaa valiokunnan puhetta ja suunnittelee sen työskentelyä yhdessä valiokuntaneuvoksen kanssa. Puheenjohtajat jakautuvat eduskuntaryhmien kesken näiden koon mukaisesti, ja puheenjohtajat voivat edustaa joko hallitus tai oppositiorhmiä.  |
| Valiokunta                | Kansanedustajat kuuluvat eduskunnan perustamiin valiokuntiin, jotka valmistelevat eduskunnan kannan hallituksen esityksiin uusiksi laeiksi ja lainsäädännön muutoksiksi. Osa valiokunnista on määrätty perustuslaissa, kun taas osasta on säädetty eduskunnan työjärjestyksessä. Valiokunnat antavat käsittelemistään asioista mietintöjä ja lausuntoja.  |
| Valiokuntaneuvos          | Valiokuntaneuvos on valiokuntaan kuuluvien kansanedustajien tukena toimiva riippumaton virkamies. Valiokuntaneuvokset toimivat valiokuntien sihteereinä ja lainsäädännöllisinä asiantuntijoina, minkä lisäksi he valmistelevat valiokunnan asiakirjat.  |
| Valiokuntaryhmä           | Kansanedustajat kuuluvat valiokuntiin, ja suuremmista eduskuntaryhmistä yhteen valiokuntaan voi kuulua useita kansanedustajia. Valiokuntaryhmällä tarkoitetaan yhden eduskuntaryhmän edustajia yhdessä valiokunnassa. Valiokuntaryhmää voi johtaa valiokuntavastaava ja ryhmä voi jakaa vastuutaan valiokunnan sisällä tai yhteydenpidossa eduskuntaryhmään sekä neuvotella muiden valiokuntaryhmien ja edustajien kanssa.  |
| Valiokuntien kuulemiset   | Valiokunnat voivat lain mukaan kuulla asiantuntijoita. Valiokunnat kutsuvat asiantuntijoita valiokunnan kuultavaksi valmistellessaan mietintöjä ja lausuntojaan. Kuulemisilla on usein keskeinen asema valiokuntien työskentelyssä.   |
| Valtiopäivät              | Valtiopäivät ovat nimitys eduskunnan vuotuiselle työlle. Presidentti avaa valtiopäivät helmikuussa, paitsi vaalivuosina, jolloin edellisen vuoden valtiopäivät jatkuvat vaaleihin asti.   |

## Lyhenteet

HaV = Hallintovaliokunta

LaV = Lakivaliokunta

LiV = Liikennevaliokunta

MmV = Maa- ja metsätalousvaliokunta

PeV = Perustuslakivaliokunta

PuV = Puolustusvaliokunta

SiV = Sivistysvaliokunta

StV = Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta

SuV = Suuri valiokunta

TaV = Talousvaliokunta

TiV = Tiedusteluvallontarvikevaliokunta

TrV = Tarkastusvaliokunta

TuV = Tulevaisuusvaliokunta

TyV = Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

UaV = Ulkoasiainvaliokunta

VaV = Valtiovarainvaliokunta

YmV = Ympäristövaliokunta

# 1 Johdanto

Eduskunta on kansanvallan tärkein areena ja demokratian toimivuuden takaaja. Eduskunta instituutiona rakentuu samoille peruskiville ja toimintamalleille kuin sata vuotta sitten, vaikka eduskuntaa ympäröivä maailma, kansanedustajan työ ja politiikan sisällöt ovat muuttuneet tässä ajassa radikaalisti. Samalla myös tarpeet kansanedustajien työn tuelle ovat muuttuneet ja demokraattisen päätöksenteon onnistuminen edellyttää erilaisia ratkaisuja kuin sata vuotta sitten.

On siis aiheellista kysyä, millä tavalla eduskunnan nykyiset toimintamallit ja rakenteet vastaavat politiikan ja maailman muuttuvia tarpeita. Vastauksia kysymykseen on etsitty aiheen parhailta asiantuntijoilta, eli kansanedustajilta itseltään. Selvitys syventyy kansanedustajien kokemukseen eduskuntatyöstä ja tuo esiin kansanedustajien itse tunnistamia kehittämiskohteita. Havaintoja lukiessa tuleekin huomioida sen painottavan eduskunnan ja kansanedustajien työn kehittämiskohtia, eikä kyseessä ole akateeminen tutkimus, vaikka aineiston analysoinnissa on hyödynnetty tieteellisiä menetelmiä.

Selvitystyö aloitettiin helmikuussa 2019 kansanedustajille osoitetulla kirjallisella kyselyllä, jossa tarkasteltiin kansanedustajan työn sisältöä, kansanedustajien käyttämiä eduskunnan palveluita sekä eduskuntatyön kehittämistarpeita. Kysely lähetettiin kaikille kansanedustajille puhemiehen ohjeistuksella, ja siitä muistutettiin kansanedustajia useilla sähköposteilla. Yhteensä kyselyyn vastasi 40 kansanedustajaa.

Kyselyä syvennettiin kansanedustajien henkilökohtaisilla haastatteluilla huhti-toukokuun aikana. Haastatteluihin osallistui 39 eduskunnan jäsenenä toiminutta kansanedustajaa. Kansanedustajia muistutettiin myös haastattelukutsusta. Haastateltavista 19 oli vastannut kyselyyn ja 20 olivat uusia tietolähteitä. Kysely ja haastattelut tavoittivat yhteensä 60 vaalikaudella 2015-2019 työs-

kennellyttä kansanedustajaa, joiden kokemukseen selvitys perustuu.

Kyselyllä ja henkilökohtaisilla haastatteluilla saavutettiin lähes eduskuntaryhmien voimasuhteiden mukainen ostos, jossa on huomioitu myös vaalipiiri, sukupuoli samoin kuin kansanedustajan uran eri vaiheet. Eduskunnan toimintamallien analysointia varten kerättiin lisäksi tilastoaineistoa eduskunnan toimielinten kokouksista, käsiteltyjen asioiden määristä ja eduskunnan työskentelystä.

Haastattelut lähestyivät eduskunnan työtä kokonaisnäkökulmasta. Selvitys ei siten pyrkinyt selvittämään tiukasti ennalta määrättyjä eduskunnan työskentelyn eri osaluueita, vaan antoi kansanedustajille vapauden tuoda esiin heidän työtään eniten puhuttavia kysymyksiä. Suorimmin kysymyksissä ohjattiin kansanedustajia käsittelemään ajankäyttöä, viikkorytmiä ja kansanedustajan työn arkea. Vastaavasti selvitys ei rajoitu yksittäisen vaalikauden tapahtumiin, vaikka viimeisimmän vaalikauden keskeisimmät poliittiset teemat olivatkin selvitystä varten tehdyissä haastatteluissa läsnä. Selvitystä varten ei haastateltu eduskunnan muita toimijoita kuin kansanedustajia, minkä vuoksi tuloksissa korostuu kansanedustajien henkilökohtainen kokemus eduskunnan työskentelystä.

Selvitys kuvaa kansanedustajien työtä ja eduskunnan toimintaa kahdesta näkökulmasta. Ensimmäiseksi, se katsoo kansanedustajien työtä heidän omien silmiensä läpi. Miten kansaa edustetaan? Toiseksi, se tarkastelee eduskunnan työlle tarjottuja ja sitä mahdollistavien rakenteiden ja toimintatapojen kokonaisuutta. Miten kansanvaltaa tuetaan?

Tällä kaksijakoisuudella selvitys haluaa painottaa, miten yksittäisen kansanedustajan tai valiokunnan onnistunutkaan työskentely ei nyky muodossa pysty selättämään niitä yhteiskunnallisia kysymyksiä ja systeemisiä haasteita, joita eduskunnan instituutiona tulisi

ratkaista. Selvityksen tulokset peräänkuuluttavat tarpeita uudistuksille, jotka tekevät eduskunnan työskentelystä jäsentyneempää, suunnitelmallisempaa ja vaikuttavampaa.

Selvityksessä käsitellään paljon eduskuntatyötä. Tällä emme tarkoita vain kansanedustajien työtä, vaan eduskunnan kaikkien toimielimien ja toimijoiden tekemää työtä kansanvallan tärkeimmässä instituutiossa. Viralliset toimielimet ovat muodollisin ja tärkein osa eduskuntatyötä, mutta myös eduskuntaryhmien kanslioiden, yksittäisen kansanedustajien ja eduskunnan kanslian virkamiesten työ on vastaavasti osa eduskuntatyötä. Ilman niitä eduskunta ei toimisi.

Selvitystä varten tehdyt haastattelut painottavat myös aiemmin vähemmälle huomiolle jätettyjä politiikan epävirallisia toimintatapoja ja kansanedustajien arkea päätöksenteon keskellä. Haastattelut toivat esiin kansanedustajan työn monisärmäisyyden ja lukuisat eri roolit. Kansanedustajan lukuisista rooleista ja eduskunnan muodollisuudesta johtuen, kansanvaltamme ylimmän valtiollisen elimen työskentely hajoaa pieniin osiin, joita käsitellään eduskunnan eri toimielimissä ilman selkeää kuvaa kokonaisuudesta.

Perustuslaki<sup>1</sup>, joka päivitettiin Suomessa vuosituhannen taitteessa vastaamaan muuttunutta politiikan todellisuutta, määrittää eduskunnan työn puitteet. Kuitenkin merkittävä osa eduskunnan käytänteistä perustuu ennen kaikkea vakiintuneisiin toimintamalleihin ja kansanedustajien, eduskuntaryhmien<sup>2</sup> ja eduskunnan hallinnon omiin valintoihin. Selvitys tarjoaa kokonaan uutta tietoa näihin käytänteisiin.

Selvityksessä ilmentynyttä kansanedustajien työn ja eduskunnan virallisten toimintatapojen eriytyneisyyttä voidaan korjata vain lisäämällä laajempaa poliittisen prosessin ja eduskunnan kanslian yhteistä panosta eduskunnan toimintaan. Toivomme, että se kan-

nustaa miettimään millä tavalla kansanvaltamme peruskivi, eduskunta, palvelisi paremmin sekä kansaa että sen edustajia.

Kansanedustajat ovat työstään viime kädessä vastuussa äänestäjille, eikä kansanedustajilla ole esimiehiä. Selvitys ei tämän vuoksi voi ottaa kantaa siihen, miten kansanedustajien tulisi kansaa edustaa. Silti eduskunnan toimintatapoja voidaan kehittää suuntaan, joka huomioisi kansanedustajien yksilöllisyyden lisäksi eduskuntainstituution yhteisöllisen ja kokonaistoiminnan. Tässä selvityksessä kokonaisnäkökulmalla ja eduskunnan kokonaisuudella viitataan tapaun, jolla eduskunnan työ ei pelkisty mihinkään sen yksittäiseen osaan, kuten eduskuntaryhmiin, täysistuntoon, eduskunnan kansliaan tai valiokuntiin. Sen sijaan nämä muodostavat yhdessä kansanvallan keskeisimmän instituution, eduskunnan.

Selvitys pohtii eduskunnan työtä juuri siitä näkökulmasta, että kansalaisnäkökulma ja kansanvalta toteutuisi parhaalla tavalla, ja kansanedustajien erilaisuudesta saataisiin kaikki irti. Kuten myöhemmin selvityksessä tullaan käsittelemään, ei ole olemassa kansanedustajan yleistä mallia, minkä vuoksi eduskunnan toimintatavatkaan eivät voi olla räätälöityjä vain esimerkiksi korkeasti koulutetuille tai puolueetyössä uransa luoneille kansanedustajille.

Kansalaisten näkökulma nouseekin selvityksessä esiin juuri kansanedustajien työnkuvan ja roolien moninaisuuden tunnistamisessa ja kunnioittamisessa. Eri edustajilla on erilaiset tavat olla yhteydessä kansalaisiin sekä sidosryhmiin, ja selvitys pyrkii tekemään oikeutta näiden tapojen monipuolisuudelle sekä erilaisuudelle.

Selvityksen tulokset on jaettu viiteen lukuun. Nämä on järjestetty temaattisesti, ja käsittelevät eduskunnan toimintaa eri näkökulmista. Luvut sisältävät osittain päällekkäi-

<sup>1</sup> Suomen perustuslaki (731/1999)

<sup>2</sup> Laki eduskuntaryhmistä (979/2012)

siä havaintoja, koska kansanedustajan ja eduskunnan työn eri osiot näyttäytyvät eri tavalla riippuen lähestymiskulmasta. Lukuja ei siten ole välttämätöntä lukea järjestyksessä, vaan ne ovat itsenäisiä kokonaisuuksia.

Toinen luku hahmottelee selvityksen yksilökeskeisyyden ja toimintamallien ristiriitaa käsittelevät tulokset, ja kehystää yksityiskohtaisempien muiden lukujen tuloksia. Luku sisältää selvityksen keskeisimmät havainnot, joiden syitä ja seurauksia seuraavat luvut syventävät. Kolmannessa luvussa eduskuntaa tarkastellaan kansanedustajan silmien läpi. Se tarjoaa haastatteluihin ja kyselyyn perustuvan yksityiskohtaisen analyysin kansanedustajien työn eri rooleista, ajankäytöstä ja arjesta. Neljännessä luvussa näkökulma käännetään eduskunnan kanslian puolelle. Luvussa käsitellään eri tapoja tukea kansanedustajien sekä eduskunnan työskentelyä, näiden kohtaamista kansanedustajien arjen kanssa, sekä tiedon ja asiantuntemuksen roolia eduskuntatyössä. Viidennessä luvussa katse käännetään eduskuntatyön kokonaisuuteen, jota tarkastellaan kolmen teeman kautta: kuka eduskuntatyötä johtaa, kuka työskentelytapoihin voi vaikuttaa ja miten eduskunta tukee yhteydenpitoa kansalaisiin. Viimeisessä, kuudennessa luvussa selvityksen tulokset kootaan yhteen ja niiden merkitys kerrataan.

## 2 Tuetaanko kansanvallan kokonaisuutta vai sen osasia?

Selvityksen keskeisin havainto on, että eduskunnan käytänteet tukevat yksittäisiä kansanedustajia ja valiokuntaa, mutta kokonaisuuden hallinnalle on tarjolla vain vähän tukea. Haastateltavat kuvaavat yksityiskohtaisesti eduskuntatyön rakenteellisia ongelmia, joita ei voida ratkaista erinomaisillakaan yksilöllisillä palveluilla. Yksilöllisyyden ja kokonaisuuden kaksijakoisuus kulkee punaisena lankana läpi koko selvityksen.

### **Kansanedustajat demokratian toimijaviidakon keskellä**

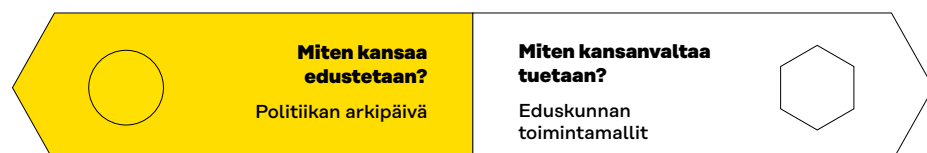
Eduskunnan keskeinen tarkoitus on tuoda kansan koko kirjo päättämään demokraattisesti laeista ja valtion suunnasta. Kansanedustajat yhdessä edustavat suomalaisen yhteiskunnan moninaisuutta, ja yksittäiset kansanedustajat sijoittuvat eri laitoihin tätä maantieteellistä, sosiaalista ja ammatillista kirjoa.

Haastattelut luovat kuvan yksilökeskeisestä työstä, jossa jokainen edustaja pitää yhteyttä edustamiinsa ryhmiin ja verkostoihin, erikoistuen politiikan eri lohkoihin. Vaikka edustajat kuuluvat puolueisiin edistääkseen yhteisiä tavoitteita, erikoistuvat kansanedustajat kuitenkin myös eduskuntaryhmän sisällä eri kysy-

myksiin ja etsivät erilaisia profiileja. Tämän vuoksi myös kansanedustajien tietämys, näkemyksellisyys, roolit, muodollinen asema ja elämäntilanteet ovat vaihtelevia, ja tässä piilee demokratian rikkaus.

Selvityksen perusteella koko eduskunta nojaa kansanedustajien yksilölliseen työhön. Sen lähtökohtana on, että kansanedustajat ovat asioihin perehtyneitä, hahmottavat kokonaisuuksia ja tekevät hyviä päätöksiä. Yksilökeskeisyyden vuoksi lakien valiokuntakäsittelyllä ei ole merkitystä, elleivät kansanedustajat aktiivisesti vaikuta lainsäädännön sisältöön. Valiokuntien asiantuntijakuulemisilla ei ole merkitystä, elleivät kansanedustajat hahmota lainsäädäntöön ehdotettuja tai

### **KUVA 1. EDUSKUNNAN ARKI JA KANSANVALLAN TUKIRAKENTEET VETÄVÄT ERI SUUNTIIN**



vaihtoehtoisia vaikutuksia. Pitkälläkään valmistelulla ja neuvottelulla ei ole merkitystä, mikäli se ei auta kansanedustajia hahmottamaan päätöksen kokonaiskuvaa tai tekemään asiassa ratkaisua.

Kansanedustajien itsenäisyys on haastattelujen perusteella koko kansanedustuslaitoksen pohja, mutta nojautuminen yksilöihin on myös merkittävä ongelma, koska yksilön suoriutuminen kansanedustajan monista rooleista ja tehtävistä on selvityksen perusteella erityisen vaikeaa. Kansanedustajat eivät päättä lainsäädännöstä yksin, eikä eduskunta pyöri vain kansanedustajien voimin.

Vaikka eduskunta muodostaa yhden suuren instituution, on sen sisällä lukuisia eri toimijoita, jotka määrittävät sekä eduskunnan asiasisältöjä että toimintatapoja. Näitä ovat muun muassa eduskuntaryhmät, valiokuntaneuvokset ja puhemiesneuvosto. Lisäksi eduskunnan toimintaan vaikuttaa myös monia tahoja, jotka eivät ole osa eduskunnan virallista organisaatiota. Esimerkiksi valtioneuvosto, puolueorganisaatiot ja eduskuntaryhmien kansliat ovat eduskuntatyön avaintoimijoita, mutta ne eivät ole osa eduskunnan muodollista organisaatiota.

Selvityksen tulokset peräänkuuluttavat tarvetta uudistaa eduskunnan toimintatapoja tukemaan paremmin yhteistä päätöksentekoa, on tämän päätöksenteon areena sitten valiokunta, eduskuntaryhmä, eduskunnan täysistunto tai koko eduskunta.

Kansanedustajien ja eduskunnan työn rakenteellisten ongelmien ratkaisemiseksi on välttämätöntä ymmärtää näiden toimijoiden keskinäisiä suhteita. Rakenteellisilla ongelmilla tarkoitetaan selvityksessä sellaisia ongelmia, jotka eivät pelkisty mihinkään yksittäiseen toimielimeen vaan seuraavat eduskunnan toimintamalleista ja toimielinten suhteista. Rakenteellisten ongelmien juurisyöt voivatkin olla muualla kuin siellä missä niiden vaikutukset ilmenevät, minkä vuoksi selvitys peräänkuuluttaa sen tärkeimpien havaintojen jatkoselvittämistä.

Selvityksen perusteella kansanedustajien työtä tai yksittäisten toimielinten työtä ei tällä

hetkellä nähdä osana laajempia yhteiskunnallisen päätöksenteon ja demokratian toimintamalleja. Erillisyyden seurauksena eduskunnassa on vaikeaa hahmottaa eri toimielinten suhteita ja kansanedustajien kiinnittymistä päätöksentekoon.

On myös tärkeää jo tässä vaiheessa tunnistaa kansanedustajien jatkuvasti painotavan haastatteluissa, ettei virallinen eduskuntatyö tai siihen suoraan kiinnittyvät toimielimet ole kansanedustajien työn ainoita areenoita. Mikäli kansanedustajien työtä tarkasteltaisiin vain virallisten eduskunnan roolien kautta, välittäisi tämä virheellisen kuvan kansanedustajan arjesta.

Tämän vuoksi selvitys kuvaa eduskunnan toimintaa usein prosesseina, verkostoina, valtasuhteina, jännitteinä ja eroina sen sijaan, että tulokset käsiteltäisiin toimielin-kohtaisesti. Lähestymistavan avulla selvitys pyrkii ohjaamaan huomiota eriytyneistä toimielimistä ja siiloutumisesta kohti kokonaisuuden kehittämistä.

## **Eduskunnan sisällä on kaksi maailmaa**

Eduskunnan toiminta perustuu selvityksen perusteella kahden hyvin erillisen pilarin varaan. Nämä ovat 1) kansanedustajien itsenäinen työ suvereenina kansanedustajina ja eduskuntaryhmien jäsenenä, ja 2) eduskunnan kanslian tukema muodollisjuridinen valtiopäivätoiminta.

Ensimmäisen pilarin osalta on huomiotava, että vaikka eduskunta tarjoaa yksittäisille kansanedustajille lukuisia eri tuen muotoja, eivät nämä välttämättä kohtaa eduskuntaryhmien toimintamallien ja päätöksenteon kanssa. Siten myöskään poliittisen pilarin sisältö ei ole yhtenäinen, vaan eriytyy edelleen yksittäisten kansanedustajien toimintaan ja eduskuntaryhmien toimintaan. Toisaalta muodollisjuridinen valtiopäivätoiminta sisältää sekä virallisten toimielinten työskentelyä, josta vastaavat poliitikot, että eduskunnan kanslian tälle antamaa asiantuntijatukea.

Kaksinaisuuden vuoksi eduskuntainstituutio sisältää kaksi eri maailmaa. Eduskun-

nan muodollisjuridista valtiopäivätoimintaa ja poliittista toimintaa tukevat rakenteet kohtaavat toisensa vain paikoin. Tosiasiassa poliittista ja muodollisjuridista, tai kansanedustajien yksilöllistä ja poliittisen prosessin osana tapahtuvaa työtä, ei voida erottaa toisistaan. Näiden eriytymisestä seuraa useita rakenteellisia ongelmia.

Eduskunnan käytänteet ja tuki on rakennettu yksittäisten kansanedustajien ja päätöksenteon muodollisten areenoiden ympärille, mutta valtiopäivätyöskentelyn kokonaisuuden johtaminen on jäänyt heikoksi. Lisäksi muodollisjuridinen valtiopäivätoiminta tunnistaa lähinnä kansanedustajat yksilöinä, jotka esittävät aloitteita, muutoksia ja puheenvuoroja. Kansanedustajia ei siten virallisessa valtiopäivätoiminnassa hahmoteta osana eduskuntaryhmiä tai laajempaa poliittista päätöksentekoprosessia.

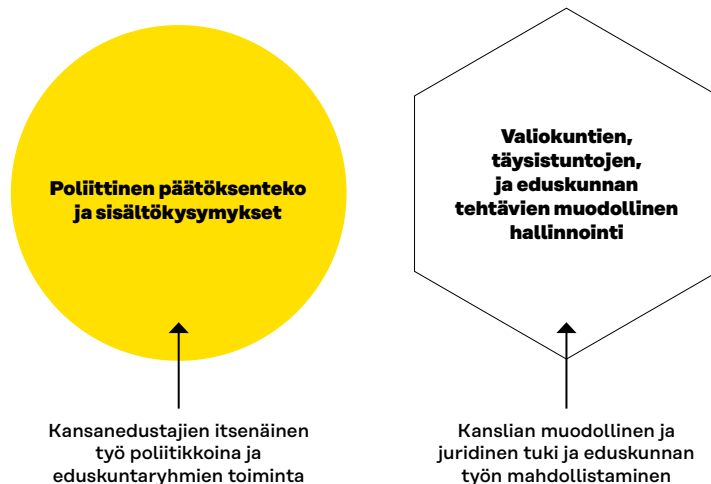
Eduskunta instituutiona ei tue eduskunnan sisällä toimivia sääntelemättömiä poliittisia prosesseja sen omilla ja kansanvallan ehdoilla. Sen sijaan, että eduskunnan muodolliset toimintatavat auttaisivat kansanedustajia keskittymään olennaiseen, pelkistävät ne haastattelujen perusteella eduskuntatyön

poukkoilevaksi ja ennakoimattomaksi kokouksissa istumiseksi.

Parhaatkaan eduskunnan tukipalvelut ja mahdollistavat rakenteet eivät johda parempiin demokraattisiin päätöksiin, mikäli ne eivät kohtaa päätöksenteon todellisia poliittisia rakenteita. Käytännön päätöksenteossa tämä tarkoittaa kaikkien yhteiskunnallisen päätöksenteon sisällöllisiin ja toimintatapoihin liittyvien kysymysten olevan kansanedustajien itsensä tai eduskuntaryhmien vastuulla, kun taas hallinto keskittyy varmistamaan päätöksenteon muodollisjuridisen oikeellisuuden. Osa haastateltavista kansanedustajista viittaakin, ettei eduskunnan kansliassa ajatella eduskunnan toimintaa sen poliittisen ulottuvuuden kautta, eikä tätä huomioida eduskunnan toiminnan suunnittelussa.

Muodollisen ja poliittisen toiminnan tuen erillisyys ilmenee myös kansanedustajien ajattelussa. Se nousee esiin muun muassa oheisena ristiriitana: kansanedustajat ovat tyytyväisiä eduskunnan tarjoamaan muodolliseen tukeen ja yksilöllisiin palveluihin, mutta samaan aikaan valittavat työnsä hajanaisuutta, päätöksenteon tehottomuutta ja eduskunnan rakenteellisia ongelmia. Hahmottamalla tämän ristiriidan yksilöiden tuen ja muodolli-

## KUVA 2. EDUSKUNNAN MUODOLLINEN JA POLIITTINEN TOIMINTA OVAT ERIYTYNEITÄ





sen tuen erillisyyden kautta voidaan ymmärtää tämän ristiriidan syitä ja seurauksia.

Erillisyyden vuoksi eduskunnan työn ongelmien tunnistaminenkin ohjautuu helposti tämän erottelun mukaiseksi sen sijaan, että ongelmien rakenteellinen luonne tunnistettaisiin. Poliittisen päätöksenteon ongelmat on helppoa säilyttää kansanedustajien omalle vastuulle, koska kansanedustajille on laissa taattu laaja vapaus edustaa kansaa haluamallaan tavalla. Toisaalta eduskunnan hallinnon ja toimintamallien puolella ongelmat pelkistyvät helposti yksittäisen toimielimen ongelmaksi.

Seuraavissa kahdessa alaluvussa kuvataan poliittisen ja hallinnollisen prosessin perusteet, jotta eduskuntatyön tarkempia yksityiskohtia voidaan myöhemmissä luvuissa tarkastella näiden kautta.

### **Eduskunnan poliittinen maailma**

Eduskunnan poliittisella prosessilla tarkoitetaan tässä selvityksessä kansanedustajien yhteistoimintaa ja vuorovaikutusta. Sen keskeisiä toimijoita ovat eduskuntaryhmät.

Eduskuntaryhmien olemassaolosta on säädetty yleistasoisesti perustuslaissa, laissa eduskuntaryhmistä, ja eduskunnan työjärjestyksessä. Eduskuntaryhmillä on lisäksi muodollinen rooli puolueiden sääntöperusteisessa toiminnassa. Keskinäiset erot eduskuntaryhmien käytänteissä ovat suuria johtuen mm. ryhmien kokoeroista. Merkittäviä eroja on myös ryhmäkansliamalliin<sup>3</sup> siirtyneiden ja muiden eduskuntaryhmien välillä esimerkiksi edustajien avustajien tehtävissä ja työnkuvissa.

Eduskuntaryhmissä päätöksenteko tapahtuu säännöllisissä eduskuntaryhmän kokouksissa ja niitä mahdollisesti valmistelemissa työvaliokunnan kokouksissa. Eduskuntaryhmässä vaikutusvaltaisia ovat erityisesti puolueen ja eduskuntaryhmän johto sekä hallituskausien aikana ministeriryhmän jäsenet. Eduskuntaryhmän kanslioiden rooli on

keskeinen niin eduskuntaryhmän oman toiminnan valmistelussa ja toimeenpanossa kuin eduskuntaryhmien keskinäisessä yhteistyössä sekä eduskuntaryhmien ja eduskunnan hallinnon välisessä vuorovaikutuksessa.

Varsinkin hallituspuolueiden eduskuntaryhmien puheenjohtajat ovat merkittäviä poliittisen vallan käyttäjiä. He osallistuvat yleensä oman puolueensa keskeisten puolue-elinten kokouksiin ja oman puolueensa hallitusryhmän kokouksiin. Lisäksi he osallistuvat koko hallituksen iltakouluihin ja joihinkin neuvotteluihin. Hallituksen ja eduskunnan välisen yhteydenpidon sekä lainsäädäntötyön sisällöllisten ratkaisujen osalta hallituspuolueiden eduskuntaryhmien puheenjohtajat ovat hyvin vaikutusvaltaisia.

Valiokuntien työskentely on vahvan poliittista, koska se vaikuttaa suoraan lainsäädännön sisältöön. Valiokuntien muodollisessa toiminnassa tätä ei kuitenkaan ole huomioitu, minkä vuoksi poliittinen neuvottelu ja päätöksenteko tapahtuu valiokuntien kokouksissa ja niiden ulkopuolella ilman yhdessä sovittuja tai vahvistettuja prosesseja.

Valiokuntien työ perustuu kunkin eduskuntaryhmän osalta niin sanotun valiokuntaryhmän työskentelyyn. Valiokuntaryhmien työtavat vaihtelevat merkittävästi eduskuntaryhmittäin ja valiokunnittain. Monijäseniset valiokuntaryhmät voivat tehdä keskinäistä työnjakoa, jonka pohjalta myös poliittinen kanssakäyminen muiden ryhmien kanssa tapahtuu, minkä lisäksi eduskuntaryhmät voivat nimittää valiokuntavastaavia. Valiokuntien jäsenten ohjaus ja valta eduskuntaryhmien sisällä on kuitenkin vaihteleva. Valiokuntamietintöjen sisältöratkaisut syntyvät valiokuntaryhmien keskinäisten neuvottelujen tuloksena.

Valiokuntatyöllä on poliittinen ulottuvuus myös hallituksen suuntaan. Hallituspuolueiden valiokuntaryhmät voivat enem-

<sup>3</sup> Lisätietoa ryhmäkansliamallista s. 51 tietolaatikossa.

## *Valiokuntaryhmien työtavat vaihtelevat merkittävästi eduskuntaryhmittäin ja valiokunnittain.*

mistönsä turvin halutessaan päättää käsiteltäviin lakeihin tehtävistä muutoksista lähes yksin. Yksittäinen valiokuntaryhmä, joissakin tapauksissa koko valiokunta, voi pitää säännöllistä yhteyttä hallituksen esityksestä vastaavaan ministeriin. Tällä yhteydenpidolla voi olla keskeinen vaikutus lainsäädäntötyön aikatauluihin ja sisältöihin.

Mikäli hallituspuolueiden valiokuntaryhmät eivät löydä keskinäistä yhteisymmärrystä, voi asia siirtyä hallituspuolueiden eduskuntaryhmien puheenjohtajien käsittelyyn. Ryhmäpuheenjohtajilla on säännöllinen viikoittainen kokoontuminen, jossa käsitellään kyseisen viikon työjärjestyksen asioita ja valiokuntien tilannetta.

Vaikka yllä kuvattu eduskuntatyön poliittinen prosessi on tosiasiallisesti valtiopäivätoimintaa ohjaava, ei prosessia ja sen toimintaedellytyksiä ole huomioitu kuin vähäiseltä osin eduskuntatyön suunnittelussa. Esimerkiksi poliittiseen prosessiin kuuluville tapauksille ei ole varattu eduskunnan viikkokalenteriin ajankohtia eduskuntaryhmien torstaisista kokouksista lukuun ottamatta. Valiokuntien työskentelyssä poliittinen prosessi oletetaan kulkevan valiokunnan työskentelyn rinnalla. Kuitenkin valiokuntien virallisesta päätöksenteosta ja prosessikuvauksista tämä on häivytetty pois, ja valiokunnat tunnistavat vain yksittäisten edustajien ehdotukset ja työn. Myöskään eduskuntaryhmien ja eduskunnan hallinnon keskinäiselle yhteydenpidolle ei ole olemassa selkeitä toimintamalleja.

### **Eduskunnan muodollisjuridinen maailma**

Valtiopäivätoiminnan muodollisjuridista ulottuvuudesta on säädetty perustuslaissa ja eduskunnan työjärjestyksessä. Eduskunnan

muodollinen toiminta perustuu pitkälti virallisten toimielinten, kuten valiokuntien, täysistunnon, kansliatoimikunnan ja puhemiesneuvoston toimintaan. Nämä kytkeytyvät eduskuntaryhmien ympärille järjestäytyneeseen poliittiseen prosessiin eri tavoin ilman varsinaista säädöspohjaa.

Lainsäädäntötyön kannalta keskeistä on valiokuntien työ sekä täysistunnot. Täysistuntotyötä ohjaa puhemiesneuvosto, jonka jäseniä ovat puhemiesten lisäksi valiokuntien puheenjohtajat. Puhemiesneuvoston jäsenet edustavat muodollisesti omaa valiokuntaansa eivätkä omaa poliittista ryhmäänsä, mutta puheenjohtajat eivät pelkisty vain muodolliseen rooliinsa, vaan ovat myös omaa poliittista työtään tekeviä kansanedustajia.

Vaikka puhemiesneuvosto koostuu valiokuntien puheenjohtajista, on sen valiokuntatyötä ohjaava ja koordinoiva rooli selvityksen perusteella melko vähäinen. Puhemiesneuvosto antaa valiokuntatyötä koskevia yleisohjeita, mutta valiokunnat työskentelevät eduskunnan työjärjestyksen puitteissa hyvin itsenäisesti.

Valiokuntien työn muodollisesta etenemisestä vastaavat valiokuntien puheenjohtajat ja erityisesti valiokuntaneuvokset. Heidän keskinäinen yhteistyönsä ohjaa valiokunnan muodollista käytännön työtä. Valiokuntaneuvos joutuu kuitenkin huomioimaan myös erityisesti hallituspuolueiden valiokuntaryhmien näkemykset sisällöllisissä kysymyksissä.

Eduskunnan muu kuin lainsäädäntöprosessia koskeva päätöksenteko ja ohjaus kuuluvat kansliatoimikunnan vastuulle. Se käsittelee koko eduskunnan, sen henkilöstön ja yksittäisten kansanedustajien kannalta keskeisiä kysymyksiä mm. organisaatioon, resursseihin ja tukipalveluihin liittyen.

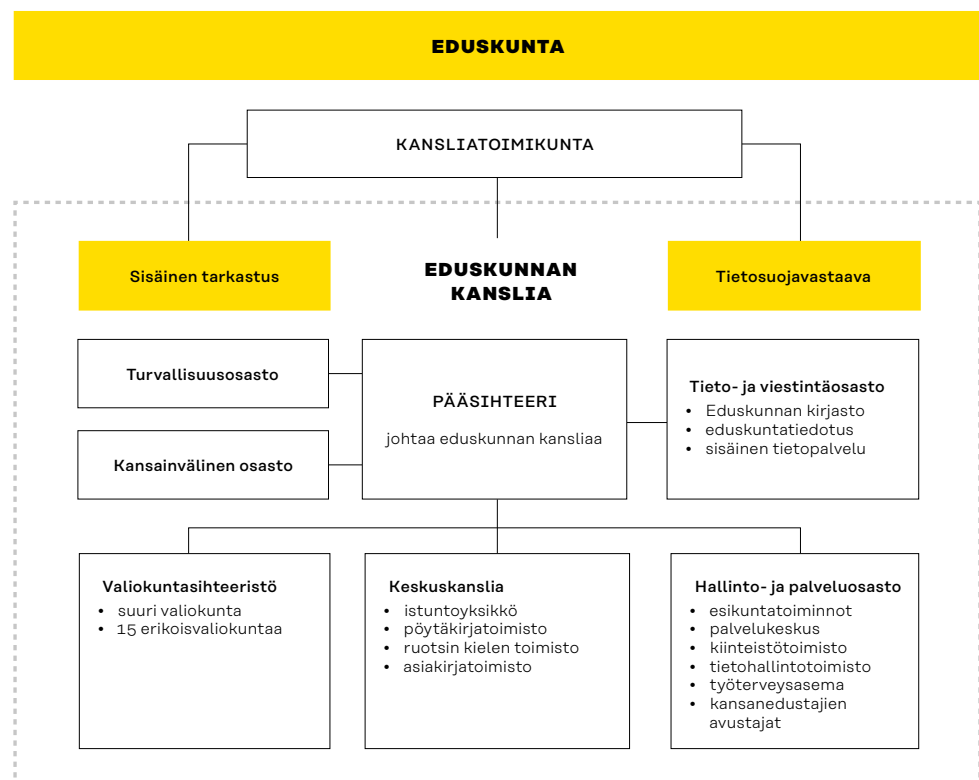
Kansliatoimikunnan kokoonpanoa koskevaa säännöstä muutettiin vuonna 2018 siten, että neljän varsinaisen jäsenen lisäksi varajäseniä voidaan valita enintään yhtä monta kuin on vähintään kolmen kansanedustajan eduskuntaryhmiä. Tämä mahdollistaa kaikkien em. suuruisten eduskuntaryhmien osallistumisen kansliatoimikunnan työhön. Kansliatoimikunnan valmistelusta, esittelystä ja toimeenpanosta vastaa eduskunnan hallintojohtaja.

Kaikilla eduskuntaryhmillä ei välttämättä ole edustajaa kummassakaan eduskunnan ylimmistä toimielimistä, puhemiesneuvostossa ja kansliatoimikunnassa. Eduskunnassa ei siis ole yhtään kaikkia eduskuntaryhmiä edustavaa virallista toimielintä tai elintä, joka yhdistäisi eduskuntaryhmien kansliat edus-

kunnan kansliaan. Yhteys eduskuntaryhmiin tapahtuuakin epävirallisten tapaamisten ja muun yhteydenpidon myötä niin varsinaisen valtiopäivätoiminnan kuin muunkin eduskuntatyön osalta.

Eduskunnassa on lisäksi erilaisia hallinnollisia toimielimiä, joissa on henkilöstön lisäksi myös kansanedustajien edustus. Tämä korostaa työyhteisön yhtenäisyyttä asioissa, jotka eivät liity varsinaiseen lainsäädäntötyöhön, vaan esimerkiksi yleiseen työhyvinvointiin. Näiden toimielinten työllä ei ole yhteyttä poliittiseen prosessiin, vaan kansanedustajat toimivat näissä ensisijaisesti yksilöinä.

### KUVA 3. EDUSKUNNAN KANSLIAN ORGANISAATIO VUONNA 2018<sup>4</sup>



<sup>4</sup> Tiedusteluvalvontavaliokunnan perustamisen jälkeen erikoisvaliokuntien lukumäärä on 16.

### **Valtioneuvoston rooli eduskuntatyössä**

Haastattelujen perusteella eduskunnan työssä korostuu myös valtioneuvoston rooli eduskunnan aikataulujen ja työn ohjaajana. Valtaosa päätöksistä tulee eduskunnan käsiteltäväksi valtioneuvoston valmistelemana, minkä vuoksi valtioneuvoston jäsenillä ja hallituspuolueilla on hyvin erilainen asema päätöksenteon sisältöihin vaikuttamisessa ja työn ennakoinnissa. Viime kädessä eduskunta ja valtioneuvosto ovat yhdessä vastuussa suomalaisen lainsäädännön ja poliittisen päätöksenteon tilasta.

Eroa hallituksen ja opposition välillä ei tule aliarvioida, koska se muuttaa sekä eduskuntaryhmien sisäisiä toimintatapoja että näiden käytössä olevia resursseja. Hallituspuolueilla on oppositiota parempi tieto valmisteilla olevasta lainsäädännöstä, mutta säännöllinen yhteydenpito eduskunnan johdon, joka sisältää sekä poliittisen että eduskunnan kanslian johdon, ja valtioneuvoston välillä, on vähäistä.

Tässä selvityksessä on keskitytty eduskunnan toimintatapoihin, eikä valtioneuvoston roolin selvittäminen ole osa sen toimeksiantoa. Kuitenkin valtioneuvoston roolia ja eduskuntatyön arjen eroja hallituksessa ja oppositiossa käsiteltiin haastatteluissa runsaasti. Nämä havainnot on hajautettu osaksi raporttia niille ominaisimpiin kohtiin, mutta valtioneuvostolle ei ole omistettu omaa lukua. Kuitenkin selvityksen tulokset korostavat, ettei eduskunnan toimintaa voida kehittää vain eduskunnan sisältä. Sen sijaan rakenteellisten ongelmien ratkaiseminen edellyttää myös yhteistyötä valtioneuvoston kanssa.



### 3 Miten kansaa edustetaan?

Kansanedustajan työ ei ole vain yksi työ, vaan useita. Eduskunnassa tapahtuvat täysistunnot ja valiokuntien kokoukset ovat vain yksi osa kansanedustajien eri rooleja poliittisina päättäjinä. Kansanedustajat joutuvatkin jatkuvasti priorisoimaan eri rooleja ja velvollisuuksia. Myös kansanedustajan virallisimmissä tehtävissä valiokuntien kokouksissa ja eduskunnan täysistunnoissa työ on jäsentymätöntä ja ennakoimatonta, vaikka ne muodollisesti seuraavat tarkkaa viikkorytmiä. Kansanedustajien arki näyttäytykin haastatteluissa jatkuvana kiirehtimisenä ja selviämisenä, minkä keskellä on vaikeaa keskittyä tai vaikuttaa mihinkään. Tämä on merkittävä riski kansanvallalle, koska eduskunta toimii vain niin hyvin kuin kansanedustajat pystyvät sen puitteissa onnistumaan.

#### **Kansanedustajan työn areenat ja roolit**

Haastateltavat tekevät selväksi, ettei kansanedustajan työ ole vain Arkadianmäellä istumista. Kansanedustajuus on vain yksi osa poliitikon työtehtäviä. Onnistuakseen työssään kansanedustajan tulee sovittaa yhteen lukuisia rooleja kuntapoliitikosta puolueen johtamiseen, palopuhujasta valiokuntien työmyyrään tai järjestöjyrästä perheenjäsenen. Eri roolien yhteensovittaminen on kansanedustajien itsensä vastuulla, ja paineet revetä kaikkiin suuntiin yhtä aikaa ovat suuret. Kaikkia rooleja ei kuitenkaan ole mahdollista toteuttaa yhtä aikaa.

Haastatteluissa esiin tuotuja rooleja ja tehtäviä on hahmoteltu kahdeksan otsikon alle (Kuva 4, s. 20). Nämä roolit myös limityivät toistensa kanssa. Jaottelussa hahmottuu miten valtiopäivätoiminta, joka on usein näkyvin osa kansanedustajan työtä, on vain yksi osa kansanedustajien lukuisia eri tehtä-

viä. Seuraavat alaluvut käsittelevät näiden sisältöä, ja tehtäviin liittyvää ajankäyttöä tarkastellaan myöhemmin selvityksessä.

Kansaedustajien eri roolien moninaisuus ei olisi ongelma, mikäli näiden hallitsemiselle on riittävästi mahdollisuuksia, ja eduskunnan viralliset toimintamallit tarjoaisivat selkeyttä kansanedustajien arkeen. Kuitenkin erityisesti haastattelut osoittavat, ettei eduskunnan valtiopäivätoiminnan ja kansanedustajien arjen kohtaaminen ole kivuton. Haastattelujen perusteella monet eduskunnan viralliset toimintatavat ja niille suunnattu hallinnollinen tuki pikemminkin kärjistävät kansanedustajan työn hajanaisuuteen liittyviä ongelmia kuin ratkaisevat niitä.

Kansanedustajien toimintaympäristöön kuuluu lukuisia erilaisia toimijoita ja yhteistyön paikkoja eli foorumeita, joihin edustajilla on erilaisia vuorovaikutussuhteita. Näistä keskeisimpiä niin hallinnollisesta kuin poliittisesta näkökulmasta on kuvattu

**KUVA 4. KANSANEDUSTAJAN ERILAISIA ROOLEJA JA TEHTÄVIÄ**

kuvaan viisi. Kuvan keskeltä löytyvät eduskuntaryhmän kannalta tärkeimmät toimijat tai foorumit. Kuvassa 7 tarkastellaan näitä kansanedustajan keskeisiä foorumeita ja tehtäviä yksityiskohtaisemmin.

**Valtiopäivätoiminta**

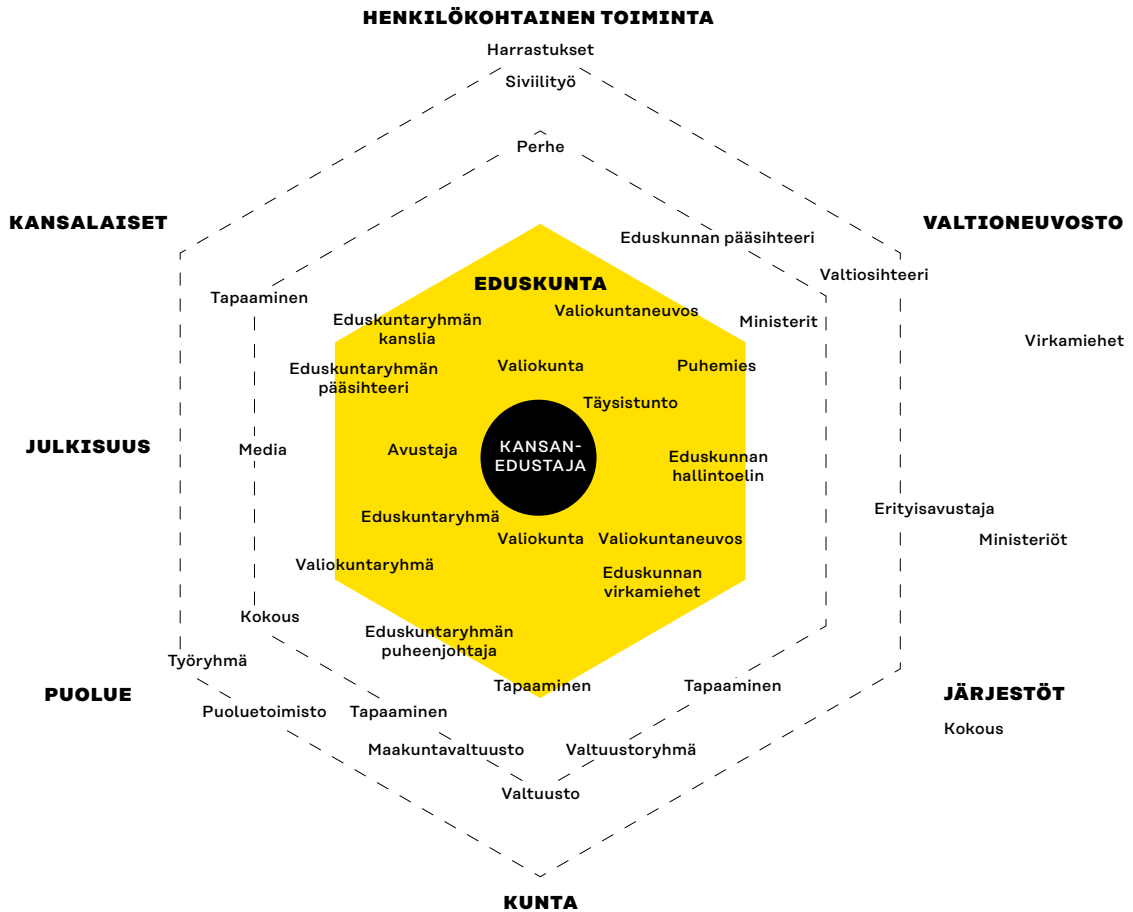
Kansanedustaja toimii erilaisissa valtiopäivätehtävissä, joita voivat hoitaa vain kansanedustajat.

Valtiopäivätehtävistä tärkeimpänä haastateltavat kansanedustajat näkevät valiokuntaryhmän. Valiokunnissa kansanedustajat vaikuttavat suoraan lakien sisältöön ja edistävät tavoitteitaan. Valiokuntaryhmätyötä arvostetaan myös sen takia, että suljetuissa kokouksissa puolue- ja mediapolitiikan merkitys on julkista keskustelua vähäisempi. Valiokuntaryhmien keskustelun koetaan keskittyvän aidommin yhteiskunnallisiin asioihin sekä niiden ratkaisemiseen.

Vaikka kansanedustajat voivat kuulua useisiin valiokuntaryhmiin ja toimia varajäsenenä vielä useammassa valiokunnassa, eivät kaikki valiokunnat ole kansanedustajille yhtä arvok-

kaita. Kansanedustajien erikoistumisesta ja profiilista riippuen ovat toiset valiokunnat muita tärkeimpiä kansanedustajan omien tavoitteiden ajamiseksi. Toimimalla pitkään tietyssä valiokunnassa kansanedustajat myös keräävät asiantuntemusta ja arvostusta omassa eduskuntaryhmässään ja yli puolue-rajojen, mikä kannustaa jatkamaan tietyn valiokuntaryhmän jäsenenä. Kuitenkin merkittävä osa valiokuntaryhmätyöstä ja erityisesti varajäsenyyksistä määräytyy kansanedustajien omien tavoitteiden sijaan eduskuntaryhmän tarpeiden mukaisesti. Koska kaikki valiokuntaryhmien jäsenyydet tai niissä käsiteltävät asiat eivät ole kansanedustajan omalle profiilille yhtä tärkeitä, vähentää tämä edustajien mahdollisuutta ja halua osallistua kaikkiin kokouksiin.

Täysistunnot arvioidaan haastattelussa valiokuntaryhmätyötä vähemmän tärkeäksi osaksi kansanedustajien työtä. Vaikka täysistunnot ovat virallisesti eduskunnan tärkein elin, kuvaavat monet kansanedustajat niitä teatte-

**KUVA 5. KANSANEDUSTAJAN TOIMINTAYMPÄRISTÖN KESKEISIÄ TOIMIJOITA JA FOORUMEJA**

riksi, jota näytellään julkisuutta varten. Eduskunnan viralliset päätökset tehdään täysistunnossa, mutta haastattelujen perusteella sen tosiasiallinen merkitys määrittyy kuitenkin ennen kaikkea mediahuomion kautta. Lain-säädännön näkökulmasta olennaisimmat päätökset tehdään täysistuntojen ulkopuolella valiokunnissa ja valtioneuvostossa.

Monien kansanedustajien mielestä täysistunnon puheenvuorot ovat suunnattu ennen kaikkea medialle todellisen poliittisen ja sisällöllisen debatin sijaan. Haastatteluissa kansanedustajat kritisoivat toistuvasti täysistuntojen keskustelun laatua, eikä näiden koeta olevan poliittisen keskustelun tai eduskunnan yhteisen näkemyksen etsimisen kannalta hedelmällisiä. Lisäksi puheenvuoroja pidetään ja esityksiä laaditaan usein pöytäkirjaan merkitsemisen vuoksi, jolloin ne näkyvät tilastoissa tai niistä voidaan viestiä

äänestäjille. Haastateltujen mielestä tämä heikentää täysistunnon arvovaltaa ja merkitystä päätöksenteossa eikä auta eduskuntaa tekemään parempia päätöksiä. Kansanedustajat myös kyseenalaistavat sellaisten täysistuntojen mielekkyyden, joissa on paikalla vain kourallinen kansanedustajia esimerkiksi puhumassa ehdottamansa lain lähetekestelussa tai muuten puhumassa lähes tyhjälle istuntosalille.

Haastatteluissa korostuikin ajatus siitä, että kansanedustajat ovat ensisijaisesti päättäjiä ja asiantuntijoita, minkä lisäksi tapahtuvaan media- ja julkisuuspolitiikkaan suhtaudutaan ristiriitaisesti. Täysistunnoissa käytävää keskustelua ei nähdä osana varsinaista päätöksentekoa, vaan nimenomaisesti osana julkisuuspolitiikkaa. Osa kansanedustajista ei tämän vuoksi käytä täysistunnoissa juurikaan puheenvuoroja, koska he eivät koe niillä

olevan merkitystä heidän profiilinsa, tavoitteidensa tai uudelleenvalintansa kannalta.

### **Eduskuntaryhmä**

Eduskuntaryhmä on kansanedustajan päivittäisen työn kannalta puoluetta tärkeämpi toimija. Haastateltavat korostavat eduskuntaryhmän merkitystä kaikessa eduskunnan päätöksenteossa. Eduskuntaryhmissä kansanedustajat neuvottelevat ja hyväksyvät ryhmän kannan valmistelussa olevaan lainsäädäntöön ja valtiollisen päätöksentekoon, sekä evästävät ministereitä puolueen ollessa hallitusvastuussa.

Selvityksen perusteella eduskuntaryhmit ovat selvästi puolueita tärkeämpiä eduskunnan toiminnan kannalta. Puolue-toimisto voikin haastattelujen perusteella jäädä kansanedustajille perin vieraaksi, elleivät nämä ole puolueen johtotehtävissä. Eräät kansanedustajat luonnehtivat siirtymää luontevaksi, koska kansanedustajien oma asiantuntijuus, läsnäolo valiokuntakäsittelyssä, ja kansanedustajien ohjauksessaan työskentelevät avustajat tekevät eduskuntaryhmästä selvästi puoluetoimistoa paremmin asioista perillä olevan tahon. Puoluetoimistoilla ei koeta olevan tällaista asiantuntemusta tai resursseja tukea valmistelua. Siirtymää on käsitelty jo aiemmissa tutkimuksissa ja selvityksessä<sup>5</sup>, ja selvityksen haastattelut tukevat tätä johtopäätöstä.

Eduskuntaryhmien kasvava rooli on tehnyt niistä merkittävämmän areenan kansanedustajien omalle poliittiselle vaikuttamiselle. Nousemalla eduskuntaryhmän sisällä määrätyn politiikan lohkon asiantuntijaksi kansanedustajalla on merkittävä valta koko eduskuntaryhmän kannan muodostamisessa. Tämä vaikutusvalta korostuu erityisesti pienemmissä ryhmissä, joissa eduskuntaryhmällä ei välttämättä ole kuin yksi edustaja useissa valiokunnissa.

Valiokuntien ohella eduskuntaryhmä onkin kansanedustajan tärkeimpiä vaikuttamiskanavia. Vaikka kansanedustajan työ on varsin yksilökeskeistä ja erikoistunutta, vaatii todellinen vallankäyttö yhteistyö- ja neuvottelutaitoja, sekä hyviä suhteita eduskuntaryhmän sisällä. Hallituspuolueille eduskuntaryhmä on myös kanava, mitä pitkin kansanedustajat vuorovaikuttavat ministereiden ja valtioneuvoston valmistelun kanssa, mihin oppositiopuolueille ei ole mahdollisuutta.

Selvityksen perusteella eduskuntaryhmiä tai eduskuntaryhmien kanslioita ei ole aiemmin hahmotettu osana eduskunnan toimintamallien kokonaisuutta ja eduskunnan virallista toimintaa. Ne ovat eduskunnan ja valtiollisen päätöksenteon virallisten toimintamallien ulkopuolella, kiinnittyen vain heikosti eduskunnan tukirakenteisiin. Eduskuntaryhmit voivat itsenäisesti päättää ryhmänsä toimintatavoista, minkä vuoksi ne eivät ole olleet osa eduskunnan virallista päätöksentekojärjestelmää tai sen kehittämistä. Tämän vuoksi eduskuntaryhmien toimintamallit ovat usein ryhmän ulkopuolisille jäsentymättömiä ja ryhmien välillä on suuria eroja. Selvityksen perusteella eduskuntaryhmien toimintamallit tulisi kuitenkin nähdä aiempaa kiinteämpänä osana eduskunnan virallisia toimintamalleja.

Haastateltujen näkemykset ovat kuitenkin osittain ristiriitaisia eduskuntaryhmän roolista päätöksenteossa. Toisaalta edustajat painottavat, että nimenomaisesti eduskuntaryhmä muodostaa kannan päivänpoliittisiin asioihin ja muiden puolueiden ja valtioneuvoston esityksiin. Toisaalta osa edustajista kritisoi eduskuntaryhmien olevan pitkälti eduskuntaryhmän johdon ohjailtavissa ja tavallisella kansanedustajalla on vain vähän valtaa kannanmuodostamisessa. Haastattelujen mukaan eroja vaikuttaa olevan eri eduskuntaryhmien välillä, mutta eduskuntaryhmäkohtaisia eroja ei selvitetty tarkemmin.

<sup>5</sup> "Kansanvallan peruskorjaus – Kaikki voimavarat käyttöön" – työpaperi. Sitra 2018.



## Eduskuntaryhmien kansliat

Eduskuntaryhmien vahvistuminen suhteessa puolueorganisaatioon on tarkoittanut myös eduskuntaryhmän kanslian merkityksen kasvua. Yhä enemmän päätöksiä ja linjauksia valmistellaan eduskuntaryhmien kanslioiden toimesta tai ohjauksessa. Osa eduskuntaryhmistä on myös siirtynyt avustajien käytössä ryhmäkansliamalliin, joka on vahvistanut eduskuntaryhmän kansliaa myös poliittisen toiminnan ja valmistelun elimenä.

Valmisteluroolin ohella eduskuntaryhmien kansliat vastaavat useista eduskunnan arkipäivän kannalta välttämättömistä tehtävistä. Ne koordinoivat eduskuntaryhmien toimintaa, tukevat eduskuntaryhmien johtoa heidän työssään, valmistelevat poliittisia avauksia, jäsentävät tietoa ja palvelevat eduskuntaryhmiä niiden tarpeiden mukaan. Osa eduskuntaryhmien kanslioista järjestää myös koulutusta ja tapahtumia kansanedustajien tukemiseksi. Kansliat hakevat tiedollista resurssia myös eduskunnan tietopalveluista. Eduskuntaryhmien kanslioiden valmistelu ja eduskunnan tietopalvelun käyttö näkyvät erityisesti oppositiopuolueiden vaihtoehtobudjeteissa.

Eduskuntaryhmien kanslioiden toiminta välittyy päätöksentekoon kansanedustajien kautta, eivätkä ne kiinnity suoraan osaksi eduskunnan rakenteita tai hallintoa. Eduskuntaryhmien kanslioiden roolia ja vaikutusvaltaa ei tämän vuoksi ole pystytty tunnistamaan tai kehittämään osana laajempia eduskunnan työskentelytapoja. Epätasapainon seurauksena poliittisen päätöksenteon dynamiikka on muuttunut ilman että uudelle asetelmalle olisi annettu järjestelmällistä huomiota.

Eduskuntaryhmien kanslioiden vahvistuminen ei kuitenkaan koske kaikkia puolueita samalla tavalla. Suurilla ja pienillä puolueilla on hyvin erilaiset mahdollisuudet luoda eduskuntaryhmien kanslioista vahvoja valmisteluelimiä, koska resursseja on eri määrä. Vastaavasti avustajien ryhmäkansliamallikaan ei luo pienissä puolueissa vastaavaa avustajakeskittymää kuin suurissa puolueissa.

## Puoluetoiminta

Kansanedustajat kuuluvat lähes poikkeuksetta puolueisiin, mikä tuo mukanaan puoluepolitiikkaan liittyvät roolit. Haastateluissa nousee kuitenkin jatkuvasti esiin, miten erilaisia kansanedustajien roolit voivat puolueen sisällä olla. Puoluejohdossa puolueen tehtävät vievät valtaosan kansanedustajan ajasta ja tuovat merkittävän määrän lisävelvollisuuksia. Vähimmillään puoluejäsenyys näkyy vain vaalilistojen asettamisessa, kun kansanedustajan vaikuttaminen ja työ tapahtuvat pääosin edustajan omien verkostojen kautta. Näiden välissä on laaja kirjo erilaisia sitoutumisen asteita, jotka voivat olla paikallisosastojen ja piirijärjestöjen luottamustoimia tai puolueen keskuselimien,

kuten puoluehallituksen ja -valtuuston jäsenyyksiä.

Haastateltavat arvioivat, että puoluetointaan liittyvien roolien merkitys kansanedustajan työssä jatkuvasti laskenut. Osa haastateltavista kertookin tuskin koskaan käyneensä puolueensa puoluetoimistolla, kun taas osa vanhemmista haastateltavista on huolissaan puolueiden maakunnallisten elimien kuihtumisesta. Puolueiden johto on kuitenkin edelleen poliittisen vallankäytön ehdoton ykköspaikka, joskin tätä valtaa käytetään ennen kaikkea eduskuntaryhmän ja valtioneuvoston jäsenyyden kautta.

Puolueiden heikentymistä lähestytään haastatteluissa erityisesti kahdesta näkökulmasta. Ensimmäiseksi, puolueorganisaatioi-

den rapautumista harmitellaan, mikä korostuu erityisesti vanhempien ja kokeneempien kansanedustajien kohdalla. Monille kansanedustajille puolue on ollut tärkeä toimija koko poliittisen uran ajan, ja he ovat toimineet puolue toiminnan kaikilla portaita. Toisille edustajille puolueorganisaatio on kaukana heidän arjestaan, mutta asialla ei nähdä sen suurempaa merkitystä. Jälkimmäinen näkökulma korostuu erityisesti nuoremmilla edustajilla, joiden ammatillinen ura, tukiryhmät ja vaalityö voivat kaikki olla erillisiä puolueesta.

### **Muut tehtävät poliitikkona**

Kansanedustajan työ on myös paljon muuta kuin valiokuntien ja eduskuntaryhmien kokouksissa istumista tai puolueen toimintaan osallistumista. Kansanedustaja voidaan nimetä myös valtioneuvoston jäseneksi, jolloin eduskunnan ulkopuolella valtioneuvostossa tapahtuvien tehtävien merkitys korostuu.

Kansanedustajat osallistuvat lisäksi monien eri verkostojen ja yhdistysten toi-

mintaan. Haastattelut nostavatkin pintaan kuinka tärkeä, mutta julkisuudessa väheksytty osa kansanedustajan muut kuin valtiopäivä- tai valtioneuvoston tehtäviin liittyvät tehtävät ovat. Haastattelujen analyysin kautta on perusteltua sanoa, että juuri nämä erilaiset roolit virallisen edustajantyön ulkopuolella tekevät kansanedustajista sen mitä he ovat. Kansanedustajien viimekätinen tehtävä on edustaa kansan ja sidosryhmiensä näkemyksiä valtiopäivätoiminnassa, mikä ei toteudu ilman aktiivista yhteydenpitoa. Ilman näitä rooleja kansanedustaja ei voi onnistua työssään, ja näiden roolien väheksyminen vaikeuttaa kansanvallan toteutumista.

Merkittävä osa kansanedustajista on noussut asemaansa toimittuaan aluksi kuntapolitiikassa. Monet edustajat ovat aktiivisia kuntapolitiikassa myös eduskuntatyön ohella. Kansanedustajan viikosta erityisesti maanantaipäivät käytetään kunnallisten tehtävien hoitamiseen. Kuitenkin kansanedustajat toteavat, ettei kunnallispolitiikalle jää tosiasiallisesti aikaa kansanedustajan työn

### **Kansainvälisyys eduskunnassa**

Haastateltavat kansanedustajat katsovat, ettei työssä jää aikaa kansainvälisten tehtävien ja asioiden hoitamiseen. Eduskunnan istuntokausi täyttää suurimman osan kalenterista sinä aikana kun kansainvälisiä tehtäviä ja rooleja voisi toteuttaa, mutta näihin osallistuminen kirjataan eduskunnassa luvattomiksi poissaoloiksi ellei kyse ole eduskuntatyöksi hyväksytystä matkasta.

Haastateltavat ehdottavatkin, että kansainvälisiä tehtäviä tulisi hyväksyä nykyistä laajemmin eduskuntatyöksi, jotka oikeuttavat luvalliseen poissaoloon kokouksista. Tämä auttaisi kansanedustajia osallistumaan enemmän kansainväliseen toimintaan, tuomaan uusia ajattelutapoja Suomeen, sekä edistämään Suomen etua kansainvälisissä elimissä. Mikäli kansanedustajilla ei ole aikaa kansainvälisille tehtäville, heijastuu tämä suoraan Suomen kansainväliseen verkottuneisuuteen ja vaikutusvaltaan.

Huolimatta EU-asioiden käsittelymäärästä suuressa valiokunnassa ja erikoisvaliokunnissa, kansanedustajat kokivat EU-politiikan olevan vain vähän esillä eduskunnassa. Yksi haastatteluissa esiin noussut ratkaisu tähän on suomalaisten europarlamentaarikoiden kutsuminen valiokuntiin esittelemään ajankohtaisia EU-asioita. Tällä tavalla luontevaa yhteydenpitoa eduskunnan ja europarlamentin välillä olisi enemmän.

ohessa, varsinkaan mikäli matka-aika Helsingistä kotipaikkakunnalle on pitkä. Kuntapolitiikka tuo myös mukanaan erilaisia maakunnallisia luottamustoimia ja kuntien yhteistyöelimien jäsenyyksiä.

Kuntapolitiikan ohella kansanedustajat ovat tiiviisti mukana erilaisten järjestöjen ja yhdistysten toiminnassa, toimien kansalaisyhteiskunnan johtavissa luottamusasemissa. Nämä roolit heijastavat kansanedustajien arvoja, näkemyksiä ja tavoitteita. Puheenjohtajuus yhdistyksessä tai järjestössä onkin usein keskeinen osa poliitikon profiilia ja uran kehitystä. Jälleen kerran, edustajien välillä on merkittäviä eroja järjestötehtävien määrässä ja luonteessa.

Monet kansanedustajat käyttävät järjestöjen ja kuntapolitiikan ohella runsaasti aikaa suoraan kanssakäymiseen kansalaisten ja sidosryhmien välillä. Kansanedustajien mukaan illat ja viikonloput täyttyvätkin erilaisista tapahtumista, tilaisuuksista, vastaanotoista ja torikahveista, jotka tulevat kaiken muun työn lisäksi. Näiden ohella kansanedustajat pitävät suoraa yhteyttä kansalaisiin sähköpostitse, sosiaalisessa mediassa ja puhelimitse.

### Julkisuus

Kansanedustajat ovat jatkuvasti julkisuuden kohteena ja he osallistuvat julkiseen poliittiseen keskusteluun. Kansanedustajien suhde julkisuuteen on siten kaksijakoinen, koska toisaalta kansanedustajat tavoittelevat ajatuksilleen julkisuutta, mutta toisaalta ovat julkisuuden kohteena riippumatta omista tavoitteistaan. Kansanedustajilta odotetaankin kykyä reagoida nopeasti median esiin nostamiin poliittisiin kysymyksiin ja kansanedustajia itseään koskeviin uutisiin. Tämä tekee kansanedustajien toiminnasta sekä proaktiivista esiintymistä, että mediahuomioon reagoimista. Median vallan koetaankin haastatteluissa olevan suuri ja sen katsotaan jatkuvasti ohjaavan kansanedustajien työskentelyä ja eduskunnan keskustelua.

Onnistuakseen työssään kansanedustajat tavoittelevat näkyvyyttä niillä areenoilla,

joissa julkista keskustelua käydään ja joiden kautta kansanedustajat voivat saada huomiota. Julkisuus liittyy sekä politiikan ja yhteiskunnan suuntaan vaikuttamiseen että kansanedustajien henkilökohtaisen uran ja uudelleenvalinnan edistämiseen. Kansanedustajan julkisuus kuvan ylläpitäminen vaatiikin kansanedustajilta jatkuvaa tietoista työskentelyä ja ajankäyttöä.

Kansanedustajat käyttävät tämän vuoksi runsaasti aikaa näkyäkseen eri medioissa. Näitä ovat muun muassa haastattelujen antamiset medialle, tiedotteiden ja kirjoitusten julkaiseminen, puheenvuorojen pitäminen. Enenevässä määrin aikaa kuluu erityisesti sosiaalisen median seuraamiseen ja keskusteluun osallistumiseen. Sosiaalisessa ja muissa medioissa näkyminen vievät edustajien arjessa paljon aikaa, tapahtuen muun työn lomassa. Julkisuus on tämän vuoksi yksi kansanedustajien työn rooleista, jotka vievät vastaavalla tavalla aikaa ja ovat kansanedustajan työn kannalta yhtä tärkeitä kuin yllä luetellut lukuisat muut tehtävät.

### Henkilökohtainen toiminta

Edellä kuvatut tehtävät ovat kaikki kansanedustajan työhön liittyviä tehtäviä. Kuitenkin haastatteluissa korostuu kansanedustajan rooli ihmisenä, jolla on oma erityinen luonteensa, taustansa ja elämäntilanteensa. Kansanedustajien tehtävien ja näihin liittyvien roolien erilaiset yhdistelmät koetaan eri tavalla kevyiksi tai raskaiksi, koska kansanedustajat ihmisenä ovat erilaisia.

Henkilökohtaisista ominaisuuksista haastattelut korostavat erityisesti kolmea piirrettä: kansanedustajaa asiantuntijana, kansanedustajaa verkostoitujana sekä kansanedustajaa perheenjäsenenä ja ystävänä.

Haastateltavat korostavat asiantuntijuuden roolia kansanedustajien keskinäisessä vuorovaikutuksissa, valiokuntien työskentelyssä ja poliittikkona profiloitumisessa. Jokaisella kansanedustajalla on tausta ja ammatti, joka edeltää kansanedustajan uraa. Valinnat valiokuntapaikoissa ja julkisissa ulostuloissa vaativatkin erikoistumista, joka

usein seuraa edustajien omasta taustasta. Lisäksi kansanedustajat erikoistuvat ja profiloituvat jatkuvasti myös eduskuntatyön kautta. Esimerkiksi ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan tai valtiontalouden kysymyksiin on vaikeaa päteviytyä eduskunnan työn ulkopuolella.

Asiantuntijuus takaa edustajille enemmän vaikutusvaltaa valiokuntien työssä, mutta erityisesti sillä on merkitystä oman eduskuntaryhmän kannan määrittämisessä. Arvostus tietyn aihepiirin asiantuntijana antaa kansanedustajalle vaikutusvaltaa omassa eduskuntaryhmässä. Esimerkkinä asiantuntija-aseman ja siihen liittyvän arvostuksen tuomasta vaikutusvallasta haastateltavat mainitsevat tilanteet, joissa muut kansanedustajat tulevat kysymään asiantuntijaksi koetun edustajan näkemystä. Näissä tilanteissa juuri asiantuntemus tuo arvostusta ja huomioarvoa.

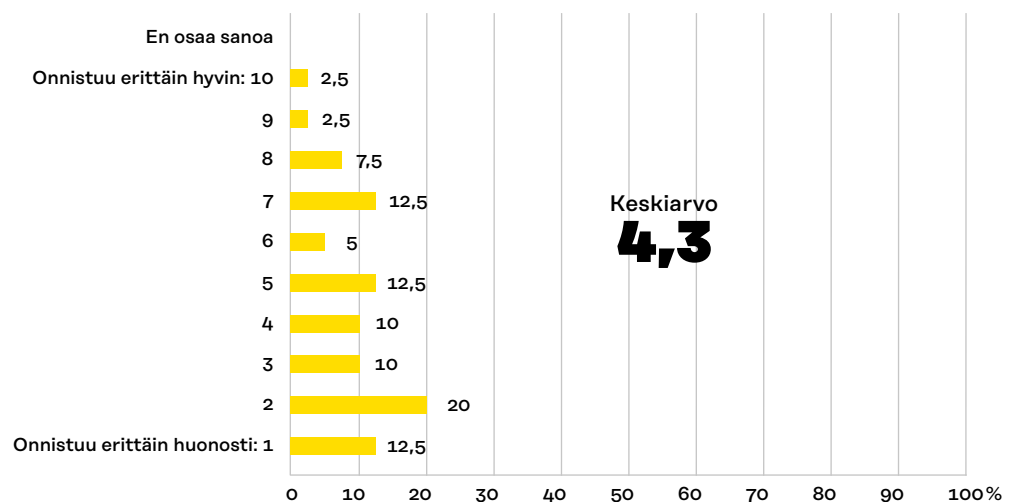
Kansanedustajan työ on myös jatkuva verkostoitumista ja neuvottelua. Haastateltavat korostavat kuinka tärkeää on tunnistaa oman erikoistumisen kannalta tärkeät toimijat ja olla näihin aktiivisesti yhteydessä sekä oppiakseen että vaikuttaakseen. Eduskunnan arjen kannalta on myös olennaista tuntea muut kansanedustajat, koska henkilö-

kohtaiset kontaktit auttavat viemään omaa viestiä perille. Tässä suhteessa haastateltut selventävät kuinka kansanedustajille on tärkeää olla seurallisia ja miellyttäviä, koska tällöin omia puheenvuoroja myös kuunnellaan.

Vastaavasti vaikutusvallan ja aseman luominen vaativat luottamuksen rakentamista muiden kansanedustajien kanssa. Osa haastateltavista tuo esiin tarpeen olla arvostettu muiden kansanedustajien keskuudessa, jotta asioihin voi vaikuttaa ja jotta näkemyksiä kuunnellaan. Näiden haastateltujen mukaan luotettavuus ja yhteistyökyky muiden edustajien kanssa, myös puoluerajojen yli, ovat tärkeitä eduskunnassa menestymiseksi. Tunne yhteistyöstä ja yhteishengestä on myös keskeisessä roolissa kansanedustajan arkipäivän ja valiokuntien työskentelyn kannalta, koska päätöksenteko on sujuvampaa, kun kansanedustajat tuntevat toisensa ja tulevat hyvin toimeen.

Kansanedustajat ovat myös perheenjäseniä ja ystäviä. Heillä on myös omat kansanedustajan työstä erilliset harrastuksensa. Kansanedustajat puhuvat haastatteluista vuolaasti työn rasitteista ihmissuhteille ja perheelle, koska muiden roolien moninaisuus vie helposti ajan henkilökohtaiselta

## KUVA 6. KANSANEDUSTAJAN TYÖN JA HENKILÖKOHTAISEN ELÄMÄN YHTEENSOVITTAMINEN (N=40)





Kiire ja tiukasti määritetty viikkorytmi alkavat helposti kaventamaan kansanedustajan horisonttia. Horisontin kaventumisella tarkoitetaan tässä sitä, että kyky nähdä välittömästi käsillä olevia asioita pidemmälle tai eduskunnan kokousrytmin ulkopuolelle muuttuu vaikeammaksi. Haastateltavat kuvaavat kuinka kansanedustajan arjen täyttää kokouksesta toiseen kiirehtiminen, minkä lomassa ei ehdi pysähtyä miettimään tai perehtymään asioihin tarkemmin. Kiireen keskellä onkin vaikeaa nousta yhteiskunnallisen päätöksenteon vaatimalle kokonaisuuksien hallinnan tasolle tai vaikuttaa politiikan suuntaan.

Sen sijaan eduskuntatyö pelkistyy helposti sen virallisten areenojen, eli valiokuntien kokousten ja täysistuntojen ympärille. Tällöin kansanedustajien suvereenius oman työn määrittelyssä tapahtuu eduskunnan muodollisjuridisten prosessien ehdoilla, mikä ei ota huomioon kansanedustajan muita tehtäviä tai päätöksenteon sisältöjä. Joidenkin kansanedustajien mukaan työ voi tällöin tuntua kokouksista suoriutumiselta varsinaisen päätöksentekoon osallistumisen sijaan.

Mikä on siis kiireen lopullinen syy? Selvitystyön perusteella keskeinen syy on, etteivät eduskunnan toimintamallit ja tukipalvelut tunnista kansanedustajan työn todellista moninaisuutta. Kun eduskunnan toimintaa ajatellaan ja kehitetään vain päätöksenteon muodollisten prosessien kautta, jää eri roolien priorisointi ja kokonaisuuksien hallinta kokonaan kansanedustajien itsensä vastuulle. Selvityksen valossa kansanedustajat ovat yhtäältä loukussa eduskuntatyön virallisten kokousten kanssa, mutta työn jäsentymättömyyden ja sekavuuden takia edes tästä ajasta ei saada kaikkea irti.

Miten valiokuntien kokousten ja täysistuntojen sekavuus ilmenee? Haastateltavista voidaan nostaa esiin neljä teemaa:

### **1. Päällekkäiset kokoukset ja kansanedustajien siirtyily**

Selvityksen perusteella nykyinen valiokuntien jäsenyysmalli pakottaa edustajia siirty-

mään kokouksista toisiin kesken toisien kokouksien, eivätkä valiokunnat pysty työskentelemään keskeytyksettä tai yhtäjaksoisesti. Vastaavasti myös täysistunnot pakottavat kansanedustajia keskeyttämään kokouksia ja siirtymään. Valiokuntien jäsenyydet ja kokoukset kirvoittivatkin haastateltavissa runsaasti kritiikkiä.

Kansanedustajien mukaan asioihin ei tällöin ehditä paneutua niiden vaatimalla tarkkuudella ja perehtymättömyys tekee päätöksiin vaikuttamisen vaikeaksi. Kiire siis tekee kansanedustajan työstä tehotonta.

Vaikka valiokunnat ovat eduskunnan työskentelyssä jaettu aamupäivä- ja iltapäivävaliokuntiin, ovat useat kokoukset silti päällekkäisiä. Kansanedustajat ovat jäseniä yleensä kahdessa valiokunnassa, minkä lisäksi he ovat varajäseniä muissa valiokunnissa. Ristikkäisten jäsenyyksien, varajäsenyyksien ja kokousaikojen vuoksi valiokunnat joutuvat säännöllisesti ongelmiin päätätävällän saavuttamisen kanssa.

Kuten aiemmissa luvuissa on käsitelty, kansanedustajien tulee jatkuvasti priorisoida eri rooleja ja tehtäviä. Osa haastateltavista kansanedustajista kertookin, ettei kaikkien asioiden käsittelyyn ole aina kannattavaa osallistua, mikäli saman ajan voi kansanedustajan omasta näkökulmasta käyttää hyödyllisemmin muualla. Haastateltujen mukaan tämä korostuu erityisesti hallituspuolueissa, koska päätöksiin voi vaikuttaa suoraan oman puolueen ja ministerin kautta, mikä voi vähentää valiokuntatyöhön käytetyn ajan mielekkyyttä.

Koska läsnäolo merkitään valiokunnan pöytäkirjaan kokouksen alussa, voi osa kansanedustajista poistua kokouksesta nopeasti läsnäolon toteamisen jälkeen. Edustajien siirtyessä kokouksesta toiseen tai muihin tehtäviin joudutaan varajäseniä kutsumaan paikalle toisista valiokunnista, jotta päätäntävalta säilytetään. Varajäsenten kutsumisessa on eduskuntaryhmien välisiä eroja, joita ei selvityksessä pystytty selvittämään tarkemmin. Kuitenkin varajäsenyydet vaikuttavat valiokuntien kokousdynamii-

kaan konkreettisella tavalla, koska se tuo yksittäisille kansanedustajille muiden kokousten kanssa päällekkäin meneviä lisävastuita.

Lopputuloksena on ketjureaktio, joka pakottaa kaikkien valiokuntien jäseniä siirtymään kokouksesta toiseen. Tämä tarkoittaa, että edes eduskuntatyön jatkuvasti toistuvat virallisetkaan osat eivät tue järjestelmällistä työskentelyä, vaan ovat osa ongelmaa. Vastavasti osa edustajista voi olla lukittuja yhteen valiokuntaan, koska asioiden käsittely vaatii jatkuvaa läsnäoloa, minkä vuoksi muut valiokuntien kokoukset jäävät väliin.

Haastateltavat korostavat, että poissaolot valiokuntien kokouksista ja täysistunnoista muodostuvat nopeasti rasitteiksi, koska media raportoi laajasti poissaolotilastoista ja puheenvuorojen määrästä riippumatta niiden

syistä. Selvityksen perusteella eduskunnan poissaolokäytänteet tarvitsevatkin lisää selvittämistä. Nykymuodossa poissaolokäytänteet eivät ota huomioon edes kaikkia kansanedustajan tehtäviin liittyviä virallisia toimielimien jäsenyyksiä puhumattakaan eduskunnan ulkopuolisista merkittävästään luottamustoimista. Poissaolojen kirjaamistapa kannustaakin kansanedustajia nimellisesti kirjaamaan läsnäolonsa kokouksien alussa poissaolotilastojen seuraamisen takia, mutta poistumaan välittömästi muihin tehtäviin.

## 2. Ennakoimattomuus

Valiokuntien ja täysistuntojen asialistat vahvistetaan joskus vain muutamia päiviä etukäteen. Mikäli valiokuntien jäsenillä ei ole tarkkaa tietoa mitä asioita kokouksissa tullaan käsittelemään, eivät he pysty valmis-

### Kuka on onnistunut kansanedustaja?

Kansanedustajan työssä onnistumiselle voidaan käyttää monia mittareita, mutta yksittäiset mittarit tavoittavat vain heikosti työn monipuolisuutta. Erityisesti määrälliset mittarit ovat selvityksen perusteella harhaanjohtavia. Haastatteluissa kansanedustajat kokevat median raportoimat kokouksien läsnäolotilastot sekä puheenvuorojen ja aloitteiden määrät heikoiksi kuvaajiksi, jotka luovat kansanedustajan työstä harhaanjohtavan kuvan.

Kansanedustajille itselleen tärkeimmät onnistumisen mittarit ovat uudelleenalinta ja kyky vaikuttaa lainsäädännön sisältöön. Viime kädessä vaaleissa mitattu luottamus on ensisijainen onnistumisen mittari, koska edustajien profiilit ja äänestysperusteet ovat hyvin erilaisia. Onnistunut lainsäädäntöön vaikuttaminen tapahtuu usein valiokuntien kokouksissa ja oman eduskuntaryhmän mielipiteen muodostamisessa, mutta näissä onnistuminen näkyy vain harvoin julkisuuteen. Haastateltavat suhtautuvatkin kriittisesti erilaisiin yrityksiin mitata kansanedustajien onnistumista määrällisesti.

Erilaiset määrälliset mittarit vaikuttavat silti kansanedustajien käyttäytymiseen, ohjaten sitä riippumatta niiden mielekkyydestä, koska media ja äänestäjät käyttävät näitä edustajien arvioimisessa. Toisin sanoen, vaikka kansanedustajat itse kyseenalaistavat puheenvuorojen tai kirjallisten kysymysten määrän tai läsnäolotilastojen tärkeyden oman työn vaikuttavuuden mittaamisessa, voivat kansanedustajat olla pakotettuja huomioimaan nämä välttääkseen negatiivista julkisuuskuvaa. Tällöin mittarit ja tilastot itsessään luovat kansanedustajille paineita ja pakottavat määrättyihin käyttäytymismalleihin, vaikka näillä ei olisi tosiasiallista merkitystä kansanedustajana onnistumisen kannalta.

tautumaan kokouksiin huolellisesti. Valmistautumattomuus ja kiireisyys taas tekee kansanedustajan työstä reaktiivista ja hajautunutta.

Haastatteluissa kansanedustajat toivovat, että tieto täysistuntojen ja kokousten sisällöistä ja aikatauluista tulisi aiemmin kuin nykyisin. Erityisesti täysistuntojen aikataulujen ennakoimattomuuden vuoksi kansanedustajien on vaikeaa aikatauluttaa iltapäivien ja alkuillan ohjelmaa, koska edeltävällä viikollakaan ei välttämättä ole tiedossa mitä täysistunnossa käsitellään. Tässä yhteydessä tulee muistaa, että eduskunnan viralliset kokoukset pidetään tiistaista perjantaihin, minkä aikana kansanedustajien tulee huolehtia myös kaikista muista Helsingissä tai muualla tapahtuvista kokouksista, tapaamisista ja tehtävistä. Täysistunnot priorisoidaankin haastattelujen perusteella nopeasti kalenterista pois, ellei osallistuminen on kansanedustajalle henkilökohtaisesti tai näkyvyyden kannalta tärkeää. Vastaavasti yllätykset istuntosuunnitelmassa pakottavat muuttamaan jo valmiiksi sovittuja aikatauluja tai joustamaan täysistuntoihin osallistumisesta.

Kansanedustajat toivovatkin eduskunnan työskentelyyn enemmän suunnitelmallisuutta ja ennakoitavuutta, jotta kansanedustajan työn eri tehtävät ja roolit voidaan sovittaa toisiinsa.

### **3. Katkonainen asioiden käsittely**

Haastattelujen perusteella asioiden käsittely on sisällöllisesti katkonaista ja suuretkin asiat silppuuntuvat valiokuntien polveilevilla asialistoilla.

Valiokunnissa lakien käsittely ja kuulemiset voivat jakaantua usean kuukauden jaksolle, jonka aikana asiaa käsitellään useissa kokouksissa lyhyesti. Haastatteluissa edustajat kertovat, miten ensimmäisten asiantuntijakuulemisten ja valiokunnan virallisen yksityiskohtaisen keskustelun ja käsittelyn välillä voi olla jopa useita kuukausia, minkä vuoksi kansanedustajat eivät enää muista tai tiedä mitä kuulemisissa on

sanottu. Vastaavasti yksittäisiä irrallisia asioita tulee valiokuntien käsiteltävästi viikoittain.

Silppuuntuminen vaikuttaakin suoraan valiokuntien ajankäytön ja päätöksien laatuun. Kokoukset voivat haastattelujen perusteella tuntua haastateltavista asialistojen suorittamiselta päätöksenteon ja politiikkanteon sijaan. Lisäsi lukuisien pirstaleisten asiakohtien käsittely yhdessä kokouksessa katkaisee yksittäisten asioiden käsittelyn rytmin, jolloin kansanedustajien on vaikeaa hahmottaa koko päätöksenteon kaarta ja kontekstia. Pirstaleisuus ja lukuisat asiakohdat tekevät myös kokouksiin valmistautumisesta vaikeaa. Haastateltavat katsovat, että tiivistämällä käsittelyä sekä pidentämällä kokouksia valiokuntien työskentelystä olisi mahdollista tehdä laadukkaampaa, nopeampaa ja vaikuttavampaa.

### **4. Kyky vaikuttaa, jaksaminen ja yksinäisyys**

Useat kansanedustajat tuovat haastatteluissa esiin tarpeen saada enemmän tukea elämäntilanteensa ja tarve nousee esiin myös kyselyn vastauksissa. Vaikka kansanedustajien uupuminen ja pahoinvointi voivat kuulostaa asioilta, jotka ovat kansanedustajien itsensä vastuulla ja ratkaistavissa, on niillä kauaskantoisia seurauksia koko eduskunnalle. Kansanvallan ja demokratian kannalta kansanedustajien jatkuva kiire ja työn hallitsemattomuus ovatkin kestäättömiä. Selvityksen valossa ne vaikuttavat suoraan poliittisen päätöksenteon ja lainsäädännön laatuun. Jos kansanedustajat eivät voi hyvin, on heidän myös vaikeaa onnistua työssään pitkäjänteisesti, mikä on riski päätöksenteolle.

Haastatteluissa mainitaan myös kansanedustajan yhteisöllisyyden puute ja ammatillinen yksinäisyys: kansanedustaja on toimittaan yksin vastuussa kansalle ja työn kuva on aina yksilöllinen. Useat kansanedustajat tuovatkin esiin yhteisöllisten tilanteiden, kuten valiokuntamatkojen, kahvitaukojen, lehtisalin ja yhteisten tilaisuuksien merkityk-



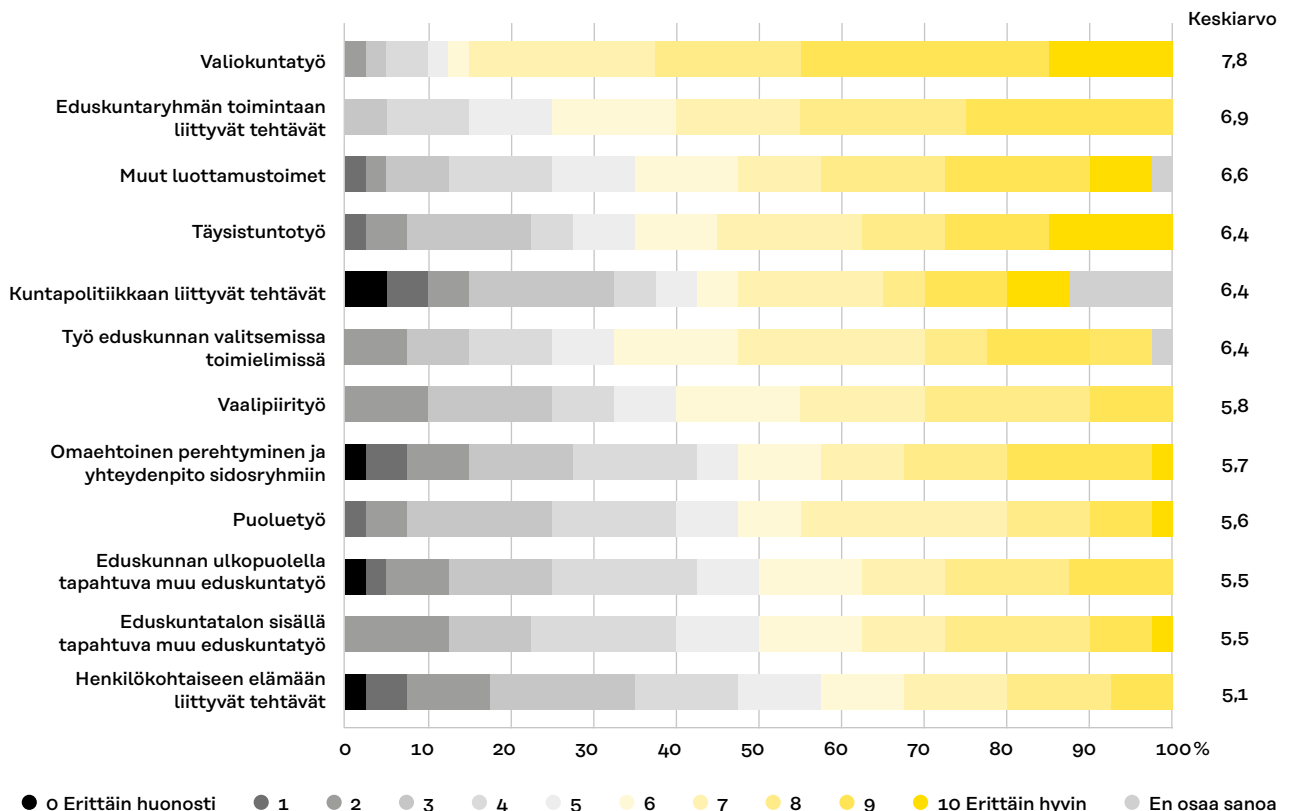
### Kansanedustajien ajan riittävyys

Kansanedustajille lähetetyssä kirjallisessa kyselyssä kysyttiin ajankäytön riittävydestä. Oheinen kuva näyttää vastaukset kysymykseen toimitin ja tehtäväkohtaisesti.

Kyselyyn vastanneet kokevat, että valiokuntatyöhön ja täysistuntoihin on riittävästi aikaa. Henkilökohtaisesti haastateltavat kansanedustajat kertovat kuitenkin vastakkaista viestiä. Niiden valossa kyselyn vastakset antavat epätodennäköisen kuvan ajankäytöstä. Haastattelujen viesti onkin, ettei esimerkiksi valiokuntatyöskentelyn ajankäyttö ole järkevää, käsittelyt venyvät, ja että täysistunnoissa puhutaan usein tyhjälle salille. Haastattelujen perusteella siten näyttäisi, että syynä kyselyn tulosten kuvaamalle ajankäytön riittävyydelle on kansanedustajien lähtökohtainen osallistuminen vain heille tärkeiden ja välttämättöimpien asioiden käsittelyyn valiokunnissa ja täysistunnoissa, kun taas vähemmän tärkeiden asioiden käsittelyyn ei osallistuta.

Ristiriita kirjallisen kyselyn ja suullisten haastattelujen vastausten välillä johtunee kansanedustajien eri tehtävien erilaisesta tasapainosta edustajien välillä. Kaikki tehtävät eivät ole eri kansanedustajille yhtä tärkeitä. Vastauksien keskiarvo ei siten kerro tehtävien onnistumiseen tarvittavasta ajasta. Mikäli jokin tehtävä ei ole kansanedustajalle tärkeä ja siihen ei panosteta, kansanedustaja voi kokea siihen käytetyn ajan olevan riittävän, kun taas edustaja, jolle tehtävä on todella tärkeä, voi kokea siihen olevan aivan liian vähän aikaa.

**KUVA 8. KANSANEDUSTAJIEN AJAN RIITTÄVYYS ERI TEHTÄVIEN JA TÖIDEN HOITAMISEEN KYSELYN PERUSTEELLA (N=40)**



sen kansanedustajan työlle. Nämä luovat jakamisen tunnetta ja tukea työssä jaksamiselle. Jokainen kansanedustaja kokee työnsä eri tavalla, eivätkä yksilökeskeisyys ja yhteisöllisyyden puute siten kosketa kaikkia edustajia samalla tavalla. Kuitenkin näiden välillisillä vaikutuksilla on haastattelujen perusteella vaikutusta kansanedustajien onnistumiseen ja siten demokraattisen päätöksenteon toimivuuteen.

Pelkkä yksilöiden tukeminen ei kuitenkaan pysty ratkaisemaan ongelman rakenteellista ja eduskunnan toimintamalleihin liittyvää ulottuvuutta. Ongelman ratkaisemisen kannalta vaikuttaa olevan epäolennaista johtuuko kiire ja hallitsemattomuus enemmän kansanedustajien omista valinnoista vai eduskunnan työskentelytavoista, koska kansanedustajan työn tosiasiallinen luonne ja moninaisuus pakottavat tähän. Siksi ongelma on kansanedustuslaitoksen rakenteissa ja eduskunnassa instituutiona. Sen ratkaiseminen vaatii yhteistä neuvottelua ja ratkaisuja.

### **Valtiopäivien ajankäyttö vaalikauden aikana**

Kansanedustajien ajankäyttöä määrittää ensisijaisesti eduskunnan vaalikauden, vuoden ja viikon virallinen rytmitys. Kuitenkin, kuten edellisessä luvussa kuvattiin, eduskunnan virallinen työ on vain yksi osa kansanedustajan työtä, joka koostuu useista eri tehtävistä.

Haastatteluissa kansanedustajilta kysyttiin yksityiskohtaisesti heidän ajankäytöstään liittyen eri tehtävien hoitamiseen. Tämän alaluvun tulokset ovat suurelta osin koonti kansanedustajien kuvauksista omasta ajankäytöstään. Kansanedustajan työn ominaispiirre haastattelujen perusteella on muodollinen jaksottaisuus, mutta sisällöllinen hajaannus, vaikka eduskunnan vaalikausi-, vuosi- ja viikkorytmi muodollisesti noudattaakin selkeää kaavaa, on kansanedustajan työn ennakoiminen vaikeaa.

### **Vaalikausi**

Vaalikauden neljä vuotta jaksottuvat työmäärältään epätasaisesti. Muista vuosista eniten

poikkeaa vaalivuosi. Työtilanne vaihtelee kuitenkin paljon eri valiokuntien välillä.

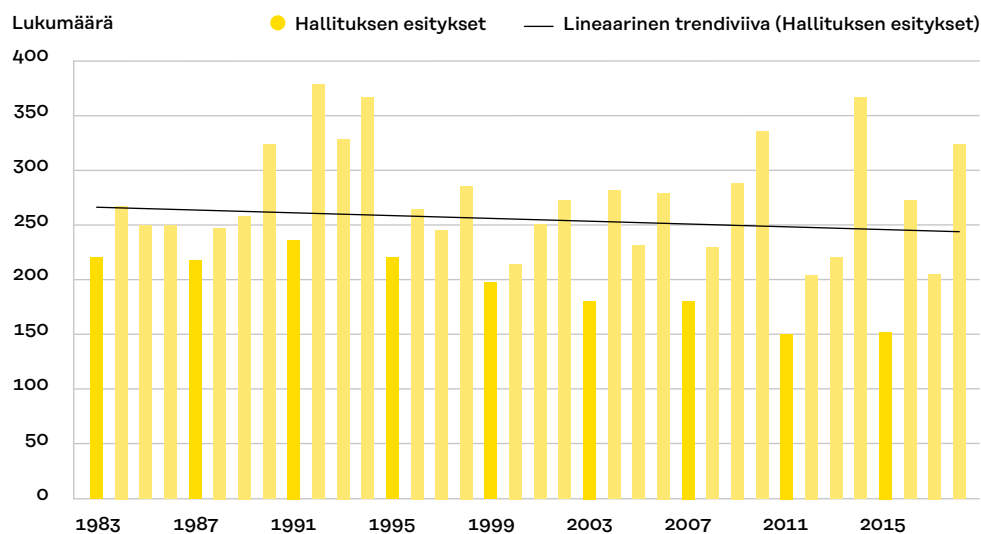
Vaalien jälkeinen kevät kuuluu eduskunnan järjestäytymistoimissa ja edustajantyöhön perehtymisessä sekä hallitusohjelman neuvotteluissa. Valiokuntien työmäärä on vielä vähäinen ja vaihtelee valiokunnittain. Hallitukseen osallistuvien eduskuntaryhmien kansanedustajista suuri osa on useita viikkoja enemmän tai vähemmän sidottuja hallitusohjelmaneuvotteluihin. Muu eduskunta käsittelee toimitusministeristön aloitteesta ns. juoksevia asioita joutuen odottamaan uuden hallituksen muodostamista ja sen esityksiä.

Vaalivuoden syysistuntokaudella hallituksen esityksien lisääntyessä käynnistyy varsinainen säännöllinen valiokuntatyö. Toisen ja kolmannen vuoden aikana eduskunnan työ kiihtyy hitaasti hallituksen tuodessa eduskuntaan yhä enemmän esityksiä. Hallituksen esitykset lisääntyvät vaalikauden loppua kohti siten, että erityisesti viimeisimpien vaalikausien aikana viimeinen kokonainen kalenterivuosi on ollut muita vuosia selvästikin kiireisempi.

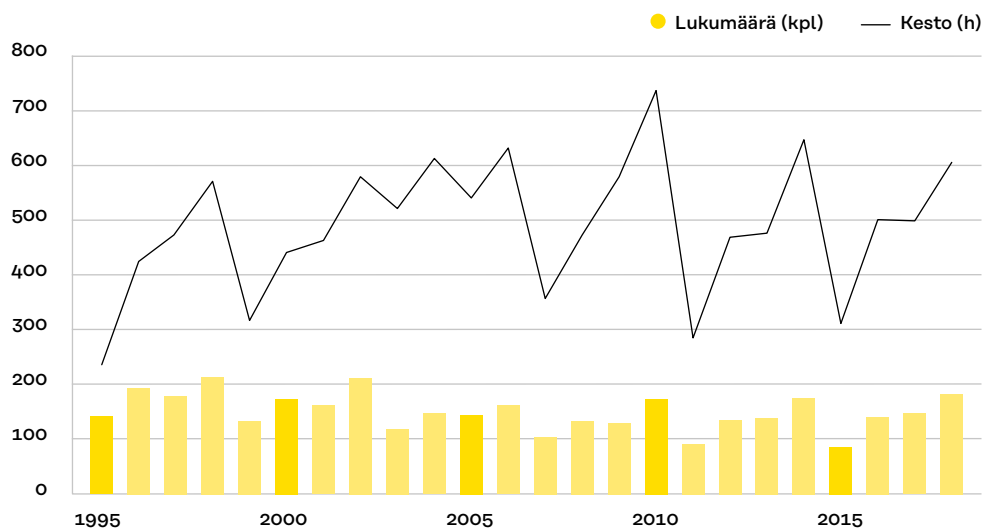
Vaalivuoden kevätistuntokauden alku (päätyvät valtiopäivät) on kiireinen vaalikauden viimeisten hallituksen esitysten käsittelyn vuoksi. Vaalivuonna tammikuussa ei ole istuntovapaata, jolloin ns. pitkät valtiopäivät jatkuvat aina huhtikuussa pidettäviin vaaleihin saakka. Eduskunnan työskentely keskeytyy kuitenkin jo maaliskuun puolivälissä, noin kuukautta ennen vaaleja, vaalipiireissä tapahtuvan vaalikampanjoinnin vuoksi.

Hallituksen esitysten painottuminen vaalikauden viimeiseen vuoteen ja erityisesti sen syysistuntokaudelle näkyy eduskunnan työmäärässä. Vastaavasti vaalivuonna esityksiä on muita vuosia vähemmän. Kuitenkin hallituksen esityksien kokonaismäärä vaalikausittain on pysynyt viimeiset kaksikymmentä vuotta vakaana. Eduskuntaan ei siten vaalikauden aikana tuoda kokonaismääränään sen enempää esityksiä kuin aiemminkaan, joskin ero vaalikauden eri vuosien välillä on kasvanut.

### KUVA 9. HALLITUKSEN ESITYKSET EDUSKUNNALLE JA NIIDEN LINEAARINEN KESKIAARVO VUOSITTAIN



### KUVA 10. TÄYSISTUNTOJEN LUKUMÄÄRÄ JA KOKONAISKESTO VUOSITTAIN

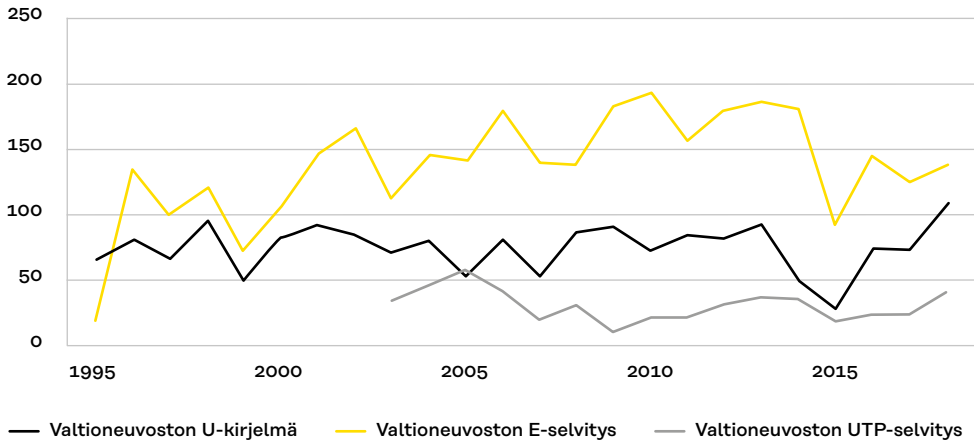
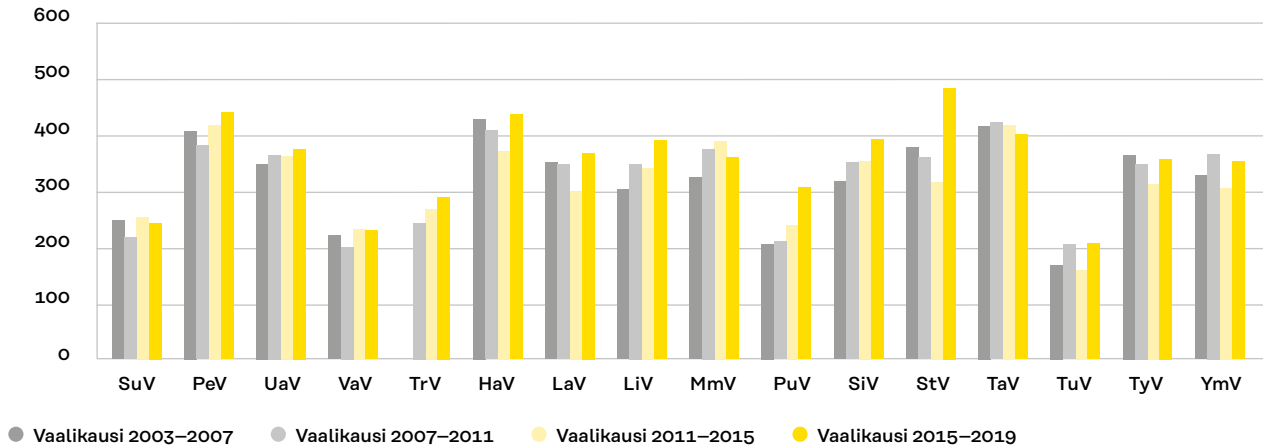


Täysistuntojen määrä kasvaa melko tasaisesti vuosittain vaalikauden loppua kohti. Istuntojen kokonaiskesto kasvaa jokuinkin samassa suhteessa, mutta kokonaiskesto vaalikausittain on säilynyt jokuinkin samana viimeisen yhdeksän vaalikauden aikana.

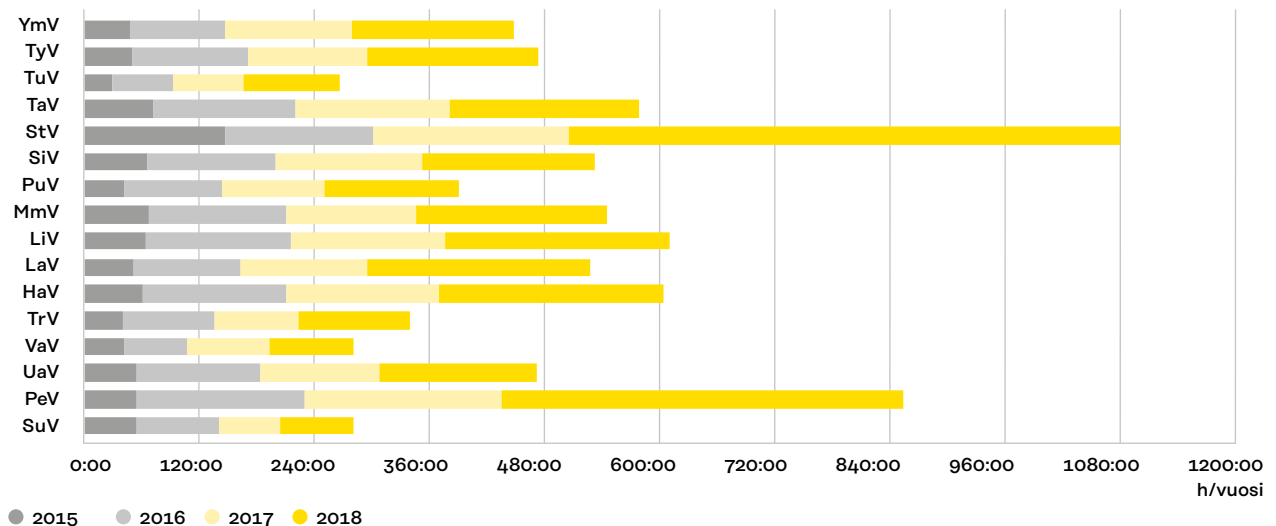
Täysistuntojen ja valiokuntien kokonaistyömäärien vuosittainen poikkeama vaalivuosiina merkitsee keskimäärin noin 190 istuntotuntia ja 75 valiokuntatuntia vähemmän

muihin vuosiin verrattuna. Se tarkoittaa (kahden valiokunnan edustajakohtaisella keskiarvolla) yhteensä noin 340 tuntia eli 40 työpäivää eli 8 työviikkoa vähäisempää täysistunto- ja valiokuntatyötä vaalivuosiina.

Osassa haastatteluita Euroopan unioniin liittyvien tehtävien ja EU:sta tulevan lainsäädännön viitataan lisänsä eduskunnan työtaakkaa. Selvitystä varten tarkasteltiin valtioneuvoston eduskunnalle antamia

**KUVA 11. EU-ASIOIDEN LUKUMÄÄRÄ EDUSKUNNASSA VUOSITTAIN****KUVA 12. VALIOKUNTIEN KOKOUSMÄÄRÄT VAALIKAUSSITTAIN<sup>6</sup>**

<sup>6</sup> Valtiovarainvaliokunnan alaisuudessa toimii jaostoja, jotka kokoustavat varsinaisten valiokunnan kokousten lisäksi. Jaostojen kokouksia ei ole laskettu tässä kuvaajassa mukaan valtiovarainvaliokunnan ajankäyttöön, koska kokousajoista ei ollut saatavissa vertailukelpoista aineistoa.

**KUVA 13. VALIOKUNTIEN KOKOUSTEN KOKONAISAIKA VUOSITTAIN**

EU-asioihin liittyviä kirjelmiä ja selvityksiä. Aineistosta käy ilmi, että EU:n aiheuttama työtaakka on pysynyt melko vakiona viimeisten vaalikausien aikana.

### **Valiokuntien ajankäyttö ja työmäärät**

Jokainen eduskunnan valiokunta käsittelee erilaisia aiheita ja noudattaa osittain erilaisia toimintatapoja. Valiokuntien välillä on siten merkittäviä eroja niiden käsiteltäväksi tulevien asioiden määrässä ja valiokuntien kokousmäärissä.

Osalla valiokunnista kokouksia on vain kerran tai kaksi viikossa, osalla jopa neljä kertaa viikossa. Yksittäiset kokoukset kestävät pääsääntöisesti tunnista kahteen, jotta sekä aamupäivän että iltapäivän valiokuntakokoukset ehditään aloittaa ja lopettaa ajallaan ennen iltapäivän täysistuntoja. Valiokuntien kokoukset voivat kestää myös merkittävästi pidempään ja valiokunnat voivat joskus kokoontua myös iltaisin ilman aikataulurajoitteita. Työtaakka valiokuntien välillä vaihtelee merkittävästi, koska käsiteltävää lainsäädäntöä ja asioita on eri määrä. Myös käsiteltävien aiheiden sisältö vaatii eri määrän kokouksia ja aikaa.

Oheisessa kuvassa näkyy miten työllistetyimmät valiokunnat voivat kokousta jopa kaksi kertaa enemmän kuin vähätöisimmät valiokunnat. Nämä erot ovat selvityksen

perusteella nimenomaisesti valiokuntakohtaisia, koska erot vaalikausien välillä ovat selvästi pienemmät kuin valiokuntien välillä.

Valiokuntien kokousmäärät eivät vaihtelee merkittävästi vuosittain. Vuosittain kokouksiin käytettävä kokonaisuus kasvaa jonkin verran vaalikauden loppua kohti ja yksittäiset laajat hallituksen esitykset (esimerkiksi Sote-uudistus) vaikuttavat joidenkin valiokuntien työtilanteeseen poikkeavasti.

Alla on luonnosteltu valiokuntien erilaisia rooleja. Selvityksessä esitetyt ongelmat kohdat koskettavatkin eri valiokuntia eri tavoilla. Valiokuntakohtaisia työskentelytapoja ja niiden ongelmatilanteita tulisi selvittää vielä huomattavasti tätä selvitystä tarkemmin. Tässä selvityksessä pystyttiin vain havaitsemaan näiden erojen olemassaolo ja joitakin ilmenemistapoja.

Lakeja säätävissä erikoisvaliokunnissa, kuten esimerkiksi sivistysvaliokunnassa tai hallintovaliokunnassa, haasteena on ymmärtää toimialan yksityiskohtaista säännöstöä. Näillä valiokunnilla on omat vastuuministeriönsä, joiden toimialajakoa myös valiokunnat noudattavat. Toisissa valiokunnissa EU:sta ja kansainvälisistä yhteyksistä tulevat asiat taas kuormittavat työtä ja näiden painoarvo voi vaihdella kausittain. Joissain valiokunnissa käsiteltäviä asioita on myös yksinkertaisesti enemmän.

## **TAULUKKO 1. VALIOKUNTIEN TYÖN LUONTEESSA ON EROJA**

|  | <b>Päätöksiä tekevät ja lakeja säätävät valiokunnat</b>   | <b>Muita tehtäviä hoitavat valiokunnat</b>                                      |
|--|---|---|
| <b>Perustuslailliset valiokunnat</b>                     | Perustuslakivaliokunta<br>Suuri valiokunta (EU-asiat)<br>Ulkoasiainvaliokunta<br>Valtiovarainvaliokunta   | Tarkastusvaliokunta<br>Tiedusteluvalvontavalioikunta (asetettu erityislaitilla) |
| <b>Eduskunnan työjärjestyksessä asetetut valiokunnat</b> | Hallintovaliokunta<br>Lakivaliokunta<br>Liikenne- ja viestintävaliokunta<br>Maa- ja metsätalousvaliokunta<br>Puolustusvaliokunta<br>Sivistysvaliokunta<br>Sosiaali- ja terveysvaliokunta<br>Talousvaliokunta<br>Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta<br>Ympäristövaliokunta | Tulevaisuusvaliokunta (ennakointitehtävät)                                      |

Perustuslaissa säädetty valiokunnat poikkeavat tehtäviensä ja toimialansa osalta lakeja säätävistä erikoisvaliokunnista siten, että niissä tarvittavaa erityisosaamista on vaikeampaa hankkia eduskuntatyön ulkopuolella.

Haastateltavat toteavat kahden valiokunnan (tulevaisuusvaliokunta ja tarkastusvaliokunta) poikkeavan muista valiokunnista niin työmäärältään kuin työtavoiltaan. Tulevaisuusvaliokunnan työtä pidetään haastatteluissa tärkeänä, mutta sen roolia irrallisena ja työmäärää muita valiokuntia vähäisempänä. Myös tarkastusvaliokunnan luonne ja työskentely poikkeaa muista valiokunnista. Aloittavan tiedusteluvalvontavalikunnan työmäärän arvioidaan asettuvan näiden valiokuntien tasolle.

### **Kevät- ja syysistuntokauden erot**

Syys- ja kevälistuntokaudet eroavat toisistaan lähinnä budjettikäsittelyn osalta. Seuraavan vuoden budjetin käsittely työllistää koko syysistuntokauden ajan sekä valtiovarainvaliokuntaa, että sille lausuntoja antavia valiokuntia. Täysistunnoissa budjettikäsittely painottuu alkusyksyn noin viikon kestävään lähete keskusteluun ja joulun alla tapahtuvaan päätöksentekoon.

Haastatteluissa budjetin käsittelyyn käytetyn ajan ei arvioida olevan suhteessa sen merkityksellisyyteen tai vaikuttavuuteen. Budjetin käsittelystä toivotaankin nykyistä nopeampaa. Käsittelyn painopistettä tulisi haastateltujen mukaan siirtää syksyn yksityiskohtaisesta käsittelystä kevään kehyspäätökseen. Kansanedustajat myös viittaavat budjettikäsittelyyn liittyvän vakiintuneita toimintatapoja, joita tulisi arvioida tarkemmin. Esimerkkeinä mainitaan kansanedustajien omat määrärahaehdotukset, joilla ei ole mahdollisuutta mennä läpi, sektorivaliokuntien budjettilausuntoihin käyttämä aika, jonka vaikuttavuus on epäselvä, sekä vuosittain budjettiin toistuvasti vasta eduskuntavaiheessa lisättävät määrärahat.

Kevälistuntokaudella eduskunta käsittelee nykyisin hallituksen selonteon pohjalta

valtionalouden kehukset seuraaville vuosille. Tämä käsittely on vielä huomattavasti syksyn budjettikäsittelyä kevyempää ja nopeampaa siitä huolimatta, että kehyspäätös määrittää talous- ja finanssipolitiikan päälinjat.

Syys- ja kevälistuntokauden työmäärät ovat vaalikausien myötä jonkin verran tasoittuneet vähentäen painottuneisuutta syysistuntokauteen. Tähän on pyritty osin myös tietoisesti jaksottamalla hallituksen esityksiä kevä- ja syysistuntokaudelle.

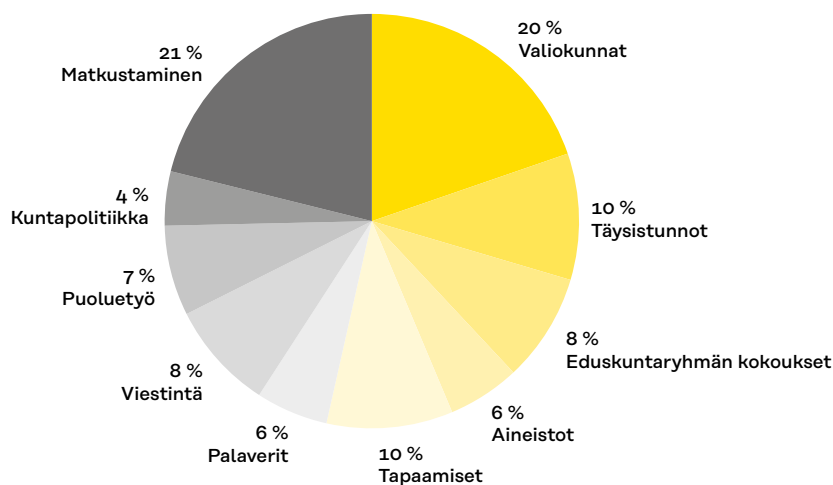
Valtiopäivätyöskentely keskeytyy normaalisti ns. istuntovapaiden ajaksi syys- ja kevälistuntokauden välisellä kesätauolla (juhannuksen jälkeen tai kesäkuun lopulta syyskuun alkuun), syysistuntokauden istuntovapaaviikolla (loka-marraskuun vaihteessa), vuodenvaihteen tauolla (joulusta helmikuun alkuun) sekä kevälistuntokauden istuntovapaaviikolla (pääsiäisviikko). Vaalikauden viimeiset valtiopäivät jatkuvat myös tammikuun ajan, mutta toisaalta vastaava aika istuntovapaata on vaalikauden lopussa ennen vaaleja.

### **Eduskunnan työviikko**

Edustajakohtaiset työviikot vaihtelevat hyvin paljon riippuen mm. asuinpaikasta, valiokuntajäsenyyksistä, eduskuntatyön muista tehtävistä, muista luottamustehtävistä (puolueen, järjestöjen, kunnan) sekä yksilöllisistä työtavoista. Kuva 14 esittelee esimerkin pääkaupunkiseudun ulkopuolelta saapuvan ns. maakuntakansanedustajan melko tyyppillisestä istuntokauden aikaisen työviikon ajankäytöstä.

Istuntokauden viikkorytmin keskeisimmät elementit ovat täysistunnot ja valiokuntien kokoukset. Muu työ rytmittyy niiden ympärille. Kiinteimpiä elementtejä ovat täysistunnot, jotka toistuvat samalla viikkorytmillä erityisesti alkamisajankohtien osalta. Valiokuntien kokoukset noudattavat pääsääntöisesti kunkin valiokunnan osalta toistuvaa viikkorytmiä, mutta työtilanteesta riippuen aikataulut, niin kokousten määrä kuin alku- kuin loppumisajatkin vaihtelevat nopeasti.

**KUVA 14. ESIMERKKI PÄÄKAUPUNKISEUDUN ULKOPUOLELLA ASUVAN KANSANEDUSTAJAN VIIKON (N. 70 H) RAKENTUMISESTA**



Eduskuntatyön viikkoaikataulu huomioi täysistuntojen ja valiokuntien kokousten lisäksi oikeastaan vain eduskuntaryhmien viikoittaiset kokoukset. Muuta eduskuntatyötä, edes eduskunnan hallintoelinten kokouksia ja kansanedustajan muita työtehtäviä ei ole huomioitu aikataulujen osalta. Tämä merkitsee sitä, että eduskunnan ja kansanedustajan työn aikatauluja ei koota ja suunnitella keskitysti. Eduskunnan ja kansanedustajan työhön läheisesti liittyvien valtioneuvoston ja puolueiden aikatauluja ei myöskään soviteta riittäväällä tavalla yhteen eduskuntatyön aikataulujen kanssa.

Aikataulujen koordinoimattomuuden seurauksena kukin toimija ja yksittäinen kansanedustaja joutuu vastaamaan oman aikataulunsa suunnittelusta. Tämä merkitsee erilaisten tehtäväkokonaisuuksien pirstoutumista ajallisesti ja toiminnallisesti irrallisiksi ja osin päällekkäisiksi osiksi. Tämän seurauksena kokonaisprosessien hallinta on hyvin vaikeaa ja yksittäisen kansanedustajan on mahdotonta osallistua yhtä aikaa tapahtuviin tilaisuuksiin ja työtehtäviin. Kuvassa 15 on havainnollistettu pääkaupunkiseudun ulkopuolelta valitun kansanedustajan normaalia työviikkoa esimerkinomaisesti.

### Eduskunnan toimielinten viikkoaikataulu

Maanantait ovat kansanedustajille niin sanottuja maakuntapäiviä eli pääsääntöisesti silloin ei ole täysistuntoja eikä valiokuntien kokouksia. Päivän sisältö vaihtelee huomattavasti edustaja- ja päiväkohtaisesti. Monille edustajille maanantait ovat viikon pisimpiä työpäiviä, sillä ainoa arkipäivä omassa vaalipiirissä täyttyy lukuisista vierailuista, kokouksista ja kansalaisten tapaamisista. Myös monet kuntapolitiikan, niin paikalliskunin maakuntatason, kokoukset keskittyvät maanantaille. Osa edustajista matkustaa jo maanantai-iltana Helsinkiin tiistaiaamun aikaisten työtehtävien ja/tai huonojen kulku-yhteyksien vuoksi.

Tiistaista perjantaihin edustajat ovat pääsääntöisesti Helsingissä. Valtaosa edustajista matkustaa aamulla Helsinkiin. Osa edustajista käy myös työviikon aikana omassa vaalipiirissään erilaisissa tilaisuuksissa. Pääkaupunkiseudun lisäksi myös osa lähimpien vaalipiirien edustajista voi käydä ainakin joinakin päivinä viikosta myös kotonaan.

Tiistain perusaikataulun muodostavat aamupäivän ja iltapäivän valiokunnat sekä kello 14 alkava täysistunto. Muu päivä täyttyy erilaisista tapaamisista, kokouksista sekä perehtymisestä, valmistelusta ja viestinnästä.

## KUVA 15. ESIMERKKI KANSANEDUSTAJAN VIIKKOKALENTERISTA

|    | Maanantai   | Tiistai                                    | Keskiviikko                                | Torstai                                    | Perjantai                                   | Lauantai   | Sunnuntai                                  |
|----|---|--|--|--|---|--|--|
| 6  |   |  |  |  |   |  |  |
| 7  |   | Matka-aika<br>07:00–10:00                  |  |  |   |  |  |
| 8  | Matka-aika<br>07:30–09:00   |  | Matka-aika, 07:30                          | Matka-aika, 07:30                          | Matka-aika, 07:30                           |  |  |
| 9  |   |  | Valmistelu,<br>perehtyminen<br>08:00–09:30 | Puolueen kokous<br>08:00–11:00             | Eduskuntaryhmän<br>tilaisuus<br>08:00–09:30 |  |  |
| 10 | Maakuntapäivä<br>(vierailuja,<br>tapaamisia,<br>kokouksia ym.)<br>09:00–16:00 | Valmistelu, perehtyminen, 10:00            | 1. Valiokunta<br>09:30–12:00               |  | 1. Valiokunta<br>09:30–11:00                | Matka-aika<br>09:00–10:00  |  |
| 11 |   | 1. Valiokunta<br>10:30–12:00               | 2. Valiokunta<br>11:00–13:30               | 1. Valiokunta<br>10:00–12:00               | 2. Valiokunta<br>11:00–13:00                | Kansalais-<br>tapaamisia,<br>tilaisuuksia,<br>kokouksia<br>10:00–13:00 |  |
| 12 |   | 2. Valiokunta<br>12:00–14:00               |  | Tapaaminen<br>11:30–12:30                  |   |  | Valmistelu,<br>perehtyminen<br>12:00–15:00 |
| 13 |   |  | Tapaaminen<br>12:30–13:30                  | 2. Valiokunta<br>12:00–14:00               | Tapaaminen/<br>palaveri<br>12:00–13:00      |  |  |
| 14 |   | Tapaaminen/<br>palaveri<br>13:00–14:00     | Suuri valiokunta<br>13:00–14:00            | Eduskuntaryhmän<br>kokous<br>13:00–14:00   | Täysistunto, 13:00                          | Matka-aika<br>13:00–14:00  |  |
| 15 |   | Täysistunto<br>14:00–17:00                 | Täysistunto<br>14:00–17:00                 | Eduskuntaryhmän<br>kokous<br>14:00–16:00   | Suuri valiokunta<br>13:30–16:00             |  |  |
| 16 |   |  |  |  |   |  |  |
| 17 | Matka-aika<br>16:00–17:30   |  |  | Täysistunto<br>16:00–18:00                 | Matka-aika<br>16:00–19:00                   |  | Matka-aika, 16:30                          |
| 18 |   | Tapaaminen/<br>palaveri<br>17:00–18:00     | Tapaaminen/<br>palaveri<br>17:00–18:00     |  |   |  | Puolueen kokous<br>17:00–19:00             |
| 19 | Kuntien<br>toimielinten<br>kokoukset<br>17:30–21:00                           | Valmistelu,<br>perehtyminen<br>18:00–20:00 | Valmistelu,<br>perehtyminen<br>18:00–20:00 | Eduskuntaryhmän<br>vierailu<br>18:00–20:00 |   |  |  |
| 20 |   |  |  |  |   |  | Matka-aika, 19:00                          |
| 21 |   | Matka-aika, 20:00                          | Matka-aika, 20:00                          | Matka-aika, 20:00                          |   |  |  |
| 22 |   |  |  |  |   |  |  |
| 23 |   |  |  |  |   |  |  |



Keskiviikko on aamun matkaosuutta lukuun ottamatta hyvin samanlainen kuin tiistai. Aamu- ja iltapäivän valiokuntien sekä kello 14 alkavan täysistunnon lisäksi päivä täyttyy jälleen erilaisista kokouksista, tapaamisista sekä perehtymisestä, valmisteluista ja viestinnästä.

Torstiaamuisin kokoontuvat monien puolueiden hallintoelimet ja iltapäivisin aikavälillä 14-16 kaikki eduskuntaryhmät. Torstain aamu- ja iltapäivien valiokuntakokousten lisäksi kello 16 alkavan täysistunnon alussa on valtioneuvoston kyselytuntiosuus.

Tiistaista torstaihin täysistuntojen pituus on tyypillisesti joitakin tunteja, mutta kokoukset voivat olla myös selvästi pidempiä. Tarkat kokousajat vaihtelevat vaalikauden sisällä. Selvityksen perusteella täysistunnoissa käsiteltävät asiat tulevat kansanedustajien tietoon vain viikkoa tai päiviä ennen istuntoa, mikä tekee viikon suunnittelusta vaikeaa.

Perjantiaamuisin kansanedustajilla voi olla eduskuntaryhmien tilaisuuksia. Aamupäivän valiokunnat lopettavat ja iltapäivän valiokunnat aloittavat tuntia muuta viikkoa aiemmin, koska täysistunto alkaa jo kello 13. Täysistunto kestää korkeintaan puoli tuntia, koska kello 13.30 alkaa suuren valiokunnan kokous. Osa edustajista lähtee kotimatalle heti istunnon jälkeen, osa vasta myöhemmin iltapäivällä tai illalla.

Kansanedustajan tosiasiallinen työ sisältää aiemmin kuvatulla tavalla monia muitakin toimintoja. Valtiopäivätoimintakin pitää sisällään em. täysistuntojen ja valiokuntatyön lisäksi mm. eduskunnan kansainvälisen toiminnan, eduskunnan sisäisten hallintoelinten toiminnan (esimerkiksi puhemiesneuvoston ja kansliatoimikunnan) ja muiden eduskunnan valitseminen toimielinten toiminnan (esimerkiksi Kelan valtuutettujen ja Suomen Pankin pankkivaltuuston). Esimerkiksi puhemiesneuvostolla ja kansliatoimikunnalla on vakiintuneet kokoontumisajat, mutta nämä ovat päällekkäin valiokuntien kokouksien kanssa.

Näille elimille ei ole varattu viikkokalenteriin omia erillisiä aikoja, vaan ne ovat päällekkäin esimerkiksi täysistuntojen ja valiokuntien kokousten kanssa. Lisäksi varsinaiseen valtiopäivätoimintaan voi kuulua erilaisia kokouksia ja tapaamisia, jotka on sovittava muuhun viikkorytmiin, myös täysistuntojen ja valiokuntien kokousten aikaan.

Käytännön eduskuntatyö pitää sisällään näiden virallisten toimielinten lisäksi poliittisen toiminnan erityisesti eduskuntaryhmissä. Tälle työlle on viikkokalenterissa varattu vain eduskuntaryhmien kokousaika torstaisin aikavälillä 14-16. Muu eduskuntaryhmien toiminta, kuten esimerkiksi ryhmien työvaliokunnan ja valiokuntaryhmien kokoukset, muut tilaisuudet, tapaamiset ja vierailut tapahtuvat päällekkäin esimerkiksi täysistuntojen ja valiokuntatyön kanssa. Myöskään eduskuntaryhmien keskinäisille neuvotteluille ja muulle toiminnalle ei ole varattu erikseen aikaa.

### **Ajankäyttö virallisten tehtävien ulkopuolella**

Eduskuntatalossa tapahtuvan työn lisäksi kansanedustajan työ pitää sisällään monia tehtäviä, joista osa tapahtuu Helsingissä istuntoviikon aikana. Näitä tehtäviä ovat mm. erilaiset valtiolliset tehtävät (osallistuminen valtioneuvoston tai sen alaisen valtionhallinnon tilaisuuksiin), puolue toimintaan osallistuminen (puolueiden hallintoelinten ja valmistelu elinten kokoukset) ja kansalaisjärjestöjen toimintaan osallistuminen (esimerkiksi hallintoelinten kokoukset). Kaikki nämä tehtävät on pystyttävä ajoittamaan varsinaisen eduskuntatyön aikataulujen mukaisesti.

Kansanedustajien työpäivä jatkuu täysistuntojen jälkeen iltaisin esimerkiksi aineistoihin ja tutkimuksiin perehtyessä, puheita ja tekstejä kirjoittaessa ja erilaisiin tilaisuuksiin osallistuessa. Illat ovatkin kansanedustajille aikaa, jolloin he voivat päättää tarkemmin ajankäytöstään, mutta samalla kilpailevia tehtäviä on myös enemmän, koska kaikki virallisten tehtävien ulkopuoliset tehtävät tulee hoitaa tällä ajalla.

### Kansanedustajien ajankäytön julkisuuskuva

Haastateltavat kansanedustajat kokevat, ettei kansanedustajien ajankäytön julkisuuskuva vastaa sen todellisuutta. Julkisuuden perusteella kansanedustajien työtä arvioidaan vain sen virallisten roolien kautta, minkä vuoksi istuntovapaat, istunnottomat päivät ja viikonloput näyttäytyvät vapaa-aikana tai lomana, vaikka näin ei olisi. Vastaavasti muihin kuin virallisiin rooleihin käytetty aika ja vaiva nähdään olevan julkisuudessa väheksytyä ja siihen liittyvä uutisointi negatiivista.

Kansanedustajat kertovat ajankäytön julkisuuskuvan ohjaavan heidän käyttäytymistään riippumatta uutisoinnin todenperäisyydestä. Julkisuuskuvan vuoksi kansanedustajat kokevat välttämättömäksi pitää huolta kokoustilastoista vaikkei osallistumisella koettaisi olevan merkitystä tai kansanedustaja poistuisi kokouksesta välittömästi nimenhuudon jälkeen. Vastaavasti kansanedustajat joutuvat miettimään tarkasti osallistumisestaan sellaisiin virkamatkoihin, tehtäviin ja tilaisuuksiin, jotka voidaan julkisuudessa leimata laiskotteluksi, vaikka nämä olisivat kansanedustajan työn kannalta tärkeitä.

Eduskunnan johdolta, kuten puhemieseltä ja virkajohdolta, toivotaankin enemmän työtä kansanedustajan työn puolustamiseksi ja sen sisällöistä viestimiseksi. Kansanedustajien puolustamista verrataankin joissakin haastatteluissa koko demokraattisen järjestelmän puolustamiseen, koska negatiivinen ja virheellinen julkisuuskuva rapauttaa kansavaltaa asettamalla eduskunnan huonoon valoon, vaikka välitetty kuva olisi virheellinen tai sille olisi annettavissa perusteltu selitys. Kansanedustajat toivovat, että työn eri rooleja käsiteltäisiin julkisuudessa enemmän ja kansanedustajuus ymmärrettäisiin laajemmin kuin valiokuntien kokouksissa ja täysistunnoissa istumisena.

Kansanedustajien työn yksi tärkeimpiä osa-alueita on yhteydenpito äänestäjiin, sidosryhmiin ja henkilökohtaisiin verkostoihin. Selvitystyön perusteella kansanedustajat käyttävät useita tunteja päivässä sähköpostien käsittelyyn, puheluihin, sosiaaliseen mediaan ja lehtien läpikäymiseen sekä sidosryhmien julkaisuihin kirjoittamiseen. Koska kansanedustajat istuvat merkittävän osan päivistään kokouksissa ja tapaamisissa, tapahtuu yhteydenpito ja sähköpostien käsittely niiden aikana, aikaisin aamulla ennen kokouksia tai myöhemmin illalla kokousten jälkeen.

Kansanedustajien kotipaikkakunnalla tai omassa vaalipiirissä tapahtuva työ ajoittuu viikonloppuihin ja maanantaipäiviin. Helsingin työviikon oheen on hyvin vaikea sisällyttää oman vaalipiirin työtehtäviä pääkaupunkiseudun edustajia lukuun ottamatta. Vaalipiirissä tapahtuvat työtehtävät liittyvät

esimerkiksi kunnallisiin luottamustehtäviin ja muihin kokouksiin sekä viranomaisten, eri organisaatioiden ja kansalaisten tapaamisiin. Tältä osin eri puolelta maata, jopa samasta vaalipiiristä olevat edustajat ovat keskenään hyvin erilaisessa asemassa.

Viikonloput vaihtelevat hyvin paljon edustaja- ja päiväkohtaisesti. Lauantaihin voi kuulua erilaisia tilaisuuksia, mm. kokouksia ja kansalaisten tapaamisia joko kotipaikkakunnalla tai muualla vaalipiirissä. Osa päivästä kuluu kuluneen viikon tehtävien (mm. sähköpostien ja muun viestinnän) loppuun saattamiseen tai tulevan viikon valmisteluun (mm. aineistoon perehtymiseen ja kirjoittamiseen). Myös omat harrastukset ja muu henkilökohtainen toiminta ajoittuvat viikonloppuihin.

Sunnuntaisin kansanedustajilla voi olla joitakin tilaisuuksia ja monet edustajat valmistautuvat silloin tuleviin työtehtäviin

esimerkiksi aineistoon tutustamalla. Päiväohjelmaan voi kuulua myös muun muassa puolueosastojen tai kunnallisten toimielinten valmistelevia kokouksia.

Osa haastateltavista kertoi, etteivät käytännössä pidä vapaapäiviä kuin kerran kuussa, kun taas osa kansanedustajista totesi pyrkivänsä pitämään yhden vapaapäivän viikossa. Kansanedustajien lepoaika on tämän perusteella yksilökohtaista, mutta haastattelut viittaavat, ettei kansanedustajille jää juurikaan lepoaikaa, koska kansanedustajien eri roolien toteuttaminen edellyttää myös viikonloppujen käyttöä työskentelyyn.

Tapahtumat ja yhteydenpito kansalaisiin ovat haastattelujen valossa usein kansanedustajan työn harmaata aluetta. Mikäli eduskunnassa tapahtuvien valtiopäivätehtävien hoitaminen ymmärretään kansanedustajien ainoaksi työtehtäväksi, ei osallistumisen ja yhteydenpidon aiheuttamaa taakkaa tunnisteta. Kuitenkin kansanedustajilla on demokratian toimivuuden, kansanedustajan työssä onnistumisen ja vaaleissa uudelleenvalinnan kannalta erityisen tärkeää pitää yhteyttä kansalaisiin. Yhteydenpito ja tapaamiset ovat siten keskeinen osa kansanedustajan työtä, joka kuitenkin tapahtuu muun työskentelyn lisäksi. Toisaalta yhteydenpito tapahtuu kansanedustajien arjessa usein levon kustannuksella ja vaikuttaa jaksamiseen pitkällä aikavälillä.

### **Eduskunnan arjen uudistamistarpeet**

Kansanedustajan työ on suppeimmillaan vain muodollisjuridista valtiopäivätoimintaa eli lainsäädäntötyötä sisältäen täysistunnot ja valiokuntien kokoukset. Nykyinen viikkokalenteri rakentuu hyvin pitkälle vain näiden kahden elementin ympärille, vaikka kansanedustajan työ on tosiasiallisesti paljon laajempaa. Haastattelujen perusteella ajankäytön pääongelma on ensisijaisesti kokousten järjestämistavassa, päällekkäisyydessä ja kansanedustajien eri tehtävien priorisointitarpeessa. Kokousten ajallinen kesto on vain toissijainen syy ajankäytön ongelmille.

Miten eduskunnan ajankäyttöä voitaisiin uudistaa? Seuraavat ehdotukset tulkitsevat kansanedustajien selvityksessä esiin tuomia näkökulmia ja tekevät siitä johtopäätöksiä, eivätkä ne siten rajoitu vain kansanedustajien ajatusten raportointiin.

Eduskunnan viikon tulisi jatkossakin rakentua varsinaisen valtiopäivätoiminnan eli erityisesti täysistuntojen ja valiokuntien kokousten ympärille. Kuitenkin valiokuntien kokousaikatauluja tulisi selvityksen perusteella muuttaa, sekä arvioida tarkemmin valiokuntakohtaisia jäsenmääriä ja kansanedustajakohtaisia jäsenmääriä. Haastatteluissa sivuttiinkin lukuisia erilaisia vaihtoehtoja alkaen erillisistä täysistunto- ja valiokuntaviikoista valiokuntatyön kokonaisuudistukseen.

Eduskunnan nykymallissa valiokunnat on jaoteltu aamu- ja iltapäivävaliokuntiin, jotta kansanedustajat voivat osallistua kahden valiokunnan kokouksiin. Kuitenkaan nykyiset toimintatavat eivät enää mahdollista tätä kaikilta osin, ja osa valiokuntien kokouksista menee päällekkäin. Tämä johtaa läsnäolovaikeuksiin, joita käsitellään tarkemmin seuraavassa luvussa.

Toinen syy päällekkäisiin valiokuntakokouksiin on valiokuntien määrän lisääntyminen. Viimeisimmät uudet valiokunnat ovat tulevaisuusvaliokunta (1993), tarkastusvaliokunta (2007) ja tiedusteluvalvontavalioikunta (2019). Yhdessä nämä ovat lisänneet eduskunnan valiokuntajäsenyyksiä 39:llä, ja varsinaisia valiokuntapaikkoja on 2019 alkaneella vaalikaudella 289. Valtiovarainvaliokunnan alla toimii myös jaostoja. Varsinaisten jäsenyyksien lisäksi kansanedustajat ovat varajäseniä muissa valiokunnissa, mikä entisestään lisää valiokuntavelvollisuuksia. Uusien valiokuntien lisäksi aiemmin vain erityistilanteissa käytetty suuri valiokunta uudistettiin EU-jäsenyyden yhteydessä 1995 vastaamaan EU-asioista, mikä nosti sen työmäärässä muiden valiokuntien tasolle.

Kansanedustajien valiokuntavelvollisuudet ovat siten kasvaneet selvästi viimeisen kolmenkymmenen vuoden aikana. Uusille valiokunnille ei ole löytynyt viikkokalenteristä enää luontevaa omaa erillistä ajankoh-  
taa ilman päällekkäisyyttä muiden valiokuntakokousten kanssa. Valiokuntapaikkojen määrää tulisikin suhteuttaa siihen, että valiokuntatyöhön osallistuu vain 180 edustajaa, koska ministerit ja puhemiehet eivät osallistu valiokuntatyöhön. Tämä vaikuttaa erityisesti hallituspuolueiden kansanedustajien valiokuntajäsenyyksien määrään.

Kansanedustajalla on pääsääntöisesti kaksi varsinaista valiokuntapaikkaa (aamu- ja iltapäivävaliokunta). Kuitenkin osalla edustajista on kolmekin valiokuntapaikkaa tai molemmat varsinaiset valiokunnat kokoontuvat ainakin osin samaan aikaan, minkä lisäksi varajäsenyydet voivat olla valiokunnissa, jotka kokoontuvat päällekkäin edustajan varsinaisten valiokuntien kanssa.

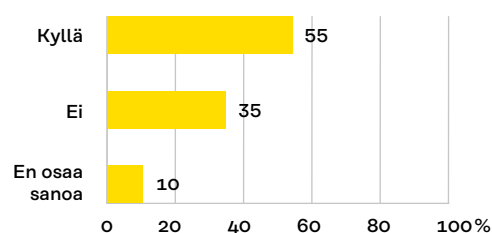
Kansanedustaja Matti Vanhanen esitti 19.2.2019 eduskuntatyön uudistamista pohtivalle työryhmälle valiokuntatyön uudistamista. Kirjelmässä Vanhanen esitti valiokuntatyöskentelyä uudistettavaksi siten, että kullakin edustajalla olisi pääsääntöisesti vain yksi valiokuntajäsenyys ja varajäsenyyksiä voisi olla nykyistä enemmänkin. Pääsääntöstä voitaisiin hänen mukaansa poiketa siten, että tarkastusvaliokunnan, tiedusteluvalvontavalio-  
kunnan ja noin puolella suuren valiokunnan jäsenistä olisi kaksi varsinaista valiokuntapaikkaa.

Vanhasen esityksen mukaan valiokuntien varsinaisten jäsenten kokonaismäärää voitaisiin lisäksi pudottaa nykyisestä 289 paikasta tasolle 210-230. Jokaiselle edustajalle turvattaisiin kuitenkin vähintään yksi valiokuntajäsenyys. Pienimmillekin eduskuntaryhmille tulisi Vanhasen mukaan löytää varajäsenyyden myötä läsnäolomahdollisuus niiden tärkeiksi katsomissaan valiokunnissa.

Kansanedustajien yleistä halukkuutta kuulua vain yhteen valiokuntaan kysyttiin selvitystä varten tehdyssä kyselyssä. Vastajista 55 prosenttia suhtautui ajatukseen myönteisesti ja kolmannes kielteisesti. Suullisissa haastatteluista enemmistö kansanedustajista, joiden kanssa asiasta keskusteltiin, kannatti jäsenyyksien vähentämistä.

Haastatteluissa kansanedustajat avasivat kantojaan. Yhden jäsenyyden kannattajat näkivät suurimpana hyötynä mahdollisuuden keskittyä yhteen politiikan lohkoon, valiokuntien työajan tehokkaamman käytön ja työviikon paremman ennakoitavuuden. Useamman jäsenyyden kannattajat nostivat esiin valiokuntien erilaiset painoarvot ja kansanedustajien tarpeen vaikuttaa useampaan kuin vain yhteen politiikan lohkoon. Monilla kansanedustajilla onkin useita kiinnostuksen kohteita, minkä vuoksi he haluavat kuulua useampaan kuin yhteen valiokuntaan. Tätä vahvistaa se, etteivät kaikki edustajat pääse haluamiinsa valiokuntiin. Sekä haastattelut että kysely antavat

**KUVA 16. KANSANEDUSTAJIEN HALUKKUUS KUULUA VAIN YHTEN VALIOKUNTAAN KIRJALLISESSA KYSELYSSÄ (N=40)**



kuitenkin vahvan tuen valiokuntajäsenyyksien vähentämiseksi.

Haastatteluissa kansanedustajat toivat toistuvasti esiin tarpeen järjestellä uudelleen valiokuntien kokouksia. Lukuisat kansanedustajat ehdottivat oma-aloitteisesti, että valiokuntien kokouksia tulisi pidentää, jotta asioiden yhtäjaksoiselle käsittelylle ja keskustelulle on enemmän aikaa. Valiokuntien kokousten pidentäminen tulisi tällöin toteuttaa yhdessä valiokuntien jäsenmäärien uudistamisen kanssa, jotta tarvittava aika kokouksille voidaan löytää eduskunnan kalenterista.

Myös kansanedustaja Vanhanen esitti kirjelmässään valiokuntien viikkorytmin uudistamista. Vanhasen esityksessä erillisistä aamu- ja iltapäivävaliokunnista voitaisiin luopua ja näin lisätä valiokuntien mahdollisuutta käyttää aiempaa pidempi yhtenäinen ajanjakso valiokuntatyöhön sen eri muodoissa. Esityksessä suuri valiokunta, tarkastusvaliokunta ja tiedusteluvalvontavalio- kunta ja tiedusteluvalvontavalio- kunta voisivat kokoontua keskenään samaan aikaan ilman päällekkäisyyttä erikoisvaliokuntien kanssa.

Selvityksen perusteella kokouksien uudistus selkeyttäisi valiokuntien ajankäyttöä ja lisäisi niiden työn suunnitelmallisuutta. Tämä mahdollistaisi myös monia valiokuntien yhteistyön muotoja, sekä valiokuntien työtapojen uudistamista laajemmin, mitä käsitellään myöhemmissä luvuissa.

Selvityksen perusteella eduskunnan viikkokalenterissa tulisi varata aikaa myös muihin kansanedustajan keskeisiin työtehtäviin täysistuntojen ja valiokuntien lisäksi. Näitä, jo edellä mainittuja tehtäviä ovat mm. eduskunnan hallinnon, eduskuntaryhmien, puolueiden sekä valtioneuvoston kokoukset ja muut tilaisuudet. Tätä varten eduskunnan viikkokalenteriin pitäisi perustaa kiinnittämätön esimerkiksi tunnin mittainen päivittäinen aikavarauksen ennen täysistuntoja. Aikavarauksen olisi käytettävissä esimerkiksi eduskunnan eri toimielimien kokouksiin, tilaisuuksien ja tapaamisten järjestämiseen tai koulutuksiin ilman pakottavaa tarvetta päällekkäisyyden valiokuntien kokousten tai täysistuntojen kanssa. Tämä voisi tarjota

kansanedustajalle myös mahdollisuuden kiireellisten työtehtävien hoitamiseen, kuten puheluihin ja sähköposteihin, ennen täysistuntojen päättymistä tai päällekkäin kokousten kanssa, sekä antaisi kansanedustajille mahdollisuuden myös päivittäiseen lounastaukoon.

Uudistettu kansanedustajan viikkokalenteri voisi näyttää kuvan 17 (sivu 44) mukaiselta.

Haastateltavat kansanedustajat ovat myös kriittisiä budjetin käsittelyä kohtaan. Syksyllä budjetin käsittelyyn käytettyä aikaa tulisi vähentää ja valiokuntien ja valtiovainvaliokunnan jaostojen työtaakkaa budjetin käsittelyssä helpottaa. Tämä tasoittaisi kalenterivuoden työtaakkaa ja vapauttaisi aikaa eduskunnan muuhun työskentelyyn.

## **Tulevaisuuden eduskunta**

Kansanedustajilta tiedusteltiin haastatteluissa myös ajatuksia kansanedustajan ja eduskunnan työn muutoksesta tulevaisuudessa. Keskustelussa nousi esiin näkökulmia, jotka heijastelevat selvityksessä aiemmin mainittuja kehittämistarpeita. Vastaukset eduskunnan tulevaisuudesta kertovatkin asioista, joiden ajatellaan olevan joko väistämättömiä tai välttämättömiä yhteiskunnan laajemmista muutoksista seuraavia asioita. Teemat virittävätkin miettimään, miten eduskunnan tulisi nyt reagoida näihin tulevaisuuskuviin joko edistämällä tai vastustamalla niiden ilmentymistä.

Haastateltavat katsovat eduskunnan olevan tulevaisuudessa nykyistä kansainvälisempi. Kansainvälisyys tarkoittaa sekä sitä, että kansainväliset asiat ja niiden ymmärtäminen vaikuttavat suuremmin eduskunnan päätöksentekoon, mutta myös suurempaa panostusta kansainvälisyyteen eduskunnan toimintatavoissa. Tämä voi näkyä niin laajempaan kansainvälisten asiantuntijoiden käyttämisenä kuulemisissa, aiempaa kansainvälisempinä kansanedustajina sekä tiiviimpänä yhteydenpitona ulkomaiden kanssa esimerkiksi matkojen ja kansainvälisiin järjestöihin osallistumisen kautta.

**KUVA 17. ESIMERKKI MAHDOLLISESTA UUDESTA KANSANEDUSTAJAN  
VIAKKOKALENTERISTA**

|    | Maanantai   | Tiistai                                    | Keskiviikko                                | Torstai                                    | Perjantai                                   | Lauantai   | Sunnuntai                                  |
|----|---|--|--|--|---|--|--|
| 6  |   |  |  |  |   |  |  |
| 7  |   | Matka-aika<br>07:00–10:00                  |  |  |   |  |  |
| 8  | Matka-aika<br>07:30–09:00   |  | Matka-aika, 07:30                          | Matka-aika, 07:30                          | Matka-aika, 07:30                           |  |  |
| 9  |   |  | Valmistelu,<br>perehtyminen<br>08:00–09:00 | Puolueen kokous<br>08:00–10:00             | Eduskuntaryhmän<br>tilaisuus<br>08:00–09:30 |  |  |
| 10 | Maakuntapäivä<br>(vierailuja,<br>tapaamisia,<br>kokouksia ym.)<br>09:00–16:00 |  | 1. Valiokunta<br>09:00–12:00               |  |   | Matka-aika<br>09:00–10:00  |  |
| 11 |   | 1. Valiokunta<br>10:00–13:00               |  | 1. Valiokunta<br>10:00–13:00               | 1. Valiokunta<br>09:30–12:00                | Kansalais-<br>tapaamisia,<br>tilaisuuksia,<br>kokouksia<br>10:00–13:00 |  |
| 12 |   |  |  |  |   |  |  |
| 13 |   |  | 2. Valiokunta<br>12:00–14:00               |  | Varaus<br>12:00–13:00                       |  | Valmistelu,<br>perehtyminen<br>12:00–15:00 |
| 14 |   | Varaus<br>13:00–14:00                      | Varaus<br>13:00–14:00                      | Varaus<br>13:00–14:00                      | Täysistunto<br>13:00–14:00                  | Matka-aika<br>13:00–14:00  |  |
| 15 |   | Täysistunto<br>14:00–17:00                 | Täysistunto<br>14:00–17:00                 | Eduskuntaryhmän<br>kokous<br>14:00–16:00   | 2. Valiokunta<br>14:00–16:00                |  |  |
| 16 |   |  |  |  |   |  |  |
| 17 | Matka-aika<br>16:00–17:30   |  |  | Täysistunto<br>16:00–18:00                 | Matka-aika<br>16:00–19:00                   |  | Matka-aika, 16:30                          |
| 18 |   | Tapaaminen/<br>palaveri<br>17:00–18:00     | Tapaaminen/<br>palaveri<br>17:00–18:00     |  |   |  | Puolueen kokous<br>17:00–19:00             |
| 19 | Kuntien<br>toimielinten<br>kokoukset<br>17:30–21:00                           | Valmistelu,<br>perehtyminen<br>18:00–20:00 | Valmistelu,<br>perehtyminen<br>18:00–20:00 | Eduskuntaryhmän<br>vierailu<br>18:00–20:00 |   |  |  |
| 20 |   |  |  |  |   |  | Matka-aika, 19:00                          |
| 21 |   | Matka-aika, 20:00                          | Matka-aika, 20:00                          | Matka-aika, 20:00                          |   |  |  |
| 22 |   |  |  |  |   |  |  |
| 23 |   |  |  |  |   |  |  |

Kansanedustajat ennakoivat tiedon ja asiantuntijuuden tulevan vieläkin suuremaksi osaksi eduskunnan toimintamalleja. Tarkemmin tiedon käytön nykytilaa käsitellään selvityksessä myöhemmin. Tiedon korostuva rooli voi näkyä esimerkiksi lisäpanostuksina eduskuntaryhmien ja valiokuntien käytössä oleviin asiantuntijaresursseihin. Vastaavasti asiantuntijuuden vahvistumisella voidaan tarkoittaa aiempaa suurempia kansanedustajien käyttöön tuotuja tiedon jäsentämisen palveluita. Haastateltavat nostivat esiin, ettei tiedon määrä ole ongelma tälläkään hetkellä. Tiedollisten kysymysten korostumisella tarkoitetaan juuri kansanedustajien ja eduskunnan käytössä olevien tietovirtojen tuomista entistä helpommin kansanedustajien käyttöön.

Tulevaisuudessa kansanedustajien tyypillisten profiilien uskotaan muuttuvan, millä tarkoitetaan, että tulevaisuudessa menestyvät erilaiset kansanedustajat kuin nykyisin. Kansanedustajille tämä näyttäytyy useimmiten uhkakuvien kautta: eduskunnan ei toivota olevan vain sosiaalisen median taitureiden tai rikkaiden ja menestyneiden kokoontumispaikka. Tämän katsotaan kytkeytyvän politiikan pinnallistumiseen, minkä sijaan kansanedustajat arvostavat syvällisempää yhteiskunnallista ymmärrystä. Samalla tavoin erityisesti kokeneimmat haastateltavat toivoivat, ettei kansanedustajan tehtävästä tule vain yhtä välivaihetta poliitikon uralla. Sen sijaan toivotaan kansanedustajuuden säilyvän tehtävänä, jossa voi tehdä kokonaisen uran ja jonka aikana voi kasvaa ja kehittyä valtiollisten tehtävien hoitamisessa.

Kansanedustajien tulevaisuuden profiileissa toivotaan myös, etteivät kaikki kansanedustajat tule vain korkeista sosioekonomista taustoista ja asiantuntija-ammateista. Tämän arvioidaan kapeuttavan eduskunnan ajattelutapoja ja sotivan kansanvallan periaatteita vastaan. Kääntäen tämä tarkoittaa, että yhteiskunnallinen näkemyksellisyys, taustaryhmien edustaminen, elämäkokemus ja arvopohjan edustaminen halutaan myös

tulevaisuudessa olevan asioita, joiden varaan poliittinen ura voi rakentua.

Suurten ilmiöiden, kuten ilmastonmuutoksen, globalisaation ja väestöpolitiikan, kansanedustajat arvioivat olevan tulevaisuudessa keskeisiä politiikan kysymyksiä. Näiden ilmiöiden katsotaan kytkeytyvän myös uusimpien poliittisten puolueiden vahvistumiseen.

Kansanedustajat kommentoivat myös tulevaisuusvaliokunnan työskentelyä. Tulevaisuusvaliokunnan työ nähdään tärkeänä ja sen työskentelyä kommentoidaan erityisesti uusien toimintatapojen kokeilemisen yhteydessä. Poikkeuksina muihin valiokuntiin tulevaisuusvaliokuntaa pidetään hyvin toimivana ja uudistushenkisenä valiokuntana. Kuitenkin tulevaisuusvaliokunta nähdään eduskunnan muusta päätöksenteosta irrallisena ja sen arvostus valiokuntien joukossa matalana. Tulevaisuusvaliokunnalla on joidenkin haastateltujen mukaan vain vähän suoraa vaikutusvaltaa ja sen työskentely arvioidaan muita valiokuntia kevyemmäksi. Valiokunnan kiinnittymistä osaksi muiden valiokuntien työtä tulisi arvioida tarkemmin. Tulevaisuusvaliokunnan lausunnot ja yhteiskokoukset muiden valiokuntien kanssa voisivat selvityksen perusteella tuoda sen työtä paremmin eduskunnan olottuville.

## 4 Miten kansanvaltaa tuetaan?

Kansanedustajien työ on hajanaista ja koostuu lukuisista rooleista. Tämä on haastattelujen viesti kansanedustajan arjesta. Miten eduskunnan tukipalvelut siis asemoituvat suhteessa tähän hajanaisuuteen?

Eduskunnan kanslian tuki kansanedustajille keskittyy joko eduskunnan muodollisten prosessien ylläpitämiseen tai edustajien suoraan tukemiseen yksilöinä. Erityisesti haastatteluissa kansanedustajat kertovat tyytyväisyydestään näihin palveluihin. Kuitenkin tuen kohdentumisen käänköpuolena on, ettei se kata kaikkia eduskunnan työn kannalta keskeisiä alueita. Tämän ilmenee edellisessä luvussa käsiteltynä kansanedustajan työn hajaannuksena. Selvityksessä nousi myös esiin kuinka suuressa roolissa eduskuntaryhmien kansliat ovat eduskuntatyön tukemisessa, vaikka näillä ei ole virallista asemaa eduskunnan organisaatiossa. Selvityksen perusteella lainsäädännön ja valiokuntien toimintamalleja tulisi tukea ja kehittää nykyistä määrätietoisemmin. Tällä tavalla kansanedustajien aika tulee parhaiten käytetyksi ja lainsäädännön laatu kasvaa.

### **Kansanedustajille tarjotun tuen muodot**

Eduskuntatyön kokonaisnäkökulmasta tuki on kohdistunut joko eduskunnan muodollisiin puitteisiin tai suoraan yksittäisille kansanedustajille tarjottuihin palveluihin. Vastaavasti eduskunnan poliittiselle toiminnalle ei ole tarjolla kuin muodollista tukea, minkä vuoksi eduskuntaryhmien kansliat ovat itsenäisesti alkaneet tarjota tukipalveluita omille eduskuntaryhmilleen. Kuitenkin

aiemmissa luvuissa on todettu, ettei eduskunnan työtä voida hahmottaa tällä eriytyneellä tavalla.

Yksittäisille toimielimille ja kansanedustajille suunnattu tuki ei siten ratkaise kansanedustajien työn ongelmia. Luvun tulokset osoittavatkin eduskunnan kanslian tarjoaman tuen aukkopaikkoja suhteessa eduskunnan päätöksenteon kipupisteisiin ja kansanedustajien arjen ongelmiin. Yksi tällainen aukkopaikka on eduskunnan tai



sen toimintatapojen kehittäminen, jolle ei ole selvityksen perusteella olemassa selkeää toimijaa. Toinen aukko on eduskuntaryhmien kanslioiden tarjoama tuki, jonka merkitys havaittiin selvityksessä, mutta jonka tarkempi sisältö ja erot eivät tulleet esille. Tämän luvun tulokset painottuvatkin eduskunnan kanslian tarjoamiin palveluihin.

Tuki hahmotetaan tässä luvussa perinteisiä suoria tukipalveluita laajempänä asiana, kansanedustajien työn mahdollistamisena. Eduskunnan kanslia muodostaakin sen alustan, joka mahdollistaa kansanedustajien työskentelyn ja vaikuttavuuden. Siten kanslian toimintatavat määrittävät kansanedustajien työn puitteita joko tietoisesti tai tahattomasti. Tätä eduskunnan työn mahdollistavaa näkökulmaa ei selvityksen valossa ole eduskunnan työskentelytapojen kehittämisessä aiemmin tunnistettu.

Haastatteluissa myös ilmenee, ettei kansanedustajilla ole selkeää käsitystä eduskunnan kanslian roolista tai toiminnasta. Kansanedustajille näkyy lähinnä eduskunnan kanslian ja hallinnollisten

palveluiden pintataso ja henkilökohtaiset kohtaamiset. Eduskunnan kanslian pohtiminen tai kehittäminen ei haastattelujen perusteella ole myöskään kansanedustajan henkilökohtaisen työn kannalta millään tavalla tärkeää. Eduskunnan kanslian rooli toimintatapojen määrittäjänä ja aktiivisena toimijana onkin selvityksen perusteella jäänyt aiemmin pimentoon.

Eduskunnassa on myös eduskuntatalon perustoimintaan liittyviä tukitoimintoja, jotka eivät ole eduskunnalle poikkeuksellisia, mutta vaikuttavat siellä työskentelyyn hyvin konkreettisella tavalla. Luvussa käydään läpi myös näitä fyysisiin tiloihin ja tietotekniikkaan liittyviä palveluita.

Luvun havaintoja tulee tulkita suhteessa kahden edellisen luvun havaintoihin poliittisen maailman ja hallinnon maailman eriytyemisestä, sekä kansanedustajien arjen sekavuudesta. Eduskunnan kanslian toiminta hahmottuukin erilaisesta näkökulmasta riippuen, tarkastellaanko sitä kanslian toiminnan omasta, kansanedustajien vai eduskunnan instituution näkökulmasta.

## TAULUKKO 2. KESKEISIÄ TUKIPALVELUITA SEKÄ TUEN TARPEITA EDUSKUNNASSA

|                           | Olemassa olevat tuki   |   |  | Tarve tuelle  |
|---------------------------|--|---|--|---|
|                           | Eduskunnan päätöksenteon tuki  | Eduskunnan peruspalvelut  | Kansanedustajan henkilökohtainen tuki  | Eduskunnan kehittämisen tuki  |
| Eduskunnan kanslia        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Valiokuntapalvelut</li> <li>• Täysistuntopalvelut</li> <li>• Kansainvälisten asioiden palvelut</li> <li>• Asiakirjapalvelut</li> <li>• Toimielinten viestintäpalvelut</li> <li>• Tietotuki</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Toimisto- ja tilapalvelut</li> <li>• IT-palvelut ja välineet</li> <li>• Turvallisuuspalvelut</li> <li>• Virkistystilat ja -palvelut</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Avustajat</li> <li>• Eduskunnan tietopalvelut</li> <li>• Tietotekninen tuki</li> <li>• Koulutus</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Valiokuntien toimintamallien kehittämisen tuki, esimerkiksi uudet kuulemistavat ja toiminnan arvioinnit</li> <li>• Lainsäädäntöprosessin kehittämisen tuki</li> <li>• Kehittämisideoiden vastaanotto</li> <li>• Tuki toiminnan kehittämiseksi kokonaisuutena</li> <li>• Tuki osaamisen kehittämisen ja kansainvälisen yhteistyön kehittämiseksi</li> </ul> |
| Eduskuntaryhmien kansliat | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ryhmän poliittisen valmistelun tuki</li> <li>• Valiokuntatyöskentelyn tuki</li> <li>• Täysistuntotyöskentelyn tuki</li> <li>• Ryhmän päätöksenteon tuki</li> <li>• Aloitteiden ym. valmistelun tuki</li> <li>• Kansainvälisten asioiden palvelut</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Toimistopalvelut</li> <li>• Virkistystoiminta</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Avustajat</li> <li>• Koulutus</li> <li>• Tiedon tuottaminen</li> <li>• Viestintä</li> <li>• Puheiden, kirjoitusten ym. valmistelun tuki</li> <li>• Kansalais- ja sidosryhmät</li> <li>• tapaamiset</li> </ul> |   |

### **Eduskunnan päätöksenteon tuki**

Eduskunnan päätöksenteon tuki kattaa kaikki ne toiminnot, joita eduskunta tarvitsee toimiakseen kansanvallan ylimpänä toimielimenä. Ilman tätä muodollisiin tehtäviin liittyvää tukea eduskunta pysähtyisi. Kuitenkin haastatteluissa piirtyy kuva eduskunnan kansliasta, joka välttää aktiivista roolia ja keskittyy ensisijaisesti varmistamaan päätöksenteon prosessien oikeellisuuden ja teknisen sujuvuuden sen sijaan että se auttaisi kansanedustajia tekemään mahdollisimman hyviä päätöksiä. Tämä osio keskittyy yleiseen päätöksenteon tuelle annettuun palautteeseen, ja selvityksen seuraava pää-luku käsittelee tarkemmin eduskunnan kanslian roolia lakien säätämässä sekä eduskunnan työskentelyn johtamisessa.

Eduskunnan kanslialla on haastattelujen perusteella runsaasti tosiasiallista valtaa eduskuntatyössä. Hallinto vaikuttaa erityisesti eduskunnan yleisiin menettelytapoihin, sillä virkamiehet toimivat eduskunnan omien prosessien asiantuntijoina, joiden puoleen kansanedustajat kääntyvät. Kansanedustajat eivät ole eduskunnan hallinnollisia tai teknisiä asiantuntijoita, minkä vuoksi eduskunnan hallinto käyttää laajaa asiantuntijavaltaa toimintatapojen ja prosessien määrittämisessä. Käytännön kannalta eduskunnan hallinnon käyttämä valta on virallisen päätöksenteon taustalla.

Haastateltavat suhtautuvat myönteisesti eduskunnan kanslian muodolliseen tukeen ja ovat sen laatuun tyytyväisiä. Monet haastateltavat kehuvat eduskunnan asiantuntijoiden ammattitaitoa sekä osaamista, ja palvelut saavat korkeat arvostukset myös kyselyssä. Kansanedustajat korostavat erityisesti valiokuntaneuvosten arvoa yksittäisten valiokuntien työssä.

Toisaalta eduskunnan kanslian toiminta, mukaan lukien valiokuntaneuvokset, nähdään muodollisena. Muodollisten palveluiden ongelmakohdat tulevatkin haastatteluissa esiin epäsuorasti ja kun ne lakkaavat toimimasta. Eduskunnan kanslian rooli eduskunnan toimintatavoissa onkin haastat-

teluissa epäsuorasti läsnä lähes kaikissa esiinnousseissa rakenteellisissa ongelmakohdissa. Tämä korostaa eduskunnan kanslian muodollisia ja juridisia näkökulmia laajempaa vastuuta eduskunnan työskentelystä kokonaisuutena.

Haastattelujen perusteella kansanedustajilla ei ole selkeää näkemystä eduskunnan kanslian toiminnasta, vaan huomio keskittyy kansanedustajien kannalta olennaisempiin toimintoihin, kuten valiokuntiin ja yksittäisiin henkilökohtaisiin kohtaamisiin kanslian kanssa. Muutamat asiaa tarkemmin käsittelevät haastateltavat arvioivat, etteivät kansanedustajat voi toimia hallinnon kehittäjinä kovin aktiivisesti, koska heidän päätehtävänsä on poliittisessa päätöksenteossa ja muissa politiikan lukuisissa rooleissa hallinnollisteknisten asioiden sijaan. Tämä korostaa entisestään hallinnon omaa vastuuta ja aloitteellisuutta eduskunnan yhtenä keskeisistä toimijoista.

Haastatteluissa korostuu valiokuntaneuvosten rooli eduskunnan työssä. Useat kansanedustajat kehuvatkin esimerkiksi näiden asiantuntemusta ja osaamista. Haastattelujen perusteella valiokuntien viikoittainen toiminta nojautuu pitkälti juuri valiokuntaneuvosten osaamiseen sekä valmisteluun, ja kansanedustajat tukeutuvat valiokuntaneuvoksiin toimintatapojen sekä kokousten sisältöjen määrittelyssä. Tämä tekee valiokuntaneuvoksista merkittäviä vallankäyttäjiä.

Selvityksen perusteella kansanedustajat ovat pääosin tyytyväisiä myös eduskunnan asiakirjapalveluihin ja täysistuntopalveluihin. Haastatteluissa asioita ei kuitenkaan sivuttu paljoa, koska nämä eivät näyttele kansanedustajan työssä kovin suurta roolia.

### **Eduskunnan peruspalvelut**

Eduskunnan työskentelyä tukee joukko yleisiä peruspalveluita, jotka ovat vastaavia kuin valtion suurissa virastoissa. Kansanedustajilla tulee olla käytössään toimivat työtilat. Eduskuntatalo tarvitsee turvallisuuspalveluita ja muita käytännöllisiä tukitoimia. Ilman toimivia tietoteknisiä työvälineitä

kansanedustajan työstä ei tulisi mitään. Näillä peruspalveluilla ei ole suoraa itse-  
näistä roolia eduskuntatyö ohjaamisessa,  
mutta niiden laatu ja järjestämistapa vaikut-  
tavat suoraan kansanedustajien arkeen.

Kansanedustajat ovat kyselyn ja haastatte-  
lujen perusteella varsin tyytyväisiä eduskun-  
nan tarjoamiin peruspalveluihin. Erityiskii-  
tosta saavat vahtimestarit ja talon muu arjen  
käytännöistä vastaava henkilökunta. Haastat-  
teluissa useat edustajat kertovat olleensa  
syvästi otettuja talossa saamastaan kunnioit-  
tavasta kohtelusta ja avuliaasta palvelusta.

Kehittämistä nähdään sen sijaan tietotek-  
nisissä palveluissa. Vaikka tieto- ja viestintä-  
teknisten palveluiden arvosana kyselyssä on  
hyvä, eikä se poikkea muista palvelualueista,  
nousevat tietotekniset ongelmat haastatte-  
luissa esiin muita peruspalveluita useammin.

Kyselyssä ongelmakohdaksi koetaan  
erityisesti henkilökohtainen tietokone, jonka  
arvosana on selkeästi heikompi kuin muiden  
välineiden. Virallisen tietokoneen käytössä  
kerrotaan ilmenevän usein ongelmia yhtey-  
den muodostamisessa. Haastateltavat viittaa-  
vatkin tabletin olevan heille tietokonetta  
tärkeämpi eduskunnan tarjoama väline.

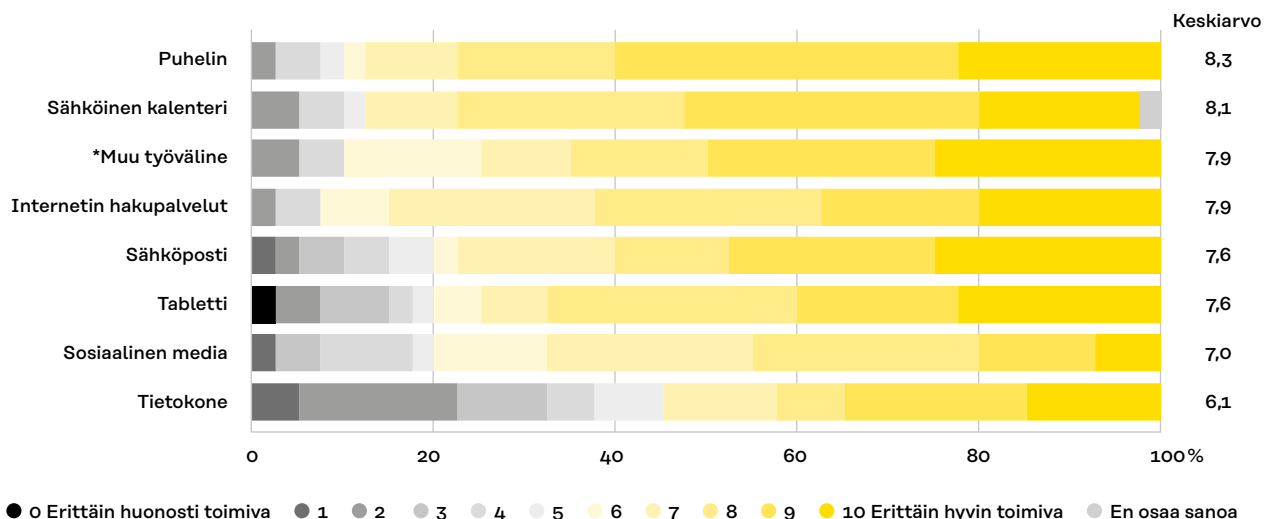
Tietotekninen tuki koetaan hyväksi ja  
avuliaaksi. Ongelmana on kuitenkin tuen

tavoitettavuus. Koska kansanedustajat ovat  
suurimman osan päivästä kiinni kokouk-  
sissa, käyttävät he tietokoneita henkilökoh-  
taiseen työskentelyyn erityisesti iltaisin tai  
viikonloppuisin. Tukea on tarjolla kuitenkin  
vain virka-aikana, eivätkä kansanedustajat  
saa yhteyttä tukeen sitä tarvitessaan. Tämä  
palaute nousee esiin erityisesti kyselyn  
avoimissa vastauksissa.

Haastatteluissa eduskuntatyötä tukevat  
tietojärjestelmät saavat kritiikkiä. Järjestel-  
miin viitataan ainoastaan negatiivisesti ja  
niiden koetaan merkittävästi vaikeuttavan  
työskentelyä. Suurimmaksi ongelmaksi  
koetaan, etteivät tiedostot ole selkeästi  
löydettävissä, tietoja on vaikeaa selata tieto-  
koneen kautta ja tiedot ovat tallennettu usein  
pdf-muodossa. Ongelmien takia useat  
haastateltavat kertovat paperiasiakirjojen  
olevan selkeästi tietoteknisiä ratkaisuita  
käyttökelpoisempia valiokuntien työssä.

Eduskunnan tiloihin kansanedustajat  
ovat valtaosin tyytyväisiä. Työn fyysisiä  
puitteita sivutaan haastatteluissa vain vähän  
ja nämä painottuvat työtilojen kehittämi-  
seen. Esiin tuodaan valiokuntien kokoustilo-  
jen huono ergonomia ja tarve seisomapöy-  
dille kansanedustajien työhuoneissa. Kyse-  
lyssä mainitaan myös, ettei eduskunnassa ole

**KUVA 18. KANSANEDUSTAJIEN TYYTYVÄISYYS ERI TYÖVÄLINEISIIN KYSELYN  
PERUSTEELLA (N=40)**



tiloja tai välineitä uusien mediakanavien hyödyntämiseen, kuten podcastien äänittämiseen, videoiden nauhoittamiseen tai muihin luoviin työskentelytapoihin, jotka voivat tukea kansanedustajien ja eduskunnan yhteydenpitoa kansalaisten kanssa. Eduskunnasta löytyviä virkistystiloja, kuten kuntosalia ja saunaa, keuhataan haastatteluissa.

### Henkilökohtainen tuki

Yllämainitut tukipalvelut keskittyvät eduskunnan rakenteelliseen tukeen eduskuntatyölle. Kansanedustajille on käytössään myös henkilökohtaisia räätälöityjä tukipalveluita. Näistä tärkeimmät ovat eduskunta-avustaja ja eduskunnan tietopalvelu. Selvityksen perusteella näiden käyttö on kuitenkin sidottu eduskuntaryhmien ja eduskuntaryhmien kanslioiden toimintatapoihin, jotka ohjaavat avustajien sekä tietopalvelun erilaiseen käyttöön.

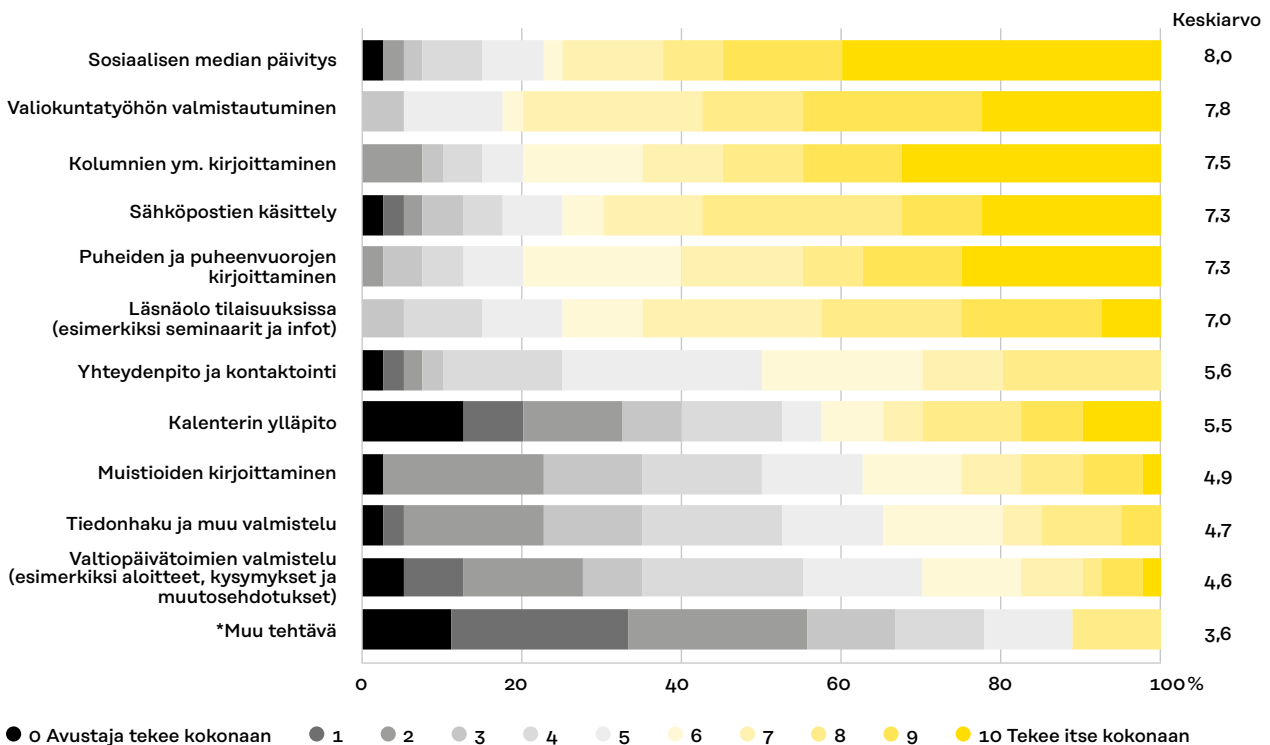
Avustajat ovat erittäin tärkeitä kansanedustajan päivittäisessä työssä. Kansanedus-

tajan ja avustajan suhde on kuitenkin henkilökohtainen, minkä vuoksi avustajien taustat sekä toimenkuvat poikkeavat toisistaan. Osa avustajista on pitkän linjan politiikan ammattilaisia, kun taas osa avustajista päättää vielä opintojaan. Osa tehtävistä liittyy suoraan poliittiseen työhön, kun taas osa on edustajien hallinnollista tukemista. Lisäksi osalla eduskuntaryhmistä on käytössä ryhmäkansliamalli, jossa avustajat ovat puolittain eduskuntaryhmän palveluksessa ja puolittain kansanedustajan henkilökohtaisena avustajana. Osa avustajista on voitu jakaa myös kahden edustajan kesken.

Mitä tehtäviä avustajat kansanedustajille tekevät? Kuvaaja (Kuva 19) näyttää miten tehtävät jakaantuivat kyselyyn vastanneilla kansanedustajilla.

Avustajien keskeisimpiä tehtäviä ovat sihteerinä toimiminen sekä kansanedustajan tiedollinen tukeminen. Sihteerin roolissa avustajia käytetään kalenterin ylläpitämisessä, tapaamisten sopimisessa, sähköposti-

**KUVA 19. AVUSTAJIEN HYÖDYNTÄMINEN KANSANEDUSTAJAN TYÖSSÄ TEHTÄVITTÄIN KYSELYN PERUSTEELLA (N=40, MUU TEHTÄVÄ N=7)**



kirjeenvaihdon tukemisessa, edustajan yleisessä avustamisessa sekä asiakirjojen teknisessä valmistelussa. Useat kansanedustajat näkevätkin avustajien olevan alikäytettyjä verrattuna näiden tietotaitoon ja sihteerin tehtävien olevan tehotonta avustajien käyttöä. Tiedollisesti avustajat voivat tukea kansanedustajia selvittämällä asioiden taustoja, keräämällä aineistoja ja koostamalla tietoa. Haastateltavat kansanedustajat katsovat tämän olevan avustajien parasta käyttöä.

Kansanedustajat kokevat sekä kyselyn että haastattelujen perusteella haluavansa tehdä itse sosiaalisen median käytön, puheiden ja kolumnien kirjoittamisen sekä sähköpostien käsittelyn. Myös valiokuntatyöskentelyyn valmistautuminen nähdään kansanedustajien henkilökohtaisena asiana. Avustajien rooli tiedon tuottajana ja käsittelijänä korostuu entisestään eduskuntaryhmissä, joissa on käytössä avustajien ryhmäkansliamalli.

Useat haastateltavat viittaavat avustajia kohdeltavan eduskunnassa huonosti. Esi-

merkkeinä huonosta kohtelusta mainitaan matala arvostus ja palkka suhteessa tehtävien vaativuuteen, eduskunnan sisäiset hierarkiat sekä edustajien puutteelliset esimiestaidot.

Kansanedustajat saavat tiedollista tukea myös eduskunnan kirjastosta ja tietopalvelusta. Tietopalvelu saa haastatteluissa erinomaista palautetta ja sen laatu nähdään korkeana. Tietopalvelun roolin nähdään korostuvan puolueiden ollessa oppositioissa, jolloin se tasapainottaa hallituspuolueiden saamaa valtioneuvoston tukea. Haastatteluissa viitataan tietopalvelun olevan erityisen hyödyllinen eduskuntaryhmille, jotka käyttävät avustajien ryhmäkansliamallia, koska kanslian ja avustajien tekemää työtä voidaan entisestään vahvistaa tietopalveluiden tarjoamalla selvityksillä. Tietopalvelua käytetäänkin esimerkiksi poliittisen työryhmyöskentelyn tukemisessa ja linjausten valmistelussa.

### **Eduskunnan kehittämistoiminto?**

Selvityksen perusteella eduskunnalla ei ole käytössään aktiivista esikuntaa tai kehittä-

### **Henkilökohtainen avustaja vai ryhmäkanslia?**

Avustajien rooli eduskuntatyössä on haastattelujen perusteella hyvin erilainen riippuen eduskuntaryhmän käyttämästä avustajamallista.

Henkilökohtaisen avustaja antaa edustajalle enemmän vapautta päättää avustajan tehtävistä. Tämä korostaa kansanedustajan omia esimiestaitoja ja kykyä hyödyntää avustajan osaaminen. Avustaja toimii tällöin enemmän henkilökohtaisena sihteerinä, joka avustaa lisäksi yhdessä sovituisissa asioissa.

Ryhmäkansliassa avustajia käytetään enemmän päätöksiä valmistelevien työryhmien sihteerinä ja linjausten valmistelijoina, mikä korostaa avustajien roolia tiedon kerääjinä ja pureskelijoina. Tasapaino edustajan ja eduskuntaryhmän avustamisen välillä vaihtelee tapauskohtaisesti. Osa avustajista voi olla kokonaan ryhmän palveluksessa, kun taas toiset avustavat kahta eri edustajaa. Avustajien ryhmäkansliamalli tarkoittaa myös sitä, että eduskunnan resursseja on ohjattu eduskuntaryhmien käyttöön, mikä vahvistaa eduskuntaryhmän roolia päätöksenteossa.

Useimmat haastateltavat kokevat, että ryhmäkanslia on henkilökohtaista avustajaa parempi malli, vaikka myös henkilökohtaiselle avulle on tarvetta. Ryhmäkansliassa samasta määrästä resursseja saadaan enemmän irti ja avustajien osaamista voidaan hyödyntää paremmin.

mistoimintoa, joka tukisi eduskunnan johtoa sen työssään sekä eduskunnan toimintatapojen kehittämistä. Eduskunnan toimintatapojen kehittämiseksi ei myöskään ole olemassa selkeää osoitetta, johon ideat tai palaute tulisi osoittaa. Toimintatapojen arviointi ja kehittäminen ovat haastattelujen perusteella hajautettu yksittäisille toimijoille, jotka arvioivat ja kehittävät toimintaansa muun työn ohessa. Tämä ei ole korjannut kansanedustajien työn ja eduskunnan kanslian eriytymisestä sekä yleisestä toimielinten ja työn hajautumisesta johtuvia ongelmia. Siksi eduskunnan kehittämistoiminnan puuttuminen linkittyy haastatteluissa osaksi työtapojen perusongelmia.

Selvitys kuitenkin peräänkuuluttaa tarvetta eduskuntatyön kokonaisuutta tukeville ratkaisuille, jotka voivat korjata rakenteellisesta eriytymisestä johtuvia ongelmia. Selvityksen perusteella eduskunnassa on tarve luoda eduskunnan kansliaan aktiivinen kehittämistoiminto, joka tukee eduskunnan johtoa päätöksenteossa ja toimintatapojen kehittämisessä. Osa haastattavista kansanedustajista korosti, että kansanedustajien on tärkeää nostaa esiin kehittämistarpeita, mutta näiden eteenpäin

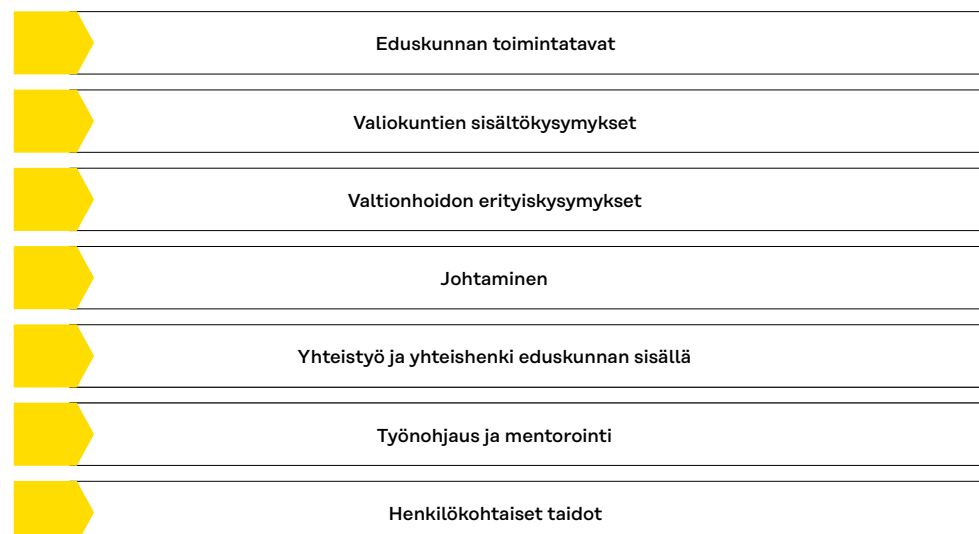
viemisen ja valmistelun tulisi olla siihen erikoistuneiden asiantuntijoiden vastuulla. Ilman tätä konkreettista kehittämiseen erikoistunutta henkilöstöä muutoksia on vaikeaa viedä eteenpäin käytännössä, vaikka niiden tarve olisi ilmeinen. Kehittämistoiminnolla voi olla rooli myös valiokuntien toimintatapojen selvittämisessä ja arvioinnissa sekä uusien toimintamallien käyttöönotossa.

Esimerkkejä kyselyssä ja haastatteluissa mainituista yhteisen kehittämisen kohteista voivat olla lainsäädäntötyön kehittämisen tukeminen mukaan lukien avoimet ja yhteiskuulemiset, koulutukset, valiokuntamatkat sekä uudet työvälineet ja kansalaisten osallistamistavat. Kehittämistoiminnan perustaminen voi myös vapauttaa eduskunnan nykyisiä resursseja muuhun toimintaan, kun vastuu asioista ei enää ole hajautettu yksittäisille toimielimille.

### **Kansanedustajien kehittämistarpeet**

Koska kansanedustajan työssä on monia rooleja ja politiikassa on lukuisia erilaisia osa-alueita, vaatii kansanedustajan työ yhtä monimuotoista osaamista. Selvityksen tässä

#### **KUVA 20. KANSANEDUSTAJIEN KOKEMAT TARPEET KEHITTÄMISELLE JA KOULUTUKSELLE**



osiossa keskitytään kansanedustajien omaan kokemukseen osaamisen kehittämistarpeista. Kehittämistarpeet ovat jaoteltu kuvan 20 osoittamiin osioihin.

Kansanedustajille lähetetyssä kyselyssä tiedusteltiin tarpeita osaamisen kehittämiseksi. Oheisessa kuvaajassa (Kuva 21) näkyy kansanedustajien kaipaavan tukea sisältökysymyksissä, kun taas tarvetta eduskuntatyöhön perehdyttämiseksi nähdään vähemmän. Vastauksien kannalta on kuitenkin tärkeää huomata, että uusien ja kokeneempien kansanedustajien tarpeet koulutukselle ovat hyvin erilaisia, minkä vuoksi kuvaajan antama keskiarvo ei kerro näiden välisistä eroista. Haastatteluissa piirittykin koulutustarpeista kyselyä yksityiskohtaisempi kuva. Haastatteluissa kansanedustajat muistelevat ensimmäisen kauden olleen aina raskas, ja haastateltavat olisivat toivoneet tällöin enemmän perehdytystä, mutta kansanedustajat eivät luonnollisesti näe tätä tarvetta enää vuosien työskentelyn jälkeen.

Koulutuksiin osallistuminen kuitenkin koetaan vaikeaksi, koska kansanedustajien muut kiireet täyttävät kalenteria. Eri osaamisalueilla koulutus tulisi järjestää sekä kohdentaa eri tavoilla, jotta se löytäisi tarvitsijansa ja siihen osallistuminen olisi helppoa.

Osaamisen kehittämistä ja koulutusta pohtiessa on tärkeää tunnistaa, ettei kaikki kansanedustajien koulutus tapahdu eduskunnassa, eikä kaikkien koulutuksien tarvitse olla eduskunnan itsensä järjestämää. Haastateltavat mainitsevat sidosryhmien järjestämät

koulutukset kuten maanpuolustuskurssin, metsäakatemian ja Sitran koulutusohjelmat tärkeinä osaamisen kehittämisen tapoina. Vastaavasti myös puolueet ja eduskuntaryhmit järjestävät koulutusta. Selvityksen perusteella eduskunnan tulisi siten pohtia paitsi osaamisen kehittämisen tarpeita ja koulutuksien sisältöä, myös niiden järjestämistapaa sekä mahdollisia kumppaneita, kuten esimerkiksi yliopistoja kouluttajina.

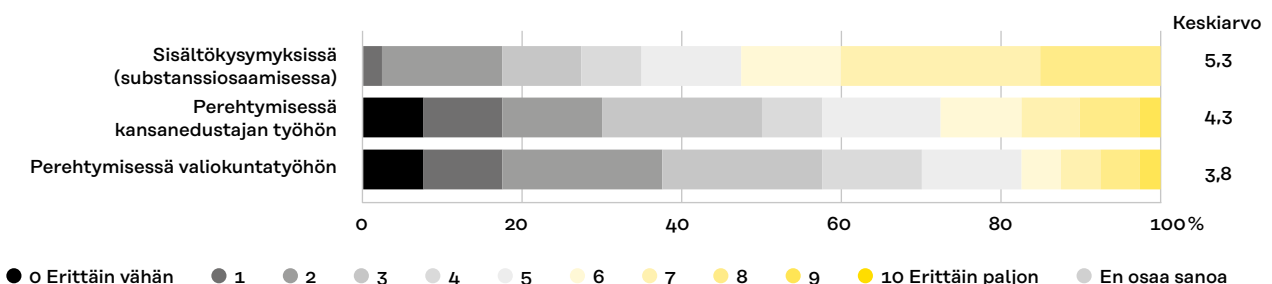
### Eduskunnan toimintatavat

Uudelle kansanedustajalle eduskunta on täynnä uusia ja erityislaatuisia toimintatapoja sekä sääntöjä. Haastateltavat korostavat kuinka vaikeata työn aloittaminen on, ja miten kansanedustajilla kuluu aikaa valiokuntatyön perusteiden sekä säännösten oppimiseen. Edustajat toivovatkin, että he saisivat enemmän perehdytystä kansanedustajan työssä aloittamiseen, alkaen valiokuntien työskentelytavoista ja kokousjärjestelyistä päättyen lainsäädännön teknisiin kysymyksiin. Tämä tarve luonnollisesti vähenee kansanedustajan uran edetessä, eikä perehdytykselle ole myöhemmillä kausilla vastaavaa tarvetta.

Vaikka perehdytystä on jo nyt tarjolla, tuovat haastateltavat esiin, ettei sitä järjestetä heidän kannaltaan parhaaseen aikaan. Selvityksen tulokset voivatkin kertoa yhtä lailla perehdytyksen saavutettavuudesta kuin sen sisällöstä.

Kansanedustajan kauden aloitus on innostavaa ja kiireistä, ja kansanedustajat

**KUVA 21. KANSANEDUSTAJIEN KOKEMUS OSAAMISEN VAHVISTAMISEN TARPEISTA KYSELYN PERUSTEELLA (N=40)**



kertovat haastatteluissa saavansa valtavasti sähköpostia eri yhteistyötahoilta. Välittömästi kansanedustajan kauden alkaessa järjestettävä koulutus jääkin nopeasti muiden asioiden jalkoihin.

Haastateltavat toivovat, että koulutusta järjestettäisiin enemmän koko ensimmäisen edustusvuoden aikana pelkän aloituksen lisäksi. Pitkin vuotta järjestettävää koulutusta olisi helpompi hyödyntää ja sillä olisi vaikutusta koko ensimmäisen vuoden ajan. Haastateltavat myös muistuttavat, etteivät hallitusneuvotteluihin osallistuvat edustajat pysty osallistumaan heti kauden alussa tapahtuviin koulutuksiin. Haastateltujen mukaan myös koulutuksen sisällöt jäisivät paremmin mieleen, kun työstä on saanut jo otetta ja oman vaikuttamistyön sekä erikoistumisen on voinut aloittaa.

Haastateltavat kokivat myös uusien kansanedustajien mentoroinnin ja perehdyttämisen tarpeellisena. Kansanedustajat tuovat myös esiin, että apua eduskunnan toimintatapojen oppimiseen on saanut hyvin kysymällä ja pyytämällä, mutta järjestelmällistä koulutusta pitäisi silti olla.

### **Valiokuntien sisältökysymykset**

Vaikka kansanedustajat erikoistuvat työssään ja heillä on omat ammatilliset taustansa, kohtaavat he eduskunnan työssä loputtomasti uusia ja haastavia asiakysymyksiä, joista heillä ei ole aiempaa tietämystä. Monet haastateltavat korostavat, ettei asiantuntijuus sinänsä ole kansanedustajan työn tarkoitus, mutta ilman asiantuntemusta ei valiokuntien työskentelystä tule mitään.

Monet haastateltavat toivovat, että valiokunnat järjestäisivät enemmän perehdytystä ja koulutusta valiokunnan keskeisiin kysymyksiin ja kokonaiskuvaan. Tämä koulutus voi olla toisaalta käsiteltävän politiikan lohkon perusteisiin liittyvää, tai jonkin valiokunnan käsittelemään asiaan, tai laki-hankkeeseen liittyvää erikoiskoulutusta.

Asiasisältöihin liittyvä koulutus koskettaa kaikkia kansanedustajia, jotka eivät aiemmin ole osallistuneet valiokunnan toimintaan.

Siten koulutustarve ei ole sidottu kansanedustajien uran pituuteen tai lyhyteen.

Valiokuntien asiasisältöihin liittyvä koulutus tulisikin nähdä enemmän osana valiokunnan perustoimintaa ja lakien valmisteluun liittyviä asiantuntijakuulemisia kuin yleistä eduskunnan järjestämää koulutusta. Koulutuksia käsitellään tarkemmin tiedon käyttöä eduskunnassa käsittelevässä luvussa.

### **Perustuslaillisten valiokuntien erityiskysymykset**

Ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan, kansainvälisiin asioihin sekä valtionalouteen liittyvät kysymykset ovat haastateltujen mukaan eduskuntatyön kannalta erityisiä. Näihin kysymyksiin on mahdollista pätevyitä vain poikkeuksellisista ammatillisista taustoista. Käytännössä kansanedustajien tulee kehittyä niissä kansanedustajan työn kautta. Useat kansanedustajat painottavatkin, että eduskunnan toiminnalle on tärkeää perehdyttää kaikkia kansanedustajia näihin kysymyksiin, sekä tuoda kansainvälisiä asioita lähemmäksi kansanedustajien arkea ja työtä. Useat kyselyyn vastanneet ja haastateltavat painottavat myös valtionalouteen liittyvän osaamisen merkitystä, jota joutuu sivuamaan riippumatta omasta erikoistumisestaan.

### **Johtaminen**

Kun kansanedustaja siirtyy politiikan johtotehtäviin, kuten ministeriksi, valiokunnan puheenjohtajaksi, tai puolueen tai eduskuntaryhmän johtoon, voi tämä olla edustajan ensimmäisiä kertoja johtavassa asemassa. Haastateltavat tuovat esiin huolensa siitä, kuinka heikolla koulutuksella ja valmistautumisella näihin tehtäviin siirrytään. Epäsuhta korostuu erityisesti suhteessa tehtävien tuomaan valtaan.

Johtotehtäviin siirtyessä olisi olennaista, että kansanedustajille on olemassa koulutusta ja tukea tehtävien hoitamisessa. Selkeimmin tämä tulee esiin valiokuntien johtamisessa. Valiokuntien toimintatavat ovat pitkälti puheenjohtajan sekä valiokunta-neuvoksen käsissä, ja nykyiset toimintamallit



herättävät runsaasti kritiikkiä. Tämän vuoksi kehittämällä valiokuntien puheenjohtajien johtamisosaamista sekä laajemmin eduskuntatyön johtamiseen liittyviä taitoja voidaan ratkaista useita tässä selvityksessä esiin nostettuja ongelmia. Johtamiskoulutuksella on myös suora vaikutus suomalaisen poliittisen järjestelmän toimivuuteen ja eduskunnan työskentelyyn.

### **Yhteistyö ja yhteishenki eduskunnan sisällä**

Eduskunnassa koetaan selvityksen perusteella olevan liian vähän mahdollisuuksia kansanedustajien väliselle yhteistyölle. Erityisesti haastateltavat kansanedustajat kokevat ongelmaksi, ettei valiokuntien sisäisen yhteistyön ja ryhmäytymisen kehittämiseksi ole annettu eduskunnassa huomiota. Haastateltujen mukaan yhteisillä matkoilla ja koulutuksilla, sekä myös epävirallisemmalla ohjelmalla, on olennainen tehtävä valiokunnan työkyvyn lisäämisessä. Tiivistetysti, valiokuntien koetaan työskentelevän tehokkaammin sekä tekevän parempia päätöksiä, kun kansanedustajat tuntevat toisensa ja ovat selvillä toistensa ajattelutavoista.

Yhteistyön ja yhteishengen lisäämisellä on vaikutusta myös poliittiseen kulttuuriin. Kun kansanedustajat tuntevat toisensa ja arvostavat toisiaan, näkyy tämä myös sisäisessä keskustelukulttuurissa. Haastatteluissa merkittävä osa kansanedustajista kertoo kokevansa kärjekkään ja julkisuuden kautta tapahtuvan politiikanteon ongelmalliseksi. Kansanedustajien kertomana muiden edustajien tunteminen vaikuttaa positiivisesti myös kansanedustajien tyytyväisyyteen omaan työhönsä, koska eduskunnassa vietetty aika on tällöin merkityksellisempää ja yhteisöllisempää. Osa haastateltavista viittaakin eduskunnan sisäisen yhteishengen heikkenneen viime vuosina. Siten yhteishengen ja yhteistyömahdollisuuksien puuttumisella voisi haastattelijien valossa olla vaikutusta eduskunnan työskentelyyn sekä sen päätöksiin.

### **Työnohjaus ja mentorointi**

Haastateltavat kansanedustajat korostavat tarvitsevansa enemmän tukea elämänhallinnassa ja työskentelytapojensa kehittämisessä. Tarve henkilökohtaiselle työnohjaukselle nousee esiin sekä kyselyn vapaissa vastauksissa että haastatteluissa.

Muutamit kansanedustajat viittaavat käyttäneensä eduskunnan välittämää työnohjausta, joka on auttanut merkittävästi eri roolien priorisoinnissa, työviikon jäsentämisessä ja ajankäytön tasapainottamisessa. Työnohjaus tarkoittaakin kansanedustajan työssä yleisiä oman työn hallintaan ja järjestämiseen liittyviä taitoja. Koska kansanedustajien työhön sisältyy lukuisia eri rooleja, joiden välillä heidän tulee jatkuvasti priorisoida ajankäyttöään, on oman työnsä johtaminen keskeisimpiä kansanedustajan taitoja. Haastateltavat puhuvat asiasta tarpeena paremmalle elämänhallinnalle, työn järjestämiselle, riittämättömyyden tunteen selättämiselle sekä henkilökohtaisen elämän tasapainottamiselle.

Eduskunnan tarjoama työnohjaus on yksi tapa auttaa asiassa. Haastateltavat, jotka ovat käyttäneet tätä palvelua, näkevät sen käännteentekevänä. Työnohjauspalveluiden olemassaolo ei kuitenkaan ole laajassa tiedossa. Perustuen kansanedustajien kokemuksiin työn kuormittavuudesta ja yksilöllisestä luonteesta, haastattelijien perusteella on ilmeistä, että työnohjauspalveluiden laajempi markkinointi sekä hyötyjen viestiminen auttaisivat merkittävästi kansanedustajien työskentelyä. Myös muut työnohjauksen kaltaiset työn ja elämänhallintaa tukevat henkilökohtaiset palvelut ovat tarpeen.

Haastateltavat kokevat myös vanhempien kansanedustajien tekemän mentoroinnin yhdeksi tavaksi tukea työn järjestämistä, priorisointia ja aikatauluttamista. Haastatteluissa uusien kansanedustajien mentorointiohjelma saa vahvan tuen.

### Henkilökohtaiset taidot

Kansanedustajille tehdyn kyselyn perusteella eduskunnassa on selkeä tarve henkilökohtaisille taidoille, kuten vieraiden kielten, ATK, sekä kansainvälisten asioiden osaamiselle. Nämä ovat kansanedustajien yksilöllisiä taitoja, jotka eivät suoraan liity kansanedustajan tärkeimpiin rooleihin, mutta joiden puute vaikeuttaa työntekoa. Esimerkiksi puutteet ATK-osaamisessa johtavat siihen, ettei uusimpia välineitä osata käyttää, tai kansanedustajilla kuluu enemmän aikaa välineiden käyttämiseen.

Haastattelujen ja kyselyn perusteella kansanedustajat kaipaavat tukea pärjätäkseen erityisesti kansainvälisillä areenoilla. Näissä yhteyksissä kielitaito on edellytys onnistumiselle. Vain kotimaassa uraa tehneelle koulutullekaan kansanedustajalle ei ole selviö, että oma kielitaito riittäisi kansainvälisillä areenoilla toimimiseen. Aikaa kouluttautumiselle on kuitenkin vain niukasti.

Monet kansanedustajat surevat vähäisiä mahdollisuuksia seurata sekä osallistua kansainvälisiin kokouksiin ja järjestöihin. Eduskunnassa ei haastattelujen perusteella ole perinnettä, joka tukisi kansainvälisiä vierailuja, vaikuttamista tai kokouksiin osallistumista, minkä takia kielitaitoa tai osaaminen ei myöskään kehity näiden

mukana. Kansainvälisiä asioita sivutaan tarkemmin tämän selvityksen osiossa, joka käsittelee eduskunnan tulevaisuutta.

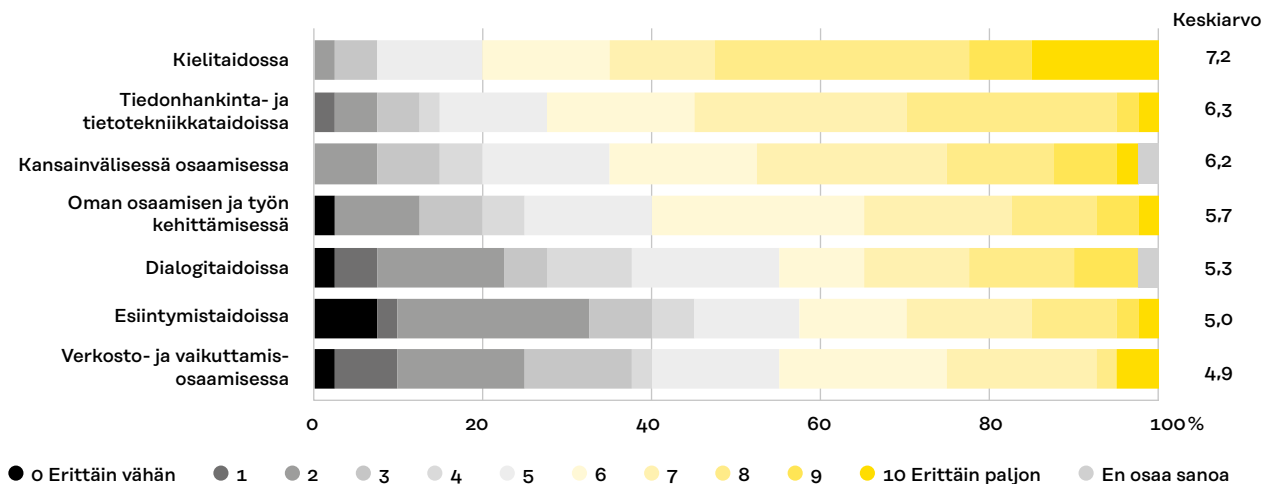
### Tieto ja osaaminen eduskunnassa

Tietoon perustuva päätöksenteko on suomalaisen yhteiskunnan ja eduskunnan toiminnan kulmakiviä. Eduskunnan päätöksentekoon tietoa tulee useita eri reittejä ja ne kohdistuvat eduskunnan toiminnan eri osasiin. Miten eduskunta siis tukee tiedon hyödyntämistä? Tässä luvussa on esitetty lainsäädäntötyön tärkeimpiä tietokanavia, painottaen erityisesti valiokuntien työskentelyä.

#### Tiedon hankinnan kanavia eduskuntatyössä

1. Henkilökohtainen tiedonhankinta
2. Valtioneuvoston valmistelu
3. Valiokunnan asiantuntijakuulemiset
4. Valiokuntamatkat
5. Eduskuntaryhmien ja puolueiden valmistelu
6. Koulutukset

**KUVA 22. KANSANEDUSTAJIEN HENKILÖKOHTAISIA TARPEITA OSAAMISEN KEHITTÄMISELLE (N=40)**



Selvityksen havainnot korostavat, ettei tiedon määrällä ja laadulla ole merkitystä, ellei siihen ehditä perehtyä, sitä ei ymmärretä tai siitä ei ehditä keskustella. Tiedon lisääminen tai uusien kanavien luominen eivät haastateltujen mukaan enää auta tekemään parempia päätöksiä, ellei samalla uudisteta päätöksenteon dynamiikkaa. Vastaavasti keskeisten toimijoiden valtasuhteiden muutos voi vaikuttaa myös tiedon käytön rakenteisiin. Esimerkiksi eduskunnan tietopalveluiden rooli ja vaikutus ovat lisääntyneet, koska eduskuntaryhmien kanslioiden vahvistuvat valmisteluelimet voivat yksittäistä kansanedustajaa tehokkaammin hyödyntää tietopalvelua.

Selvityksen perusteella eduskunnan tulisi uudelleenarvioida erityisesti valiokuntien toimintatapoja tiedon keräämisessä ja hyödyntämisessä. Haastateltavat tuovat kerta toisensa jälkeen esiin, ettei kansanedustajilla ja eduskunnalla ole pulaa tiedon määrästä vaan ajasta käsitellä tietoa ja muodostaa sen perusteella johtopäätöksiä. Ongelmat ovat siten rakenteellisia, eikä niitä voida kehittää keskittymällä vain yhteen tietotuen muotoon.

Haastatteluaineisto viittaa siihen, ettei tiedon hyödyntämiseen liittyviä ongelmia ole pystytty ratkaisemaan, koska valiokuntien työskentelyä ei arvioida tai kehitetä järjestelmällisesti. Selvitys painottaakin tarpeita uudistaa valiokuntien käytänteitä tukemaan tiedon syntetisointia, valiokunnan jäsenten yhteistä keskustelua sekä työskentelyn parempaa aikataulutusta. Valiokuntien resurssipulasta johtuen vastaus tarpeeseen voikin löytyä aiemmin mainitusta kehittämistoiminnan perustamisesta tai eduskunnan kanslian ohjauksen vahvistamisesta.

Eduskunnan tiedon hyödyntämisen tukea on aloitettu kehittää eduskuntatyön uudistamistyöryhmän keväällä 2019 käynnistämässä päätöksenteon tietotuki -hankkeen. Hankkeen tavoitteena on parantaa valiokuntien, eduskuntaryhmien ja kansanedustajien tietopalvelua niin, että tieto on aiempaa helpommin, laajemmin sekä moni-

puolisemmin käytettävissä. Nykytilan selvittämisen jälkeen työ jatkuu konkreettisten uudistusten määrittelyllä. Tavoitteena tässä hankkeessa on, että uudenlaisia tietotuen palveluja otetaan käyttöön vuosien 2020-2022 aikana.

### **Henkilökohtainen tiedonhankinta**

Kuten selvityksessä on jo aiemmin todettu, kansanedustajat ovat asiantuntijoita, jotka erikoistuvat eri kysymyksiin. Myös valiokuntien kokoukset, eduskunnan täysistunnot sekä eduskuntaryhmien kokoukset nojaavat kansanedustajien yksilölliseen työhön, aktiivisuuteen ja näkemyksellisyyteen.

Kansanedustaja yksilönä on siis keskeinen tiedon tuottaja, käyttäjä ja jäsentäjä eduskunnassa. Kansanedustajat käyttävätkin aikaa lukeakseen taustamateriaaleja, kerätäkseen raportteja, vierailakseen seminaareissa, seuratakseen julkista keskustelua, ja tavatakseen asiantuntijoita. Eräät kansanedustajat luonnehtivat, ettei eduskunnassa ole pulaa tiedosta tai tietolähteistä, vaan haasteena on asettaa eri reittejä tuleva tieto oikeisiin mittasuhteisiin ja hyödyntää sitä päätöksenteossa. Haastatteluissa kansanedustajat toteavat, ettei tieteellisen tutkimuksen lukemiselle ole työssä aikaa, minkä vuoksi tiedonhankinta keskittyy jo valmiiksi käsiteltyyn tietoon.

Kuitenkin selvityksen keskeisiä havainnoita on, ettei yksilökeskeisyys pysty kantaamaan määräänsä pidemmälle. Kansanedustajien henkilökohtainen tiedonkeruu koskee valikoituja aiheita ja vaihtelee edustajien välillä, joskin lähes kaikki haastateltavat mainitsevat keräävänsä sekä lukevansa tietoa erityisesti iltaisin. Kansanedustajat eivät ole siten asioiden suhteen samalla viivalla, koska syvempi perehtyminen käsiteltävään aiheeseen edellyttää kansanedustajan kiireiden keskellä selkeää priorisointia ja usein avustajan käyttöä. Selvityksen perusteella monet tiedon käyttöön liittyvät ongelmat edellyttävät suurempaa panostusta yhteiseen päätöksentekoon ja kollektiiviseen tiedonkäyttöön.

### **Valtioneuvoston valmistelu**

Valtioneuvoston valmistelu on keskeisin lainsäädännön tietopohjaan vaikuttava tekijä. Koska valtioneuvoston toimintatavat ovat tämän selvityksen ja eduskunnan toimivallan ulkopuolella, ei asiaan pureuduttu selvityksessä syvemmälle. Selvityksen perusteella on kuitenkin syytä huomioida, ettei eduskunnassa ole käytössä vastaavia tiedollisia tai valmisteluresursseja. Päätöksenteon tietopohja määritetäänkin ensisijaisesti valtioneuvoston valmistelun aikana.

Valtioneuvoston rooli päätöksenteon tietopohjassa tarkoittaa hallituspuolueiden olevan oppositioon nähden ylivoimaisessa tiedollisessa asemassa. Sen lisäksi, että hallituspuolueiden kansanedustajat pystyvät saamaan tietoa sekä vaikuttamaan lakien valmisteluun jo kauan ennen niiden saapumista eduskuntaan, pystyvät hallituspuolueet hyödyntämään myös valtioneuvoston virkamies- ja avustajakuntaa tiedon hankkimisessa.

Valtioneuvoston valmistelussa kerättävä tieto tulee valiokuntien käyttöön ensisijaisesti hallituksen esityksessä sekä aiheeseen liittyvissä julkisissa lausunnoissa ja selvityksissä. Kuitenkin lainsäädäntöön liittyvää taustatietoa välittyy hallituksen esityksistä vain hyvin rajatusti. Valtioneuvoston ja eduskunnan välinen kuilu onkin merkittävä tiedon käyttöön liittyvä ongelma, joka johtuu kansanvallan perusrakenteista.

Ongelmaan vaikuttaa myös se, että julkinen ja poliittinen keskustelu keskittyy

vain pieneen osaan valiokuntien käsiteltäviksi tulevista asioista. Lukuisat valiokuntien käsittelemät asiat tulevatkin ennen kaikkea ministeriöiden virkamiesvalmistelusta ilman selkeää poliittista kontekstia. Tämä tekee niiden hahmottamisesta vaikeaa riippumatta siitä edustaako kansanedustaja hallituspuoluetta vai oppositiota.

### **Valiokuntien asiantuntijakuulemiset**

Eduskunnan sisällä tiedon käyttö keskittyy valiokuntiin. Käytännössä tämä tarkoittaa valiokuntien asiantuntijakuulemisten olevan eduskunnan tärkein päätöksentekoa tukeva tiedon hyödyntämistä tukeva rakenne. Haastatteluissa asiantuntijakuulemisia käsiteltiinkin runsaasti.

Kuulemisten järjestelyt ja sisältö herättävät haastatteluista runsaasti kritiikkiä sekä turhautumista. Haastattelujen perusteella valiokunnat käyttävät kuulemisiin suhteettoman paljon aikaa verrattuna valiokunnan omaan keskusteluun ja yhteisen näkemyksen muodostamiseen. Kuitenkin useat haastattelutavat kokivat yhteisen keskustelun olevan kaikkein olennaisin osa hyvää lainsäädäntötyötä, vaikka sille jääkin usein vain vähän aikaa. Ilman yhteistä keskustelua ja johtopäätösten muodostamista ei valiokuntien kuulemisilla haastateltujen mukaan ole juurikaan merkitystä. Tämän vuoksi kuulemiset eivät selvityksen perusteella nykymuodossaan palvele parhaalla tavalla eduskunnan työskentelyä.

### **Valiokuntien asiantuntijakuulemisten ongelmakohtia**

- Liian laajat kuulemiset
- Asiantuntijapuheenvuorojen vaihteleva laatu
- Samojen asiantuntijoiden toistuva käyttö
- Kuulemisten ajallinen hajautuminen
- Kansanedustajien poissaolot kuulemisista
- Kuulemisten sisältöä ei koota yhteen
- Kuulemisten sisällöstä ei päästä keskustelemaan riittävästi
- Ei kansainvälisiä kuulemisia

Kuulemisten laajuus on tapauskohtaista, ja myös päätöksenteon tarpeet vaihtelevat suuresti. Haastatteluissa ei kuitenkaan tullut ilmi tilanteita, joissa kansanedustajat olisivat kokeneet kuulemisia olleen liian vähän. Sen sijaan haastateltavat kansanedustajat kokivat kuulemisten olevan usein liian laajoja tai tuovan vain vähän lisäarvoa käsittelyyn. Kuulemisten suuri määrä ja pitkittyminen tarkoittavat haastattelujen mukaan myös sitä, ettei niiden sisältöä voida tehokkaasti ottaa huomioon.

Haastateltavat katsovat suullisten kuulemisten laadussa olevan merkittäviä eroja. Valiokunnan jäsenen kannalta hyvä kuultava vastaa suoraan lainsäädännön pääkysymyksiin, ottaa kantaa sen vaikutuksiin, ja asettaa sen osaksi laajempaa päätöksenteon sekä yhteiskunnan kehystä. Sen sijaan kuultavat, joiden puheenvuorot ovat hyvin teknisiä, jotka lukevat lausuntonsa paperista tai jotka kommentoivat asiaa ensisijaisesti edunvalvojina, eivät haastateltujen mielestä tuo käsittelyyn lisäarvoa. Näissä tapauksissa edustajat kokevat kirjallisten lausuntojen ajavan suullisen kuulemisen asian. Selvityksen perusteella selkeämmät ohjeet kuulemisten hyvästä muodosta sekä mahdollinen koulutus voisivat merkittävästi parantaa kuulemisten laatua.

Kuulemisten ongelmat kietoutuvat myös valiokuntien ajankäyttöön. Haastateltavat nostavat toistuvasti esiin valiokuntien omien toimintamallien ja kokousrytmin vaikeuttavan kuulemisten hyödyntämistä. Valiokuntien kokoukset ovat lyhyitä ja niissä käsitellään useita asiakohtia, eivätkä kaikki jäsenet ole kokouksissa paikalla. Asiantuntijoita kuullaan viikkojen tai kuukausien ajan lyhyissä pätkissä eikä kuulemisten yhteydessä käydä kokoavaa keskustelua niiden johtopäätöksistä. Valiokunnat siirtyvät valmistavaan keskusteluun, jonka pohjalta valiokunnan mietintöluonnos laaditaan, vasta kuultuaan kaikki asiantuntijat. Tämän jälkeen mietintöluonnoksen valmistumiseen voi jälleen kulua runsaasti aikaa ennen kuin valiokunta pääsee käymään yksityiskohtaista keskustelua laista.

Nämä rakenteelliset ongelmat vaikeuttavat valiokunnan työskentelyä.

Haastattelujen perusteella on epäselvää kuinka paljon kansanedustajat osallistuvat asiantuntijakuulemisiin. Koska kansanedustajat siirtyvät jatkuvasti kokouksista toisiin, eivät he ole läsnä kaikissa kuulemisissa. Kuulemiset myös jakaantuvat usein pitemmälle ajanjaksolle, jonka aikana kansanedustajien prioriteetit voivat vaihdella. Osa haastateltavista kansanedustajista kyseenalaistaakin valiokuntakuulemisten nykyisen laajuuden ja järjestämistavan yksinkertaisesti siitä syystä, etteivät kansanedustajat käytännössä ole näitä kuulemassa.

Selvityksessä jäi myös epäselväksi, millä tavalla kuulemisten sisältöä kootaan valiokunnan käyttöön. Useat haastateltavat viittaavat, ettei heillä ole käytössä kuulemisten yhteenvedoja, jotka tukisivat eri näkökulmien vertaamista ja kokonaiskuvan hahmottamista. Asiaa tulisi selvittää tarkemmin.

Haastatteluissa otetaan kantaa myös mahdollisiin uusiin toimintatapoihin. Näitä ovat etä-, yhteis- ja avoimet kuulemiset. Haastateltavat suhtautuvat positiivisesti etäkuulemisiin, eikä niiden käyttämiselle nähdä eduskunnan omien tietojärjestelmien ja valiokuntien perinteiden ohella esteitä. Yhteiskuulemisissa nähdään arvoa erityisesti niissä tapauksissa, kun samaa aihepiiriä käsitellään useissa valiokunnissa.

Etäkuulemisista olisi selvityksen perusteella hyötyä erityisesti kansainvälisten asiantuntijoiden kuulemisessa. Haastatteluissa kansanedustajat eivät muistaneet milloin valiokunnat olisivat kuulleet kansainvälisiä asiantuntijoita. Tämä on kansanedustajien mukaan ongelma, koska se rajaa valiokuntien käytössä olevaa tietopohjaa. Etäkuulemisilla nähdään merkitystä myös suomalaisten asiantuntijoiden kuulemisessa, koska haastateltujen mukaan valiokunnat nykyisin painottavat Helsingissä asuvia asiantuntijoita.

Osa haastateltavista kansanedustajista nostaa esiin, etteivät valiokunnat hyödynnä kirjallisen kuulemisen mahdollisuuksia.

Kirjalliset kuulemiset nähdään haastatte-  
luissa tehokkaina varsinkin tilanteissa, joissa  
kuulemisia on tulossa paljon. Vastaavasti  
kirjallinen kuuleminen nähdään riittävänä  
sellaisten asiantuntijoiden kohdalla, joiden  
esitys ei tuo aiheeseen lisäarvoa. Haastatte-  
luissa ei kuitenkaan pystytty järjestelmälli-  
sesti selvittämään kirjallisten kuulemisten  
laajuutta tai käyttöä.

Avoimiin kuulemisiin suhtaudutaan  
kaksijakoisesti. Toisaalta kansanedustajat  
pitävät erittäin tärkeänä, että valiokuntien  
keskustelu pysyy luottamuksellisena, ja että  
julkiseen keskusteluun liittyvää vastakkain-  
asettelua voidaan välttää valiokuntien työskente-  
lyssä. Lisäksi valiokuntien käsittelemien  
asioiden välillä on eroja, eivätkä kaikki asiat  
sovellu julkiseen käsittelyyn. Toisaalta  
avoimille kuulemisille on selvityksen perus-  
teella vain vähän periaatteellisia esteitä.  
Avoimuuden osalta on hyvä huomioida,  
etteivät avoimet kuulemiset tarkoita kaikkein  
valiokunnan keskustelujen avaamista. Selvi-  
tyksen perusteella avoimien kuulemisien  
hyötyjä ja riskejä tulisikin miettiä järjestel-  
mällisesti sekä tapauskohtaisesti.

### **Valiokuntakohtaiset koulutukset ja oma tiedonkeruu**

Eduskunta tarjoaa jo nyt päätöksenteon  
sisältöihin liittyvää koulutusta. Kutenkin  
näihin osallistuminen on vaikeaa kansan-  
edustajien kiireisyyden vuoksi, tai koulutus-  
ten aiheet voivat vaikuttaa liian yleisluontois-  
ilta tai irrallisilta kansanedustajan työskente-  
lyn kannalta. Koulutuksista kuuleminen ja  
näihin osallistuminen ovatkin nykyisin  
ensisijaisesti kansanedustajien itsensä vas-  
tuulla, mutta kansanedustajat joutuvat prio-  
risoimaan muita asioita koulutuksien edelle.

Haastateltavat kansanedustajat kannatta-  
vat koulutuksien kytkemistä tiiviimmin  
osaksi valiokuntien työtä. Kohdennetut  
koulutukset voivat heidän mukaansa tukea  
kansanedustajien työtä uudella tavalla.  
Tällöin koulutukset voivat keskittyä juuri  
näihin tarpeisiin, joita kansanedustajat  
kokevat tärkeimmiksi, ja joilla on valiokun-

nan työn kannalta eniten merkitystä. Vastaa-  
vasti valiokuntakohtaisia koulutuksia ja  
seminaareja voidaan järjestää uusien ajan-  
kohtaisien aiheiden ympärillä. Tällöin  
kansanedustajat saavat hajautuneita asian-  
tuntijakuulemisia laaja-alaisemman kuvan  
käsiteltävistä asioista. Koulutus voi kytkeytyä  
myös osaksi myöhemmin raportissa käsitel-  
täviä valiokuntamatkoja tai -vierailuja.

Kohdennettujen koulutusten lisäksi  
kansanedustajat kokevat tarvitsevansa sisäl-  
tökoulutusta aloittaessaan uudessa valiokun-  
nassa. Järjestämällä vaalikauden alussa  
järjestelmällistä koulutusta voidaan parantaa  
valiokuntien työkykyä ja kansanedustajien  
osaamista merkittävästi. Kuitenkin aloituk-  
seen liittyvässä koulutuksessa tulisi huomi-  
oida sen ajoitus, jotta osallistuminen on  
mahdollista mahdollisimman monelle.

Valiokuntien tiedonkäytössä havaittiin  
selvityksessä myös aukkoja. Kuten yllä  
todettiin, valiokunnat eivät juurikaan laadi  
yhteenvedoja asiantuntijakuulemisista.  
Vastaavasti valiokunnat eivät myöskään  
käytä esimerkiksi eduskunnan tietopalveluita  
pyytäkseen selvityksiä tai analyysejä käsitte-  
lemistään asioista. Vaikka tieto on valiokun-  
tien työssä keskeisessä roolissa, on valiokun-  
nilla selvityksen perusteella hämmästyttävän  
vähän työkaluja tai toimintatapoja erilaisten  
tietoaineistojen keräämiseen tai käyttämi-  
seen. Asiantuntijakuulemisten ylikorostumi-  
nen vaikuttaakin selvityksen perusteella  
olevan valiokunnille osittain taakka.

### **Valiokuntamatkat**

Osa valiokunnista järjestää vierailuja ja  
matkoja kerätäkseen tietoa käsiteltävästä  
aiheesta, tutustuakseen kansainvälisiin  
vertailukohtiin ja perehtyäkseen aihealueen  
käytännön näkökohtiin. Haastateluissa  
valiokuntamatkoihin suhtaudutaan lähes  
varauksettoman positiivisesti. Valiokunta-  
matkat palvelevat kansanedustajien mukaan  
useita eri tavoitteita, eikä niiden roolia ja  
mahdollisuuksia ole tähän mennessä tunnis-  
tettu riittävällä tavalla. Haastateltavat painot-  
tavat, että valiokuntamatkat tulee suunnitella

sisältö edellä, ja niiden tulee sisältää sekä asiantuntijoiden että päättäjien tapaamisia.

#### **Mitä hyötyä valiokuntamatkoista siis on?**

Valiokuntamatkat ja vierailut ovat kansanedustajille harvinaisia hetkiä keskittyä jopa päivien ajan yhteen politiikan lohkoon tai kysymykseen. Kansanedustajien sirpaloituneen arjen keskellä tällä on haastateltujen mukaan suuri vaikutus tiedon omaksumiseen ja aihepiirin ymmärrykseen. Koska käsiteltävien kysymyksiä vaikutuksia voi olla hajaantuneiden asiantuntijapuheenvuorojen perusteella vaikeaa hahmottaa, tuovat matkat sekä niiden ympärillä järjestetty ohjelma tiedon saamiseen ja jäsentämiseen paljon tarvittua rakennetta sekä kohdentumista.

Matkat auttavat valiokunnan sisäisen keskusteluyhteyden ja yhteisen näkemysten saavuttamista. Koska valiokuntien kokouksissa yhteiselle keskustelulle ei ole aina aikaa, eivätkä kaikki edustajat osallistu kaikkiin kokouksiin, ovat valiokuntamatkat kansanedustajien kokemusten valossa erinomainen tapa tukea valiokuntien sisäistä yhteistyökykyä. Haastateltujen mukaan asioiden käsittely on luontevampaa ja keskustelu hedelmällisempää matkojen luoman yhteishengen avulla, mikä nostaa päätöksenteon laatua. Vastaavasti huono keskusteluyhteys on päätöksenteolle taakka.

Valiokuntamatkat voivat palvella Suomen kansainvälistä politiikkaa ja kansanedustajien kansainvälisyyttä. Haastatteluissa kansanedustajat harmittelevat, ettei eduskuntatyö anna juurikaan tilaa tarkastella poliittisia kysymyksiä Suomea laajemmasta näkökulmasta tai luoda kestäviä kansainvälisiä suhteita. Useat haastateltavat korostavatkin Suomelle olevan merkittävä ongelma, mikäli kansainvälinen ulottuvuus ei ylety eduskunnan päätöksentekoon tai kansanedustajilla ei ole kansainvälisiä yhteyksiä.

Kansainväliset matkat voivat tukea Suomen menestystä kansainvälisissä toimielimissä ja yhteistyössä. Tämän takia kansainvälisen toiminnan merkitystä tulisi haastatel-

tujen mukaan puolustaa nykyistä enemmän, koska kansainvälisten vierailujen negatiivinen julkisuuskuva vaikeuttaa kansanedustajien aktiivista panostusta siihen. Valiokuntamatkat voivat paitsi edistää Suomen näkyvyyttä kansainvälisissä asioissa, ne voivat myös avata ovia ja yhteistyötä yrityksille, kansalaisjärjestöille sekä muille toimijoille.

#### **Eduskuntaryhmät ja poliittinen valmistelu**

Selvityksessä on jo aiemmin käsitelty eduskuntaryhmien ja niiden kanslioiden roolia päätöksenteossa. Poliitiikan sisältöjen valmistelun sekä poliittisen päätöksenteon siirtäessä eduskuntaryhmän alle, tarkoittaa tämä niiden tarvitsevan aiempaa enemmän resursseja tiedon keräämiseen ja jäsentämiseen.

Eduskuntaryhmät käyttävät tiedon hankkimisessa ensisijaisesti eduskunta-avustajia ja eduskunnan tietopalvelua. Lisäksi eduskuntaryhmän työntekijät voivat kansanedustajien kanssa koordinoita erilaisia valmisteluryhmiä ja verkostoja. Ryhmäkansliamallissa eduskunta-avustajat keräävät ja jäsentävät tietoa koko eduskuntaryhmän tarpeisiin. Eduskunnan tietopalvelua käytetään samalla tavalla tuottamaan tietoa eduskuntaryhmien valmisteleminen linjauksien tarpeisiin. Eduskunnan tietopalvelulla on haastateltujen perusteella olennainen rooli erityisesti vaihtoehtobudjettien laatimissa sekä ehdotusten taloudellisten vaikutusten arvioimisessa.

## 5 Eduskunnan päätöksenteko

Eduskunta on määritelmällisesti kansanvallan ääni. Kuitenkin eduskunnan omat toimintatavat ja rakenteet ohjaavat miltä tämä ääni kuulostaa, kenelle se kuuluu ja mitä vaikutusta sillä on. Useat haastateltavat kansanedustajat ovatkin huolissaan eduskunnan omista toimintamalleista, jotka vahvistamisen sijaan hukuttavat tätä ääntä. Tässä luvussa esitellään eduskunnan omien johtamistapojen suhdetta edellä käsiteltyihin ongelma-kohtiin, sekä kansalaisnäkökulman toteutumista eduskunnassa. Luku sisältää aiempia lukuja enemmän tulosten tulkintaa ja yhdistelyä sekä selvityksen tekijöiden muodostamia johtopäätöksiä, nojautuen kuitenkin haastatteluissa todennettuihin ongelma-kohtiin.

### Eduskuntatyön johtaminen

Eduskunnassa on useita toimijoita, jotka yhdessä muodostavat eduskuntatyötä johtavien toimielinten, toimintojen ja toimijoiden verkoston. Mikään yksittäinen taho ei ohjaa eduskunnan työskentelyä, vaan valta ja vastuu hajaantuvat useille eri toimijoille. Näin myös aloitteellisuus asioiden käsittelyssä hajautuu, eikä laajastikaan tunnistetuille tarpeille välttämättä löydy selkeää aloitteen tekijää, joka kokoaisi eri toimijat yhteen. Vastaavasti mikään taho ei vastaa koko eduskunnan toiminnan kehittämisestä tai eri toimijoiden välisen yhteistyön koordinoimisesta.

Johtamista tapahtuu myös eri tasoilla eri asioihin liittyen: kansanedustajat johtavat itseään ja avustajiaan, eduskuntaryhmät ja valiokunnat johtavat omaa toimintaansa, eduskunta instituutiona johtaa lainsäädäntöprosessia ja täysistuntoja, ja puhemiehet koordinoivat koko eduskunnan työskentelyä omaamatta kuitenkaan suoraa käskyvaltaa sen käytänteisiin. Haastattelujen mukaan tämä tekee eduskunnan johtamisesta haja-

naista ja epäselvää, mikä heijastuu eduskunnan kyvykkyyteen ja päätöksenteon laatuun. Selvityksen perustella eduskunta tarvitsee tarkempaa pohdintaa siitä, miten lainsäädäntötyötä ja eduskunnan muuta työskentelyä voidaan koordinoida paremmin ilman että tämä rikkoo kansanvallan keskiössä olevaa tarvetta jakaa valtaa eri toimijoiden kesken.

Tässä luvussa käsitellään hajautumisen ilmenemistapoja ja vaikutuksia, minkä lisäksi luvun tietolaatikoissa hahmotellaan toimintatapoja, jotka voivat auttaa kokonaisuuden hallinnan vahvistamisessa. Luvun havainnot keskittyvät selvityksen painopisteen mukaisesti eduskunnan toimintatapoihin, mutta näiden tulkinnassa tulee muistaa valtioneuvoston valta eduskunnan agendan asettajana.

Hajautumisella on selvityksen perusteella kaksi pääasiallista ilmenemistapaa eduskunnan johtamisessa: lainsäädäntötyön johtaminen on epäsuoraa ja eduskuntatyön johtaminen delegoituu alaspäin.

Epäsuoruus tarkoittaa tärkeimpien päätösten ja linjausten tulevan eduskunnan



muodollisen johdon ulkopuolelta. Haastattelujen kuvausten perusteella eduskunnan johdon roolina on ollut lähinnä hallinnoida eduskunnan toimintaa. Sisällöllisesti asioiden aikataulut ja sisällöt linjataan kuitenkin valtioneuvostossa, ja varsinainen eduskunnan poliittinen johtaminen tapahtuu eduskuntaryhmissä.

Delegoituminen tarkoittaa eduskuntatyön johtamisen ja sen tuen olevan hajautettu valiokunnille. Tämä auttaa valiokuntia räätälöimään toimintansa omien tarpeidensa mukaisesti. Kansanvallan ja eduskuntatyön kannalta tämä ei olisi ongelma, mikäli valiokunnilla ja niiden johdolla on käytössään tähän tarvittavat yhtenäiset toimintamallit ja tukipalvelut johtamista varten. Haastattelujen perusteella näin ei kuitenkaan ole.

Epäsuoran johtamisen ja delegoitumisen yhteisvaikutus on, ettei eduskunnan muodollinen johto, eli puhemiehet ja puhemiesneuvosto, käytä aktiivisesti valtaansa lainsäädäntötyön ohjaamiseksi. Lisäksi kansanedustajat, katsovat, ettei eduskunnan kanslia ole ollut riittävän aktiivinen eduskuntatyön johtamisessa ja puhemiesten tukemisessa. Riskinä onkin, ettei kumpikaan näistä tahoista linjaa mitään mikäli asia on yhtä aikaa liian tekninen

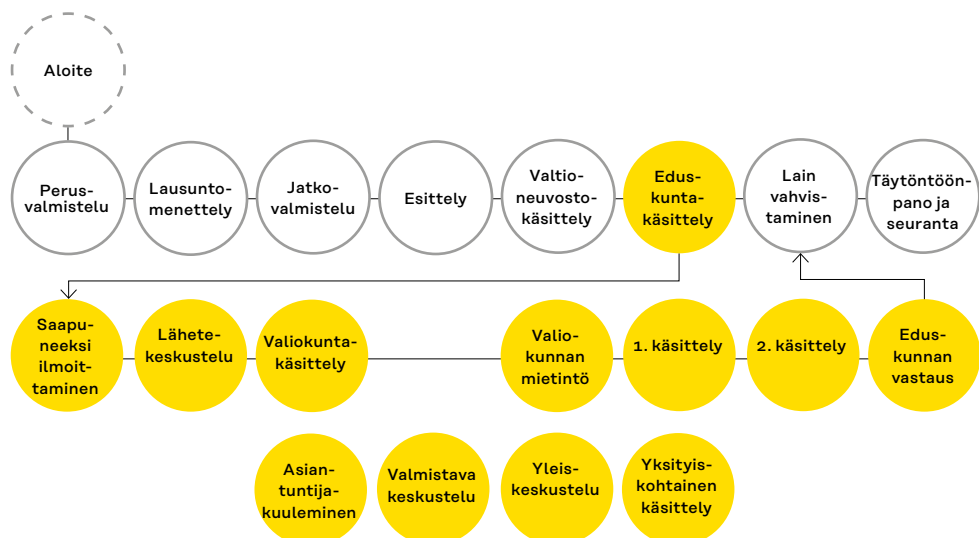
puhemiesneuvoston linjattavaksi, mutta liian poliittinen asiantuntijoiden ratkaistavaksi. Tällöin asiat ratkaistaan tosiasiallisesti jossakin muualla kuin eduskunnan toimintaa ohjaavissa ja tukevissa virallisissa toimielimissä.

### Miten epäsuoruus ja delegoituminen vaikuttavat eduskunnan lainsäädäntötyöhön?

Suurin osa eduskunnan käsittelemistä laeista tulee vireille hallituksen esityksestä. Hallituksen esitykset ovat siten olleet jo pitkään valmistelussa ennen kuin esitys tulee eduskuntaan. Samalla valtioneuvoston käsittely määrittelee myös eduskunnan ajankäytön, koska asiat tulevat eduskunnalle annettuna. Tämä nostaa erityisesti hallituspuolueiden eduskuntaryhmien johdon valtaa eduskuntatyön johtamisessa, ja antaa hallituspuolueiden kansanedustajille merkittävän etulyöntiaseman verrattuna oppositioon<sup>7</sup>.

Eduskuntaryhmillä itsellään ei kuitenkaan ole selkeää valmistelu- tai koordinaatioresurssia, jota se voisi järjestelmällisesti hyödyntää eduskunnan lainsäädäntötyön ohjaamisessa. Eduskuntaryhmien resurssit ovatkin kohdennettu ensisijaisesti eduskun-

## KUVA 23. LAINSÄÄDÄNNÖN PROSESSI VALTIONEUVOSTOSTA EDUSKUNTAAN JA LAIN HYVÄKSYMISEEN



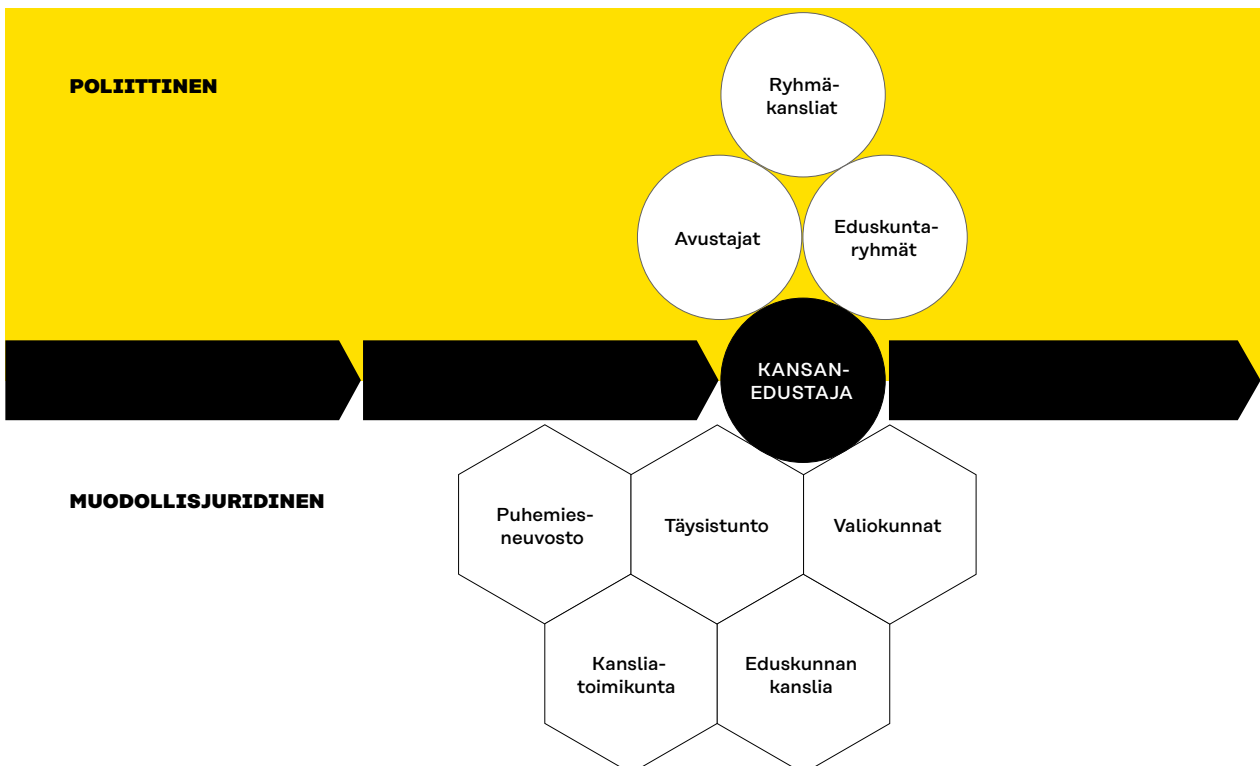
### Kansanedustaja osana lainsäädäntöprosessin kokonaisuutta

Eduskunta instituutioon säätää Suomen lait, mutta kansanedustajat yksilöinä osallistuvat lakien sisällön määrittämiseen valtioneuvoston, hallituspuolueiden ja valiokuntien jäseninä. Kansanedustajat eivät siten ole vain päättäjiä, vaan osa lainsäädännön valmistelun prosessia sen lukuisissa välivaiheissa ja toimitelmissa, tuoden oman osaamisensa ja näkemysellisyytensä osaksi lainvalmistelua.

Selvityksen perusteella kansanedustajien työtä tulisi arvioida enemmän osana koko lainsäädäntöprosessin kokonaisuutta sen sijaan, että kansanedustajat nähdään vain päättäjinä ja toimitelien jäseninä. Tästä näkökulmasta kansanedustajien osaaminen, yhteistyö ja tietotaito ovat samalla tavalla tuettavia ja kehitettäviä asioita kuin lainsäädännön virkavalmistelu. Eduskunnan poliittisen ja viranomaispuolen eriytymisestä johtuen kansanedustajien työtä ei selvityksen perusteella tueta osana eduskuntatyön ja lakien säätämisen kokonaisuutta. Kuitenkin arvioimalla ja kehittämällä kansanedustajien roolia osana kokonaisuutta voidaan eduskunnan toiminnasta saada nykyistä enemmän irti ja kansanedustajien työstä tehdä palkitsevampaa ja vaikuttavampaa.

Tämä prosessilähtöinen lähestymistapa on hyvin erilainen kuin kansanedustajien suvereniteettia ja kansalta saatua vapaata edustamisen mandaattia painottava ajattelutapa. Näiden välimatkaa korostaa politiikan ja hallinnon eriytyneisyys eduskunnan toimintatapojen tunnistamisessa. Selvitys ei sano, että yhdestä mallista tulisi siirtyä toiseen. Se on kuitenkin tunnistanut näiden välisen jännitteen. Kansanedustajien haastatteluissa antamien näkemysten valossa sekä eduskunta, kansanedustajat ja laajemmin kansanvalta voivat hyötyä kokonaisprosessia painottavasta tarkastelusta ja kehittämisestä.

**KUVA 24. KANSANEDUSTAJA OSANA LAINSÄÄDÄNTÖPROSESSIA JA EDUSKUNNAN TOIMIJAVERKOSTOA**



taryhmien oman toiminnan tukemiseen eduskuntatyön johtamisen sijaan. Vastaavasti ministeriöiden esikuntien resurssit ovat kiinnitettyinä valtioneuvoston työskentelyyn. Eduskuntaryhmien johdon roolia ja eduskunnan tukea lainsäädännön johtamiselle ei pystytty haastatteluissa selvittämään tätä tarkemmin, mutta selvityksen perusteella asiaa tulisi tutkia eduskunnan tukipalvelujen ja toimintatapojen mahdollisena aukkopaiikkana.

Lakien tullessa eduskunnan käsiteltäväksi, päättää täysistunto sen käsittelytavasta puhemiesten ja puhemiesneuvoston esityksestä. Haastateltavat kuvaavat puhemiesneuvoston päätöksentekoa yleistasoiseksi, eikä sen katsota varsinaisesti ohjaavan lainsäädäntötyötä. Sen sijaan lainsäädäntötyön ohjaus ja johtaminen tapahtuu valiokunnissa, jotka päättävät työskentelyn aikatauluttamisesta ja työtapojen valinnasta ilman puhemiesneuvoston tarkempaa ohjausta.

Haastatteluissa on myös merkillepantavaa, ettei kansliatoimikuntaa tai sen roolia mainittu kuin satunnaisesti. Kuitenkin kansliatoimikunnalla on juuri eduskunnan toimintatapojen määrittämisessä merkittävää valtaa<sup>8</sup>. Selvitys ei siten pysty ottamaan kantaa kansliatoimikunnan nykyiseen rooliin tai kehittämiskohtiin, mutta tunnistaa tämän olevan osa eduskuntatyön johtamista. Toisaalta kansliatoimikunnan mainitsemisen järjestelmällinen poissaolo kansanedustajien haastatteluista voi myös kertoa sen vähäisestä merkityksestä.

Valiokuntia johtavat valiokuntien puheenjohtajat. Puheenjohtajilla onkin suuri valta valiokuntien toimintatapojen määrittämisessä. Valiokuntien puheenjohtajat toimivat myös valiokunnan ainoana linkkinä puhemiesneuvostoon, mikä tekee puheen-

johtajista avainhenkilöitä lainsäädäntöprosessin muodollisessa ohjauksessa.

Valiokunnan puheenjohtaja voi kuulua joko hallitus- tai oppositiopuolueeseen. Tämä asettaa puheenjohtajat erilaiseen asemaan suhteessa valiokunnan käsiteltäväksi tuleviin hallituksen esityksiin ja mahdollisuuksiin pitää yhteyttä vastuuministerin kanssa. Kuitenkaan valiokuntien muodollinen toiminta ei tunnista opposition ja hallituksen eroa, vaan jokainen jäsen ja valiokunnan puheenjohtaja ovat itsenäisiä ja muodollisesti samalla viivalla olevia kansanedustajia. Valiokuntien johtamiskäytänteitä ei pystytty selvityksessä käsittelemään tarkemmin, mutta puheenjohtajien toiminta tunnistettiin asiaksi, jota ei ole arvioitu tai kehitetty järjestelmällisesti.

Valiokuntien johtamisen ja asioiden käsittelyn tuesta vastaavat valiokuntaneuvokset ja näitä avustavat asiantuntijat. Valiokunnat noudattavat työssään eduskunnan työjärjestyksen säännöksiä ja puhemiesneuvoston hyväksymiä yleisohjeita, mutta voivat näiden puitteissa päättää käsittelytavasta. Käytännössä valiokuntien toimintamallit nojautuvat vakiintuneisiin tapoihin, puheenjohtajan valintoihin sekä valiokuntaneuvoksiin.

<sup>7</sup> Hallituksella ja hallituspuolueilla on myös muita selkeistä valtakeskittyymiä, kuten hallituspuolueiden puheenjohtajien kokoukset, puolueiden ministeriryhmät sekä valtioneuvoston toimintaan liittyvät viralliset toimielimet. Selvityksessä tarkasteltiin kuitenkin vain eduskunnan toimintatapoja.

<sup>8</sup> Eduskunnan työjärjestyksen 72 §:n mukaan eduskunnan hallintoa varten on kansliatoimikunta, jonka tehtävät on listattu työjärjestyksen 73 §:ssä.

### Kuka arvioi valiokuntien toimintatapoja?

Haastattelujen perusteella valiokunnat eivät käytä aikaa toimintatapojensa arvioimiseen tai kehittämiseen. Tämän vuoksi valiokunnat eivät yhteisesti pääätä toimintatavoistaan, vaan toimintamallit tulevat annettuina valiokunnan puheenjohtajalta ja valiokuntaneuvoksilta. Valiokunnat ottavatkin käyttöön uusia toimintatapoja hyvin eritahtisesti, eikä työskentelytapoja kehitetä järjestelmällisesti. Selvitystä tehdessä ilmeni, ettei valiokuntien työskentelystä ole käytössä järjestelmällisiä tilastoaineistoja, joita voitaisiin käyttää työmäärien, työskentelytapojen ja lainsäädäntöprosessin arvioimiseksi. Järjestelmällisen arvioinnin ja toimintatavoista keskustelemisen puute korostaa myös valiokuntaneuvosten valtaa, koska tämä on ainoa taho, joka voi käyttää aikaa ja resursseja toimintatapojen pohtimiseen.

Selvityksen perusteella valiokuntien tulisi käyttää enemmän aikaa omien toimintatapojensa arvioimiseen, ja eduskunnan kanslian tulisi antaa valiokunnille nimenomaista tukea tätä varten. Valiokunnat eivät esimerkiksi säännöllisesti arvioi toimintansa onnistumista tai kehittämistä. Haastatteluissa nostettiin esiin ajatus, että valiokunnat järjestäisivät säännöllisesti oman toimintansa arviointia, jossa voitaisiin käsitellä työtapoja ja toimintamalleja. Tämä arviointi voisi tapahtua esimerkiksi vaalikauden puolivälissä ja kauden lopussa, tai uusien valtiopäivien alkaessa vaalikauden aikana.

Valiokuntaneuvosten ja näitä tukevien asiantuntijoiden resurssit ja osaaminen ovat kiinnitetty valiokuntatyön ja lainsäädännön muodolliseen ja juridiseen puoleen, eivätkä nämä pysty vastaamaan myös valiokuntatyön arvioimisesta ja kehittämisestä. Haastattelujen perusteella on myös epäselvää, kuinka hyvin kansanedustajat tietävät valiokuntien toimintatapojen perustumisesta säännöksiin ja vakiintuneisiin tapoihin, mikä tekee niihin vaikuttamisesta kansanedustajille vaikeaa. Myös aiemmin selvityksessä perustettavaksi esitetty eduskunnan kehittämistoiminto voisi auttaa valiokuntia arvioimaan omaa toimintaansa.

Valiokuntaneuvoksilla on kansanedustajien valiokuntatyötä kuvaavien kertomusten valossa huomattavaa vaikutusvaltaa valiokuntien toimintatapojen ja prosessien määrittämisessä. Myös esimerkiksi valiokuntatyön opas antaa valiokuntaneuvoksille merkittävän roolin lähes kaikissa valiokunnan käsittelemissä asioissa lukuun ottamatta varsinaista asiasisältöä<sup>9</sup>.

Esimerkkejä valiokuntaneuvosten valasta on lukuisia. Valiokuntatyön oppaan mukaisesti valiokuntaneuvos laatii kokouk-

sien esityslistat sekä valiokunnan viikko- ja kokoussuunnitelmat, kirjoittaa valiokunnan mietinnöt ja lausunnot, sekä tarkistaa niiden sisällön. Haastattelujen mukaan valiokuntaneuvokset myös esittävät keitä valiokuntien tulisi kuulla missäkin asiassa, mihin kansanedustajat voivat lisätä omia toivomuksiaan. Valiokuntaneuvokset ovat myös valiokuntien kokousteknisiä asiantuntijoita ja käyttävät merkittävää valtaa valiokunnan käytänteiden määrittämisessä.

<sup>9</sup> Valiokuntaopas 2015. Eduskunnan kanslian julkaisut 1/2015.

Käytännössä valiokuntaneuvokset ja näitä tukevat asiantuntijat kirjoittavat kaikki valiokuntien asiakirjat, mikä vaikuttaa asioiden käsittelytapaan ja lainsäädännön sisältöön. Neuvokset myös koordinoivat yhteistyötä muiden valiokuntien, eduskunnan kanslian ja valtioneuvoston kanssa. Valiokuntaneuvosten ja näitä tukevien asiantuntijoiden roolia eduskuntatyön ongelmakohtien ratkaisemisessa tulisikin lähestyä aiempaa yksityiskohtaisemmin ja eri valiokuntien toimintatapoja vertailla tarkemmin.

Valiokuntaneuvosten valtaa lisää näiden pysyvyys ja pitkät urat yksittäisissä valiokunnissa. Valiokuntaneuvosten kokemus on yleensä pidempi ja syvällisempi kuin valtaosalla valiokunnan jäsenistä, koska valiokuntien jäsenet vaihtuvat usein vaalien yhteydessä ja valiokuntien jäsenyydet vaihtuvat myös vaalikausien aikana. Lisäksi kaikki valiokuntien jäsenet eivät osallistu kaikkiin kokouksiin, jäsenet joutuvat poistumaan kesken kokouksien, ja asioiden käsittely on hajautettu useisiin kokouksiin. Tämä korostaa valiokuntaneuvosten tosiasiallista valtaa valiokuntien päivittäisessä työssä.

Kuten aiemmissa luvuissa on käsitelty, valiokuntien työskentely on pirstaleista. Myös pirstaloituminen korostaa entisestään valiokuntaneuvosten roolia lainvalmistelussa, koska kansanedustajien on vaikeaa muodostaa käsiteltävistä asioista kokonaiskuva. Valiokuntaneuvosten antama tuki ei siten pysty haastattelujen perusteella korjaamaan kansanedustajan työn sirpaloitumista ja hajaannusta. Pikemminkin ne korostavat sen hajautumista, koska työskentelyn tuki painottaa muodollisjuridisia näkökohtia kokonaisuuden sijaan.

Haastateltavat kansanedustajat korostivat olevansa tyytyväisiä valiokuntaneuvosten ammattitaitoon ja tukeen yksittäisen valiokunnan työssä. Samat haastateltavat saattoivat kuitenkin myöhemmin haastattelussa kertoa olevansa erittäin tyytymättömiä valiokuntien erilaisiin toimintatapoihin. Näiden kahden viestin välillä on siten risti-

riita, koska selvityksen perusteella valiokuntaneuvoksilla on merkittävä valta valiokuntien toimintatapojen määrittämisessä. Ristiriita peräänkuuluttaa tarvetta selvittää tarkemmin valiokuntien ja lainsäädännön toimintamalleja, ohjaamista ja kehittämistä.

Ristiriita henkilöihin kohdistuvan tyytyväisyyden ja järjestelmään kohdistuvan tyytymättömyyden välillä ilmentää myös selvityksen päähavaintoa: eduskunnan hallinnon ja poliittisen johtamisen ongelmia ei voida tarkastella toisistaan erillään, minkä sijaan eduskuntatyötä tulisi tarkastella kokonaisuutena. Tässä tapauksessa kokonaisuuden arviointi edellyttää sekä valiokuntien jäsenten että valiokuntaneuvosten vastuiden ja roolien yhteistä arvioimista.

Selvityksessä ilmenee, että valiokuntien ja ministeriöiden välillä on vaihtelevaa yhteistyötä. Toisissa valiokunnissa järjestetään säännöllisiä tapaamisia ministeriöiden johdon ja virkamiesten kanssa tulevan lainsäädännön kartoittamiseksi, kun taas toisissa vastaavaa yhteistyötä ei ole. Haastateltujen kansanedustajien mukaan kokemukset tiiviimmästä yhteydenpidosta ovat positiivisia, koska ne auttavat valiokunnan jäseniä ennakoimaan istuntokauden asioita, hahmottamaan lainsäädännön tulevia kokonaisuuksia, valmistautumaan niiden käsittelyyn, sekä saamaan taustatietoa lakihankkeista. Tällä tavalla pienetkin toimintatapamuutokset voivat lisätä lainsäädännön ja valiokuntien saamaa tukea merkittävästi.

## **Vastuu uudistamisesta**

Kuka on vastuussa eduskunnan toiminnan uudistamisesta? Kenellä on valta laittaa asiat liikkeelle? Selvityksen perusteella puhemiesliikeltä ja puhemiesneuvostolta toivotaan aktiivisempaa otetta lainsäädännön ja eduskuntatyön johtamisessa ja toimintatapojen uudistamisessa. Aktiivisempi rooli on edellytys monien niiden rakenteellisten ongelmien ratkaisemiselle, joita tässä selvityksessä on käsitelty. Samalla eduskunnan kanslialta toivotaan selkeämpää roolia eduskunnan työskentelyn johtamisessa ja sen puolueetto-

### Sote-uudistus esimerkkinä johtamisen ongelmista

Pääministeri Juha Sipilän hallituksen sosiaali- ja terveyspalveluiden ja maakuntauudistuksen käsittely sai haastatteluissa poikkeuksellista huomiota. Huomiota selittää osaltaan haastattelujen ajankohta keväällä 2019, mutta esiin nousseet näkökulmat ovat yhteneviä eduskuntatyössä laajemmin esiin nousseiden ongelmien kanssa. Sote-uudistusta koskevat havainnot tuleekin nähdä esimerkkinä siitä, miten eduskuntatyön hajautuminen heijastuu suurten, monimutkaisten lakipakettien käsittelyyn. Vaikka sote-uudistus ei siten ole tyypillinen lakiehdotus, sitä analysoimalla voidaan kuitenkin paremmin ymmärtää eduskuntatyön kannalta kriittisiä haasteita. Vastaavasti sote-uudistuksen käsittely muistuttaa, kuinka paljon eduskunnan työskentely on riippuvaista valtioneuvostosta, eikä eduskunta ole yksin vastuussa vastaavista tapauksista. Uudistuksen käsittelystä voidaankin ottaa oppia tuleviin suuriin yhteiskunnallisiin uudistuksiin ja varautua paremmin näiden käsittelyssä ilmeneviin haasteisiin. Selvitys ei ota kantaa uudistukseen sinänsä, vaan tuo esiin haastateltujen näkemyksiä sote-uudistuksen valmisteluun ja käsittelyyn liittyvistä ongelmakohdista.

**Johtaminen ja ohjaus:** Merkittävä osa haastateltavista kokee johtamisen puutteen olleen keskeisimpiä ongelmia käsittelyssä. Johtamisen puute näkyi käsittelyn hajautumisena, valiokuntien tukkeutumisena, vastuiden epäselvyytenä ja kykenemättömyytenä löytää ratkaisuja. Ongelmia nähtiin erityisesti puhemiesneuvoston, valiokuntien puheenjohtajien ja eduskunnan kanslian toiminnassa, koska nämä eivät pystyneet ohjaamaan valiokuntia kohti ratkaisua. Viime kädessä haastateltavat katsovat vastuun lainsäädännön valmistelun johtamisesta olevan eduskunnassa puhemiesneuvostolla. Uudistuksen eduskuntakäsittelyn ongelmat tuovat myös esiin valtioneuvoston roolin eduskuntatyön johtamisessa.

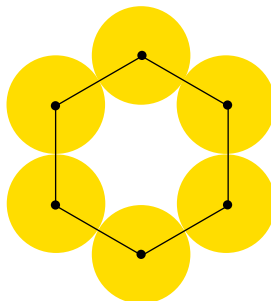
**Hallinnon rooli:** Osa haastateltavista koki, ettei eduskunnan hallinto pystynyt täyttämään velvollisuuttaan eduskunnan demokraattisen päätöksenteon tukemisessa ja toimintakyvyn varmistamisessa. Ongelmallisena nähtiin erityisesti hallinnollisen johdon passiivisuus, valiokuntaneuvosten työtaakka ja rooli käsittelyssä, sosiaali- ja terveysvaliokunnan työskentelytapa sekä puutteet kokonaisuuden ohjaamisessa. Haastateltavat katsoivat hallinnolla olevan velvollisuus varmistaa asioiden tehokas käsittely.

**Yhteistyön murentuminen:** Lähes kaikki haastateltavat pitivät valiokuntatyön erityispiirteenä sitä, ettei puoluepolitiikka näyttele valiokuntatyössä yhtä suurta roolia kuin täysistunnoissa ja mediassa, vaikka hallituksen ja opposition välillä on aina jännite. Sote-uudistuksen käsittelyssä puoluepolitiikan koettiin kuitenkin vaikeuttaneen käsittelyä, ja edustajien keskinäisten suhteiden ajautuneen poikkeuksellisen huonoiksi. Tämä vaikeutti entisestään johtamisen puutteesta kärsivää työskentelyä.

**Päällekkäinen työ:** Johtamisen puute sekä hallinnon passiivinen rooli johtivat työskentelyn hajautumiseen ja päällekkäiseen työhön valiokuntien välillä. Haastateltavat toivat esiin samojen asiantuntijoiden kuulemiset eri valiokunnissa ja kuulemisvaiheen yleisen pitkittymisen.

## KUVA 25. KANSANVALLLAN KOKONAISUUTTA TUKEVAT TOIMINTAMALLIT

Demokraattinen päätöksenteko,  
jossa asiantuntemus ja poliittinen näkemys  
välittyvät yhteiskunnallisiksi päätöksiksi



Kansanvallan kokonaisuutta  
tukevat toimintamallit

massa koordinoinnissa. Luomalla selkeämpiä toimintamalleja ja tukirakenteita lainsäädäntötyön kokonaisuuden johtamiselle eduskunnan hallinto voi selvityksen perusteella sekä vahvistaa eduskunnan poliittista johtamista että ratkaista yksittäisten kansanedustajien arkeen liittyviä ongelmia.

Eduskunnan institutionaalista johtamista ei tulisi nähdä vain hallinnollisena ja päätöksenteon toimintamalleihin liittyvänä kysymyksenä, vaikka nämä näkökulmat painottuvatkin tässä selvityksessä. Sen sijaan johtaminen tulisi yhdistää myös kansanvallan perusrakenteisiin ja poliittisen järjestelmän tilaan. Eduskunnan kehittäminen tulee siksi tulkita myös laajemmin koko suomalaisen poliittisen järjestelmän toimintakyvyn kehittämisenä. Osa haastateltavista kansanedustajista toivovat myös eduskunnan virkajohdon ottavan aktiivisemmän roolin kansanvallan puolustamisessa ja kansanvallan kokonaisuutta tukevien toimintamallien kehittämisessä.

Myös eduskuntaryhmien johdon nähdään olevan avainasemassa eduskunnan toimintatapojen uudistamiseen. Erityisesti eduskuntaryhmien johdon rooli eduskunnan lainsäädäntötyössä tulisi tunnustaa aiempaa selkeämmin. Selvityksen perusteella eduskuntaryhmien puheenjohtajat ja pääsihteerit neuvottelevat keskenään useista eduskunnan

toimintatavoista ja lainsäädäntötyön linjauksista, mutta tämä tapahtuu eduskunnan virallisten toimielimien ulkopuolella. Tämän vuoksi eduskuntaryhmien johtajien vallankäytölle ja keskinäiselle neuvottelulle ei ole olemassa sellaisia yhteisiä vahvistettuja toimintamalleja, joita voitaisiin järjestelmällisesti kehittää osana eduskuntatyötä.

Selvityksen perusteella puhemiesten tulisi ottaa johtajan rooli eduskuntatyössä, mutta uudistamisen edellytyksenä on eduskuntaryhmien antama valtuutus ja sitoutuminen. Eduskuntaryhmien tosiasiallinen valta on jatkuvasti kasvanut, ja eduskunnan toimintamallit määrittyvät lainsäädännön ohella pitkälti eduskuntaryhmien keskinäisten sopimusten ja vakiintuneiden tapojen mukaan. Ilman eduskuntaryhmien sekä niiden johdon aktiivista tukea ja yhteistyötä onkin epätodennäköistä, että ongelmallisia toimintatapoja onnistuttaisiin muuttamaan.

Eduskunnan toimintamallien arvioiminen tai kehittäminen eivät kuitenkaan ole eduskuntaryhmien ensisijaisia tehtäviä, minkä vuoksi nämä eivät ole olleet asiassa aktiivisia. Haastattelut peräänkuuluttavat eduskuntaryhmissä ja niiden välillä käytävää keskustelua eduskunnan toimintatapojen arvioimiseksi ja muuttamiseksi, mutta tämän tueksi tarvitaan myös toimijoita, jotka

panevat linjauksia toimeen ja valmistelevat niiden yksityiskohtia. Haastattelujen mukaan tähän tarvitaan eduskunnan kanslian tukea ja panostusta.

Toimintamalleja voidaan muuttaa vain eduskuntaryhmien tuella, mutta varsinainen toimivalta uudistamisessa nähdään olevan puhemiehillä ja puhemiesneuvostolla. Haastatteluissa puhemiesneuvoston toivotaan ottavan vastuuta sekä uudistusten pohtimisessa että toimeenpanossa. Tätä roolia tukee myös puhemiesneuvostolta toivottu nykyistä vahvempi rooli lainsäädäntötyön ohjaamisessa. Kun puhemiesneuvostolla on eduskuntaryhmien mandaatti, pystyy se ajamaan eteenpäin vaikeitakin uudistuksia. Ilman eduskuntaryhmien yhteistyötä ja tukea ei puhemiesneuvostokaan pysty toimimaan asiassa.

Onkin syytä huomioida, että vaikka eduskunnan toiminnan puitteet ovat määritelty perustuslaissa, on valtaosa eduskunnan toimintatavoista määritelty eduskunnan työjärjestyksessä, joka on vain laintasoinen. Eduskunnan työjärjestyksen laintasoisuudesta seuraa, etteivät eduskunnan toimintatavat ole muuttumattomia, vaan muutettavissa tavallisessa lakien säätämisen järjestyksessä. Vastaavasti suuri osa eduskunnan toimintatavoista perustuu puhtaasti vakiintuneisiin tapoihin. Näiden epävirallisten toimintatapojen muuttamiseen ei tarvita virallista päätöstä, vaan muutos tapahtuu neuvottelemalla ja sopimalla.

Eduskunnan toimintatapojen suhdetta perustuslakiin on selvitetty jo aiemmin Perustuslaki 2008 –työryhmän toimesta. Eduskuntatyön uudistamisen kannalta on olennaista, että Perustuslaki 2008 – työryhmän mietinnössä vahvistetaan, että eduskun-

tatyötä voidaan kehittää ilman perustuslaillisia muutoksia ja eduskunnan toiminnan sääntelystä on tietoisesti linjattu laintasoisesti<sup>10</sup>. Työryhmä myös arvioi perustuslakiuudistuksen saavuttaneen hyvin sille asetetut tavoitteet hallituksen parlamentaarisen valvonnan vahvistamisesta, kansanedustajien tiedonsaantioikeuksista ja opposition toimintamahdollisuuksien kehittämistä, eikä se havainnut eduskuntatyötä koskevia perustuslakisääntelyn tarkistamistarpeita.

Kansanedustajien kertomukset eduskunnan toiminnan haasteista antavat vahvan viestin eduskuntatyön uudistamistarpeesta. Haastattelujen ja Perustuslaki 2008 –työryhmän johtopäätösten kannalta on siten selkeää, ettei eduskunnan toimintatapoja tulisi uudistamisen yhteydessä tarpeettomasti legalisoida, vaan eduskuntatyötä on pystyttävä muuttamaan kutakin aikaa koskevien vaateiden mukaisesti. Selvityksen perusteella on tarpeen selvittää tarkemmin ja tuoda kansanedustajien tietoon eri toimintatapojen tosiasiallinen perusta joko perustuslaissa, eduskunnan työjärjestyksessä tai vakiintuneissa tavoissa. Selventämällä eri toimintatapojen pysyvyys ja perusta voidaan uudistamiseen tarttua sen vaatimilla välineillä.

Eduskunnan kansliaan kohdistuu odotuksia uudistyön tukemiseksi. Kansanedustajista koostuvina eliminä eduskuntaryhmät tai puhemiesneuvosto eivät pysty yksin valmistelemaan tai toimeenpanemaan uudistuksia. Sen sijaan kansanedustajat tarvitsevat tuekseen eduskunnan kanslian asiantuntemusta ja resursseja. Lisäksi aiemmissa luvuissa on jo sivuttu mahdollisen eduskunnan kehittämistoiminnon perustamista eduskunnan kanslian yhteyteen. Haastattelujen perusteella eduskunnan

<sup>10</sup> Työryhmämietintö 2008:8 OM. Työryhmän mietinnössä eduskunnan toiminnan uudistamiseen otetaan suoraan kantaa sivulla 75. Oheinen lainaus raportista on huomionarvoinen pohdittaessa uudistamistyön lainsäädännöllisiä puitteita. ”Perustuslakiuudistuksen tavoitteena oli tarkistaa eduskuntaa ja sen työskentelyä koskevaa perustuslakisääntelyä siten, että eduskuntatyötä voidaan kehittää yleensä ilman perustuslain muutoksia. Tässä tarkoituksessa huomattava osa aiemman valtiopäiväjärjestyksen yksityiskohtaisista säännöksistä siirrettiin perustuslain tasolta eduskunnan työjärjestyksellä annettaviksi. Tällä oli määrä luoda joustavat mahdollisuudet kehittää eduskunnan sisäistä työskentelyä kunkin ajankohdan vaatimusten mukaisesti.” (Työryhmämietintö 2008:8 OM, 75)



tulisikin selvittää kehittämiseen erikoistuneen toiminnon luomista eduskunnan kanslian yhteyteen, minkä lisäksi kanslian tulisi antaa uudistamistyölle sen tarvitsemia resursseja riippumatta mahdollisten uusien toimintojen perustamisesta.

### **Kansalaiset ja osallisuus**

Eduskunnan ja kansanedustajien tehtävänä on edustaa kansaa päätöksenteossa. Yhteydenpito kansalaisiin ja sidosryhmiin onkin kansanedustajien yksi tärkeimpiä tehtäviä, mutta tämä on myös eduskunnan velvollisuus instituutiona.

Kansalaislähtöisyys todetaan jo perustuslaissa, jonka toisen pykälän mukaan ”Valtiolta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta.

Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.” Myös perustuslain 14 § määrittää julkisen vallan tehtäväksi edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.

Eduskunnan vallan painoarvon kasvattaminen perustuslain uudistamisen yhteydessä vuonna 1999 sidottiinkin vahvasti kansalaisten osallistumismahdollisuuksien lisäämiseen: ”Eduskunnan toimivallan laajentaminen lisää eduskunnan toimintaa koskevan julkisuusperiaatteen vuoksi yksilöiden mahdollisuuksia saada tietoja päätettävänä olevista asioista ja osallistua päätösten tekemistä edeltävään yleiseen keskusteluun.”<sup>11</sup>

Eduskunnan roolia kansanvallan toteuttajana on siten johdonmukaisesti vahvistettu viimeisen kahden vuosikymmenen aikana. Yhtenä tämän kehittämisen muotona on ollut opposition toimintaedellytysten vahvistaminen eduskunnassa. Opposition kyky saada tietoa ja haastaa hallitusta nähdäänkin

myös perustuslaki 2008 –työryhmän mietinnössä yhtenä parlamentarismien ja kansanvallan tukemisen muotona. Selvityksessä on jo aiemmin sivuttu muun muassa eduskunnan tietopalvelujen ja muiden toimintojen roolia koko eduskunnan ja erityisesti oppositioryhmien toiminnan tukemisessa.

Kaikki kansalaisten osallistumismahdollisuuksien ja demokratian tukemisen keinot eivät siis liity vain kansanedustajien ja kansalaisten keskinäiseen yhteydenpitoon. Sen sijaan kansalaisnäkökulmaa mahdollistetaan myös lukuisilla erilaisilla eduskunnan institutionaalisilla ratkaisuilla.

Selvityksen haastatteluissa yhteydenpito kansalaisiin näyttäytyi kuitenkin ensisijaisesti kansanedustajien henkilökohtaisina kontakteina ja mediaan liittyvinä kysymyksinä. Selvityksen tämä luku keskittyy haastatteluissa käsiteltyihin teemoihin, jotka korostavat kansanedustajan yksilöllistä työtä. Selvityksen muut tulokset kuitenkin korostavat tarvetta selvittää tarkemmin, mitkä kansanedustajien käytänteet ja eduskunnan toimintatavat voisivat parhaalla tavalla lisätä eduskunnan päätöksenteon avoimuutta ja demokratian toteutumista. Eduskunnan institutionaalinen tuki kansalaisten osallistumista tukeville käytänteille on selvityksen perusteella epäselvä ja vaatii jatkotoimenpiteitä.

### **Millä tavoin kansanedustajat pitävät yhteyttä kansalaisiin?**

Kansanedustajat korostavat henkilökohtaisen yhteydenpidon merkitystä. Tämä tarkoittaa kansanedustajien tapaavan kansalaisia iltaisin ja viikonloppuisin, vastaavan suoriin yhteydenottoihin, ja osallistuvan julkisiin ja sidosryhmien järjestämiin yleisötilaisuuksiin. Lukuisat haastateltavat kansanedustajat korostavat juuri kasvokkain käytyjen keskusteluiden, toritapaamisten sekä puhelin- ja

<sup>11</sup> (HE 1/1998 vp. perusteluteksti, s. 64)

sähköpostikeskusteluiden tärkeyttä. Kansanedustajat kertovat yksittäisten kansalaisten kanssa keskustelun ja yhteydenottoihin vastaamisen olevan kiinteä osa kansanedustajan viikkorytmiä.

Medialla ja viestintäteknologialla on selvityksen perusteella suuri rooli kansanedustajien työssä. Ilman näkyvyyttä oikeissa viestintäkanavissa kansanedustajat eivät tavoita omaksi kohderyhmäksi koettuja kansalaisia, jotka ovat myös potentiaalisia äänestäjiä. Tätä varten kansanedustajat pitävät yllä henkilökohtaisia internet-sivuja ja sähköpostilistoja, julkaisevat tiedotteita ja blogeja sekä kirjoittavat sanoma- ja aikakauslehtiin. Eri medioilla nähdään kuitenkin olevan hyvin erilaiset roolit, koska varsinkin pienet ja erikoistuneet sanomalehdet nähdään pääosin positiivisessa valossa, kun taas valtakunnallisten medioiden katsotaan haastatteluissa ylläpitävän negatiivista sekä vääristynyttä kuvaa eduskunnasta ja kansanedustajan työstä.

Edustajien välillä on kuitenkin suuria eroja eri välineiden käytön ja viestinnän kohderyhmien välillä. Kansanedustajat tavoittelevat eri yleisöjä, jotka käyttävät eri viestintäkanavia, minkä takia suoralle yhteydenpidolle kansalaisiin ei ole vain yhtä vastausta.

Esimerkiksi sosiaalisen median käyttö on tärkeää kasvavalle osalle kansanedustajia ja sosiaalisen median merkitys on lisääntynyt yleisessä julkisessa keskustelussa, kansanedustajan oman profiilin luomisessa ja medianäkyvyyden saavuttamisessa. Kuitenkin monet erityisesti vanhemmat kansanedustajat korostavat kuinka he käyttävät aikaa kolumnien, mielipidekirjoitusten ja haastattelujen kirjoittamiseksi paikallisiin sekä ammatillisiin lehtiin, koska he tavoittavat tällä tavalla oman kohderyhmäänsä. Kansanedustajien suora yhteydenpito kansalaisiin on siten yhtä kirjavaa kuin kansalaisten omat viestintä- ja mediामीlymykset.

Sosiaalinen media ei siten tavoita kaikkia kansanryhmiä samalla tavalla, eikä sosiaalinen media ole ainoa vastaus kysymykseen, miten yhteydenpitoa kansalaisiin voitaisiin

parantaa. Sosiaalinen media herättääkin haastateltavissa kansanedustajissa ristiriitaisia tunteita. Monet edustajat yhtä aikaa tunnistavat sosiaalisen median merkityksen, mutta ovat kriittisiä sen vaikutuksia kohtaan.

Yhteydenpito kansalaisiin näyttäytyy tässä kuvauksessa henkilökohtaisena kansanedustajien suorituksena. Kuitenkin kansanedustajat myös toteavat eduskunnan arjen etäännyttävän kansasta ja vievän ajatuksia muualle kuin yhteydenpitoon kansalaisten kanssa. Vaikka kansanedustajien tehtävänä on määritelmällisesti edustaa kansaa, eivät eduskunnan päätöksenteko ja toimintatavat tee tätä välttämättä helpoksi. Haastateltavat kansanedustajat pitävätkin ehdottoman tärkeänä, että kansanedustajat aidosti osallistuvat erilaisiin tapahtumiin ja pitävät yhteyttä kansalaisten kanssa. Muutoin riskinä on urautuminen eduskunnan arkeen ja kansanedustajien lukuisien eri roolien suorittamiseen kansanvallan toteuttamisen sijaan.

Haastateltavat kansanedustajat nostavat esiin, ettei yhteydenpito kansalaisiin tapahdu vain suoraan yksittäisiin kansalaisiin. Sen sijaan myös järjestöjen, yhdistysten sekä erilaisten organisaatioiden tapaaminen ja näiden tilaisuuksissa vierailu ovat osa yhteydenpitoa kansalaisiin. Kansanedustajan kannalta järjestöjen tapaamiset voivat olla jopa merkittävämpiä, koska järjestöt edustavat laajaa joukkoa ihmisiä ja voivat siten tuoda tämän ryhmän viestin kansanedustajalle, tai vastaavasti viestiä kansanedustajan kannasta heitä koskettavaan asiaan. Eri kansalaisjärjestöjen sekä sidosryhmien viestien suhteuttaminen voikin antaa kansanedustajalle enemmän kosketuspintaa jostakin asiasta käytävään keskusteluun kuin vain median seuraaminen ja yksittäisten kansalaisten kanssa keskustelu. Osa haastateltavista näkeekin riskin siinä, että kansanedustaja kuuntelisi vain suoria kansalaisyhteydenottoja tai sosiaalista mediaa, koska nämä edustavat vain kapeaa osaa kansalaisista ja äänestäjistä. Kansanvallan toteuttamisen vaatiikin kansanedustajilta useiden eri yhteydenpitotapojen ja kontaktiverkostojen

## *Selvityksen valossa eduskunnan instituutiona tulisi löytää uusia tapoja tukea kansalaisten osallistumista eduskuntatyöhön.*

tuomien tietojen yhdistelemistä sekä tulkintaa.

Erilaisten sidosryhmien tapaaminen onkin keskeinen osa kansanedustajien arkea. Tapaamisia tapahtuu sekä kutsuina eduskuntaan että tapaamisina omassa vaalipiirissä. Sidoryhmät ovat selvityksen perusteella hyvin erilaisia luonteeltaan. Esimerkiksi valtakunnallisten edunvalvojien tapaaminen on hyvin erilaista yhteydenpitoa kuin maakunnan yrittäjäverkoston, potilasjärjestöjen tai ammatillisten yhteenliittymien tapaaminen.

Paikallisten järjestöjen ja yhdistysten tapaaminen voikin olla keskeinen tapa hedelmällisen dialogin käymiseen, koska näissä kansanedustajien tulee selittää linjaansa ja päätöksensä asiaan perehtyneille sekä niistä kiinnostuneille kansalaisille. Valtakunnalliset järjestöt toimivat samalla tavalla, taaten kansanedustajille yhteyden asiaan perehtyneisiin tahoihin keskustelun käymiseksi. Tapaamisten arvioinnissa tuleekin muistaa kansanedustajilla olevan jatkuvasti lukuisia tapaamisia, joiden viestit ovat erilaisia, ja yksi kansanedustajan työn keskeisistä tehtävistä on juuri yhdistellä näitä eri tietolähteitä. Siten kaikkien sidosryhmien tapaamisen rinnastaminen negatiiviseksi lobbaukseksi on selvityksen perusteella eduskunnan omalle toiminnalle haitallista, koska se ei tavoita järjestöyhteyksien todellista roolia kansanedustajien työn ja päätöksenteon kannalta.

Useat haastateltavat kansanedustajat käsittelevät vastauksissaan kansalaisaloitteita. Kansalaisaloitteet nähdään sinänsä positiivisena uutena työkaluna, mutta niissä nähdään myös monia ongelmia. Kansalaisaloitteiden nähdään heijastavan nykyajan henkeä, jossa

korostuvat yhdenasian liikkeet kokonaisvaltaisen politiikanteon sijaan. Tämän vuoksi kansalaisaloitteiden 50 000 allekirjoittajan raja nähdään haastatteluissa varsin matalana, kun huomioidaan internetin sekä sosiaalisen median tuomat mahdollisuudet kerätä kansalaisaloitteille huomiota ja allekirjoituksia. Osa kansanedustajista suhtautuu kriittisesti ajatukseen, että kansalaisaloitteet suoraan edustaisivat kansalaisten tunteja laajassa mittakaavassa, vaikka aloitteisiin liittyvissä kampanjoissa aloitteen jättäminen sinänsä voidaan nähdä jo merkittävänä eduskuntaa koskevana vaateena.

Selvityksen valossa eduskunnan instituutiona tulisi löytää uusia tapoja tukea kansalaisten osallistumista eduskuntatyöhön. Puolueiden ja kansalaisjärjestöjen roolin heikentyminen vaikuttaa myös kansalaisten ja kansanedustajien mahdollisuuksiin pitää toistensa kanssa yhteyttä. Sosiaalinen media ja sähköiset työkalut voivat auttaa asiassa, ja monet kansanedustajat toivovatkin eduskunnan tarjoavan enemmän työkaluja näiden hyödyntämiseen.

Toisaalta eduskunnalta instituutiona kaivataan vahvempaa panostusta demokratian tukemiseen ja osallisuuteen. Mahdollisina kehittämiskohteina mainitaan muun muassa erityisten tilojen ja välineiden antaminen videoiden ja podcastien äänittämiseen, kansalaisten vierailumahdollisuuksien parantamista tekemällä esimerkiksi eduskunnan kirjastosta osallistumisareena. Lisäksi eduskunnalta instituutiona kaivataan vahvempaa sitoutumista kansanedustajan työn puolustamiseksi ja negatiivista julkisuuskuvaa vastaan taistelemiseksi, mitä on sivuttu jo edellisessä luvussa.

## 6 Yhteenveto ja jatkotoimenpiteet

Selvityksen tulokset heijastelevat sitä havaintojen rikkautta, jonka kansanedustajat ovat selvityksen tekijöille kyselyssä ja haastatteluissa välittäneet. Sisältö perustuu kansanedustajien kokemuksiin, ja selvityksen tulokset palautuvatkin kansanedustajien itsensä käsiteltäväksi. Eduskuntatyön uudistamisesta voivat päättää ainoastaan kansanedustajat itse.

Tässä luvussa selvityksen päähavainnot on koottu yhteen. Luku hahmottelee myös selvityksen tuloksista kumpuavat jatkoaskeleet. Siten luku ei vain raportoi tuloksia, vaan tulkitsee niitä sekä koostaa mahdollisia toimenpiteitä eduskuntatyön uudistamistyöryhmän ja puhemiesten käsiteltäväksi. Selvityksen tulokset haastavatkin eduskuntaa pohtimaan, miten eduskunta instituutiona voi itse tehdä työstään merkityksellisempää ja vaikuttavampaa.

### **Rakenteelliset kehittämistarpeet**

Selvitys pyrki kuvaamaan kansanedustajan arkea sekä eduskunnan työskentelyä kahdesta näkökulmasta: kansanedustajien omien silmien läpi ja eduskunnan kokonaisuutensa toiminnan läpi. Tämä erottelu ilmentää selvitystä varten tehdyssä kirjallisessa kyselyssä sekä henkilökohtaisissa haastatteluissa ilmentynyttä eriytymistä eduskunnan poliittisen päätöksenteon ja eduskunnan kanslian hallinnoimien muodollisten puitteiden välillä.

Eriytymisen ja hajautumisen vastakohtana on eduskunnan toimintatapojen hahmottaminen kokonaisuutena. Selvityksen tärkeimpänä tuloksena onkin kansanedustajien toistuvasti esiin tuoma tarve toimintamalleille, jotka auttavat ennakoimaan edus-

kunnan työskentelyä, hahmottamaan päätöksenteon kokonaisuuksia, ja löytämään selkeyttä sekä kiintopisteitä kansanedustajan työn hektisen arjen keskellä.

Taulukkoon 3 on tiivistetty eriytymisestä seuraavat keskeisimmät ongelmakohdat, sekä niistä seuraavat kokonaisuuden hallintaa tukevat kehittämistarpeet.

### **A. Eduskunnan toiminnan pirstaloituminen**

Eduskunnan toimijat jakautuvat toisistaan erillisiin poliittiseen ja muodollisjuridiseen siiloon, jotka tukeutuvat erilaisiin prosesseihin. Yksinkertaistettuna erillisyydestä johtuu, että poliittisessa siilossa olevat toimintatavat ovat alati muuttuvia ja jäsenytmättömiä, eläen eduskuntaryhmien sekä politiikan tarpeiden ja tilanteiden mukai-

**TAULUKKO 3. KESKEISET RAKENTEELLISET KEHITTÄMISTARPEET**

|  | <b>Havainto</b>  | <b>Kehittämistarve</b>  |
|--|--|---|
| <b>A. Eduskunnan toiminnan pirstaloituminen</b>                      | Eduskunnan muodollisjuridinen ja poliittinen maailma eivät kohtaa, mikä johtaa toimielinten pirstaloitumiseen ja jäsentymättömiin rajapintoihin. | Toimintatapoja on kehitettävä eduskunnan kokonaisuuden tasolla ja johtamisen tukirakenteita hahmotettava tämän kautta.  |
| <b>B. Kokonaisuutta tukevan päätöksenteon ohjaamisen puuttuminen</b> | Muodollisjuridisen ja poliittisen toiminnan tukirakenteet kilpailevat toistensa kanssa ja hämärtävät eri toimijoiden vastuita ja valtaa.         | Eduskunnan kanslian, eduskuntaryhmien kanslioiden ja muiden keskeisten tukirakenteiden rooleja ja palveluita tulee tarkastella yhdessä. Eduskuntaryhmien rooli ja toimintatavat tulee hahmottaa selkeämmin osana eduskunnan perusrakenteita.                              |
| <b>C. Tuen puute kokonaisuuden hallinnalle</b>                       | Eduskuntatyön kokonaisuuden ohjaus ei ole kenenkään vastuulla eivätkä kansanedustajat pysty hahmottamaan päätöksenteon kokonaiskuva.             | Eduskuntatyön johtamista tulee selkeyttää ja vahvistaa. Lainsäädäntötyön toimintamalleja tulee kehittää tukemaan paremmin kokonaisuuden hahmottamista ja eduskuntatyön vaikuttavuutta. Johtamisen kehittämisessä tulee hyödyntää prosesseja koskevia tilastoja ja tietoa. |

sesti, kun taas eduskunnan muodollisjuridissä siilossa toimintamalleja hahmotetaan ensisijaisesti suhteessa lakiin ja säännöksiin, jotka korostavat muuttumattomuutta. Lopputuloksena eduskunnan toimintatapoja on haastavaa hahmottaa ja niiden kehittämisen on vaikeaa. Eri toimielinten roolit ovat tämän vuoksi jäsentymättömiä, mikä vaikeuttaa kansanedustajien ja eduskunnan työskentelyä. Ristiriita poliittisen ja muodollisjuridisen toiminnan välillä johtaa siten toimintatapojen hajautumiseen, jota selvityksen perusteella tulisi korjata kehittämällä eduskunnan toimintaa kokonaisuutena.

**B. Kokonaisuutta tukevan päätöksenteon ohjaamisen puuttuminen**

Poliittisen ja hallinnollisen pilarin tukirakenteet ovat eriytyneet toisistaan ja voivat jopa kilpailla toistensa kanssa. Eduskuntaryhmien kasvava valta on tarkoittanut eduskuntaryhmien kanslioiden roolin korostumista sekä eduskunnan poliittisen johdon tukijoina että kansanedustajille suunnattujen palveluiden tarjoajina. Nämä roolit ovat kuitenkin eduskunnan virallisista rakenteista erillisiä, eivätkä siten kehity osana eduskunnan ja kansanvallan kokonaistyökyvyn kehittämistä. Vastaavasti eduskunnan kanslia ei ole pystynyt vastaamaan kaikkiin politiikan käytänteiden muuttuviin tarpeisiin. Tukira-

kenteiden epäselvyys ja eduskuntaryhmien kasvanutta roolia tulisi korjata tuomalla eduskuntaryhmät ja niiden kansliat lähemmäksi eduskunnan virallisia toimintatapoja ja kytkemällä eduskunnan tukipalveluita lähemmäksi myös sisältökysymyksiä ja eduskunnan poliittista johtamista.

**C. Tuen puute kokonaisuuden hallinnalle**

Selvityksen perusteella eriytyneisyys tarkoittaa, että eduskuntatyön kokonaiskuva ei ole kenenkään hallussa. Kansanedustajilla on selvityksen perusteella suuria vaikeuksia hahmottaa päätöksenteon kokonaiskuva. Vastaavasti kansanedustajat ovat epävarmoja siitä, kuka eduskunnan toimintaa tosiasiallisesti johtaa. Tämä on siirtänyt demokraattisen vallankäytön keskipistettä eduskuntaryhmien johdolle, valtioneuvostolle ja valiokuntaneuvoksille. Ongelmaa tulisi korjata selkeyttämällä eduskunnan johtamisrakenteita ja kehittämällä lainsäädäntöprosessia sekä valiokuntien työskentelytapoja. Kehittämisen tulisi olla faktapohjaista ja käyttää hyväkseen eduskunnan prosesseja koskevaa tilasto- ja prosessitietoa.

Kyselyn ja haastattelujen viesti onkin selkeä: kansanedustajat haluavat järjestelmällisiä ja johdonmukaisia työtapoja, jotka auttavat erilaisten roolien yhteensovittami-

nessa sekä päätöksenteon kokonaiskuvan selkiyttämässä.

Haastattelujen mukaan kansanvallan tuen ei odoteta olevan vain yksilöllisten palveluiden tarjoamista ja muodollisjuridisten raamien ylläpitoa, vaan kansanedustajien sekä lainsäädäntötyön onnistumisen mahdollistamista. Vastaavasti kansanedustajat näkevät, ettei eduskunnan vahvaan hallinnollinen johto kilpaile kansavallan peruseräaatteiden kanssa, vaan voi tukea ja vahvistaa sitä. Ongelmien ratkomiseksi tarvitaan sekä poliittisia linjauksia ja hallinnon aktiivisuutta, mutta ennen kaikkea näiden yhteistyötä.

Selvityksen perusteella eduskunnan työtä tulisi kehittää kokonaisuus edellä ja tunnistuen eduskunnan muodollisten toimielinten yhteydet ja rajapinnat myös Arkadianmäen ulkopuolisiin tahoihin. Vain tunnistamalla eduskunnan ja kansanedustajien työtavat sekä toimintamallit osana demokratian ja yhteiskunnallisen päätöksenteon kokonaisuutta, jossa kansanedustajat toteuttavat lukuisia erilaisia rooleja, voidaan eduskunnan rakenteellisia kehittämistarpeita ratkaista.

Kokonaisuuden hallintaa voivat selvityksen perusteella tukea puhemiesten ja puhemiesneuvoston johtajaroolin vahvistaminen sekä eduskunnan virkajohdon vahvempi johtajuus ja työskentely eduskunnan poliittisen johdon tukena. Ilman poliittisen ja virkajohdon yhteistyötä ja toistensa tuke-

mista on eduskunnan selvityksen valossa vaikeaa ratkaista selvityksessä havaittuja ongelmakohtia.

## Tarpeet toimenpiteille ja lisäselvitykselle

Selvityksessä tunnistettiin lukuisia eduskuntatyön konkreettisia kehittämistarpeita, joista monet koskevat yksittäisten toimielimien käytänteitä, mutta osa koskee koko eduskunnan toimintatapoja. Taulukossa 4 on esitelty seitsemän käytännön asiaa, joihin eduskunnan tulisi kohdentaa toimenpiteitä ja selvittää näiden yksityiskohtia tarkemmin.

Lista ei noudata selvityksen lukujen jaottelua vaan se koostaa yhteen läpi selvityksen käsitellyjä teemoja. Kaikissa taulukon toimenpiteissä tulee ottaa huomioon eduskuntatyössä havaitut rakenteellisten ongelmien korjaaminen ja eduskuntatyön kokonaisuuden kehittäminen yksittäisten toimielinten sijaan.

### 1. Kansanedustajien eri roolien yhteensovittaminen

Selvityksen perusteella kansanedustajien on usein vaikea ennakoita ja sovittaa yhteen eduskuntatyön kokonaisuutta ja ajankäyttöä kansanedustajien eri tehtävien kanssa. Kansanedustajien keskeinen ongelma on ajankäytön hajanaisuus ja työn ennakoimattomuus. Edustajan työ muodostuu päällekkäisistä kokouksista ja kansanedustajien siirtyilystä

## TAULUKKO 4. KESKEISET EDUSKUNTATYÖN KEHITTÄMISTEEMAT JA TOIMENPIDETARPEET

| Kehittämisteema           | Jatkoaskeleet   |
|---------------------------|---|
| Kokonaisuuden hallinta    | 1. Kansanedustajien eri roolien yhteensovittaminen<br>2. Päätöksenteon kokonaisuuden johtaminen ja kehittäminen |
| Eduskunnan toimintamallit | 3. Lainsäädäntöprosessin jäsentäminen<br>4. Valiokuntien toimintamallit ja käytänteet                           |
| Kansanvallan tukeminen    | 5. Eduskuntaryhmien asema eduskunnassa<br>6. Kansalaisten osallistumistapojen vahvistaminen                     |
| Päätöksenteon tuki        | 7. Tukipalveluiden yhteensovittaminen, kehittäminen ja kohdentaminen  |

näiden välillä. Asioiden käsittely eduskunnassa on usein katkonaista käsittelyn pirstaloituessa useisiin kokouksiin. Kokonaisuudessaan kansanedustajan työ on merkittävästi eduskunnassa itsessään tapahtuvaa täysistunto- ja valiokuntatyöskentelyä monimuotoisempaa sekä muuttuvaa, sisältäen mm. osallistumista puolueiden, kunnalliseen ja järjestöjen toimintaa sekä kansalaisten ja sidosryhmien tapaamista. Eduskunnan toimintamallit ovat kuitenkin suunniteltu vain muodollista lainsäädäntötyötä silmällä pitäen.

## **2. Päätöksenteon kokonaisuuden johtaminen ja kehittäminen**

Selvityksessä kansanedustajat toistuvasti tuovat esiin tarpeen eduskunnan kokonaisuuden johtamista ja hahmottamista tukeville toimintatavoille. Eduskunnan tulisikin kehittää toimintatapoja kokonaisuutena, jossa yhdistyvät hallinnollinen ja poliittinen valmistelu. Kokonaisuuden hallintaa voivat selvityksen perusteella tukea puhemiesten ja puhemiesneuvoston johtajaroolin vahvistaminen, sekä virkamiesjohdon vahvempi johtajuus ja työskentely eduskunnan poliittisen johdon tukena. Ilman poliittisen ja virkamiesjohdon yhteistyötä sekä toistensa tukemista on selvityksen valossa vaikea ratkaista ongelmakohtia. Tähän liittyen myös kansanedustajien ohjaus- ja johtamisvalmistauksia tulisi vahvistaa. Eduskunnan kanslian yhteyteen tulisi perustaa kehittämistoiminto. Kehittämisessä tulisi käyttää hyväksi lainsäädäntöprosessiä koskevaa fakta- ja tilastotietoa.

## **3. Lainsäädäntöprosessin jäsentäminen**

Yksittäisten kansanedustajien ja toimielinten tarpeiden sijaan eduskunnan työtä tulisi kehittää kokonaisuus edellä, tunnistuen eduskunnan muodollisten toimielinten yhteydet ja rajapinnat poliittiseen valmisteluun sekä eduskunnan ulkopuolisiin tahoihin. Eduskunnan työskentelyssä on rakenteellinen vinouma: eduskunnan käytänteet ja tuki ovat suunniteltu yksittäisten kansanedustajien sekä päätöksenteon muodollisten areenoiden ympärille, mutta kokonaisuuden hallinta ja

johtaminen on jäänyt heikoksi. Tämä tekee lakien säätämisestä hajautunutta ja tehotonta. Vinouman takia kansanedustajille näkyvät yksilölliset tukipalvelut voidaan arvioida laadukkaiksi yhtä aikaa, kun eduskunnan toimintamallit nähdään epätarkoituksenmukaisina ja kansanedustajan työ sekavana poukkoiluna. Kansanedustajat tuovat toistuvasti esiin tarpeen toimintamalleille, jotka auttava ennakoimaan eduskunnan työskentelyä ja hahmottamaan päätöksenteon kokonaisuutta. Selvityksen perusteella eduskunnan tulisikin tarkastella toimintatapojaan kokonaisuutena sen sijaan, että kehittäminen kohdistuu yksittäisiin valiokuntiin, yksittäisiin eduskunnan tarjoamiin palveluihin tai yksittäisen kansanedustajan tarpeisiin.

## **4. Valiokuntien toimintamallit ja käytänteet**

Eduskunnan työskentely ja toimintamallit ovat selvityksen perusteella kehitetty yksittäiset toimielimet edellä. Tämä näkyy valiokuntien eriytymisenä ja kokonaiskuvan hämärtyminen. Kansanedustajien mukaan valiokuntien työskentelytavoissa on runsaasti kehitettävää, mutta keskeisimpänä hahmotuu tarve selvittää tarkemmin valiokuntien työskentelytapojen eroja ja erityisyyksiä. Selvittämisessä tarkastelun tulisi ulottua yksittäisiä valiokuntia laajempiin prosesseihin. Tällöin tulisi asemoida valiokuntien työ osaksi valtioneuvoston sekä eduskunnan yhdessä jakamaa lainsäädäntötyötä, ja hahmottaa kansanedustajien työtä laajemmasta demokraattisen päätöksenteon näkökulmasta.

## **5. Eduskuntaryhmien asema eduskunnassa**

Eduskuntaryhmiä ja niiden kanslioiden toimintaa tulisi tarkastella osana eduskuntatyön kehittämistä. Eduskuntaryhmät ovat selvityksen perusteella keskeisimpiä eduskuntatyön valtakeskittymiä, mutta niiden toimintatavat ja kiinnittyminen eduskunnan työhön ovat jäsentymättömiä. Selvityksen perusteella eduskuntaryhmien jatkuvasti

vahvistunut rooli päätöksenteossa ja eduskunnan työskentelyssä edellyttäisi niiden järjestelmällisempää asemointia suhteessa eduskunnan muihin toimielimiin ja prosesseihin.

#### **6. Kansalaisten osallistumistapojen vahvistaminen**

Yhteydenpito kansalaisiin nojaa kansanedustajien henkilökohtaiseen työhön. Sosiaalisen median ja internetin rooli on jatkuvasti kasvanut kansanedustajien työssä, kun taas perinteisten osallistumistapojen kuten puolueiden ja kansalaisjärjestöjen nähdään heikentyneen. Eduskunnalta instituutiona kaivataan toimenpiteitä demokratian tukemiseksi, kansalaisten ja kansanedustajien yhteydenpidon parantamiseksi, sekä eduskunnan julkisuuskuvan parantamiseksi. Yhtenä osana nähdään suuremmat panostukset eduskunnan tarjoamiin digitaalisen viestinnän työkaluihin, kuten videoiden ja podcastien äänittämiseen. Eduskunnan tulisi selvittää tarkemmin uusia osallistumista tukevia rakenteita ja toimintatapoja, jotka eivät nojaa vain kansanedustajien itsensä, puolueiden tai kansalaisjärjestöjen toimintaan.

#### **7. Tukipalveluiden yhteensovittaminen, kehittäminen ja kohdentaminen**

Eduskuntatyön kokonaisnäkökulmasta eduskunnan kanslian tuki on kohdistunut joko eduskunnan muodollisiin puitteisiin tai suoraan yksittäisille kansanedustajille tarjottuihin palveluihin. Eduskunnan kanslian tarjoamassa tuessa on kuitenkin aukkoja suhteessa eduskunnan päätöksenteon

kipupisteisiin ja kansanedustajien arjen ongelmiin. Eduskunnan tukipalveluiden tulisi suuremmin tukea eduskunnan poliittista työtä kansanvallan toteuttajina. Vastavasti eduskuntaryhmien kanslioiden roolia eduskunnan työn tukemisessa ei ole huomioitu tai tunnistettu. Eduskunnan tulisi selvittää tarkemmin eduskunnan kanslian ja eduskuntaryhmien kanslioiden tarjoaman tuen sisältöjä, yhteyksiä ja päällekkäisyyksiä. Näiden molempien roolia tulisi jäsentää yhdessä tukemaan eduskuntatyön poliittista ja sisällöllistä johtamista toisiaan täydentäen. Näiden tulisi myös yhdessä parantaa eduskunnan päätöksentekovalmiuksia kohdentamalla uudelleen kansanedustajien koulutusta ja tietopalveluita.

Toimenpiteiden sekä jatkoaskeleiden pohtiminen palautuu eduskunnan ja puhemiesneuvoston nimittämän uudistamistyöryhmän käsiteltäväksi. Selvityksen tulokset peräänkuuluttavat selkeiden vastuiden jakamista näiden toimenpiteiden ja lisäselvitysten toteuttamiseksi. Kyselyssä ja haastattelussa havaittu eduskuntatyön johtamisen puute ja kokonaisuuden hämärtyminen alleviivaavat tarvetta ratkaista näitä ongelmia jo selvityksen jatkotoimenpiteitä linjattaessa. Ilman selkeitä päätöksiä ja vastuita uudistamista on epätodennäköistä, että ongelmia saadaan ratkaistua.

Puhemiehet, puhemiesneuvosto, kanslia-toimikunta, eduskuntaryhmät sekä eduskunnan kanslia ovat kaikki yhdessä ja erikseen vastuussa eduskuntatyön johtamisesta. Selkeiden vastuiden jakaminen ja roolien ottaminen ei siten ole yksiselitteistä, mitä

*Kahdessa eri sillosta tapahtunutta onnistunutta kehittämistä ja maailman muutokseen reagointia on nyt tuotava yhteen, jotta eduskunta voi ratkaista kansanedustajien tunnistamia haasteita.*



myös tämä selvitys kuvaa. Kansanvallan periaatteiden mukaisesti eduskunnan on kuitenkin itse pystyttävä ratkaisemaan kohtaamansa ongelmat, eikä kukaan voi tehdä tätä eduskunnan ja kansanedustajien puolesta. Selvitys on tunnistanut kysymykset, joita näiden tahojen tulee käsitellä eduskunnan päätöksenteon ja kansanvallan vahvistamiseksi.

Perustuslain uudistamisen yhteydessä 1999 eduskuntaa koskevat säännökset muotoiltiin väljiksi, jotta eduskunta voi vastata kunkin ajan vaatimiin tarpeisiin ja paineisiin. Koko perustuslakiuudistuksen taustalla oli tarve määrittää uudelleen eduskunnan toimintatapoja vastaamaan muuttunutta maailmaa ja sen asettamia tarpeita. Eduskunta onkin instituutiona selvinnyt lukuisista murroskausista onnistuneesti. Perustuslain muutos on yksi esimerkki tästä.

Poliittisen maailman ja muodollisjuridisen maailman erillään pitäminen on antanut kansanedustajille mahdollisuuden määritellä toimintatapoja uudestaan nopeastikin, ja toisaalta eduskunnan toimielimien sekä kanslian toiminta on varmistanut vallankäytön perustumisen lakiin. Tätä kahdessa eri siilossa tapahtunutta onnistunutta kehittämistä ja maailman muutokseen reagointia on nyt tuotava yhteen, jotta eduskunta voi ratkaista kansanedustajien tunnistamia haasteita.

Selvityksen jatkoaskeleiden kannalta on tärkeää korostaa, että selvityksessä puhuu juuri kansanedustajien oma ääni, joka vaatii toimintatapoihin muutoksia. Perustuslaissa taatun kansavallan puolustamiseksi kansanedustajien tulee tarttua näihin haasteisiin niiden vakavuuden vaatimalla päättäväisyydellä ja vastuullisuudella.



# Lähteet

Eduskunta (2015). Valiokuntaopas 2015. Eduskunnan kanslian julkaisut 1/2015. Eduskunta. Helsinki. [www.eduskunta.fi/FI/tietoeduskunnasta/julkaisut/Documents/ekj\\_1+2015.pdf](http://www.eduskunta.fi/FI/tietoeduskunnasta/julkaisut/Documents/ekj_1+2015.pdf).

Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (HE 1/1998). [www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he\\_1+1998.pdf](http://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_1+1998.pdf).

Laki eduskunnan kanslian ohjesäännöstä (1480/2015). [www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20151480](http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20151480).

Laki eduskunnan työjärjestyksestä (40/2000). [www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2000/20000040](http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2000/20000040).

Laki eduskuntaryhmistä (979/2012). [www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2012/20120979](http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2012/20120979).

Oikeusministeriö (2008). Perustuslaki 2008 -työryhmän muistio. Työryhmämietintö 2008:8, Oikeusministeriö. Helsinki. [julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76132/omtr\\_2008\\_8\\_perustuslaki\\_2008\\_-tyoryhman\\_muistio\\_212s.pdf?sequence=1](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76132/omtr_2008_8_perustuslaki_2008_-tyoryhman_muistio_212s.pdf?sequence=1).

Sitra (2018). Kansanvallan peruskorjaus – Kaikki voimavarat käyttöön. Sitran työpapereita. Sitra. Helsinki. [media.sitra.fi/2018/02/02133038/kansanvallanperuskorjaus.pdf](http://media.sitra.fi/2018/02/02133038/kansanvallanperuskorjaus.pdf).

Suomen perustuslaki (731/1999). <https://www.finlex.fi/fi/laki/smur/1999/19990731?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=perustuslaki>.

# Liitteet

## Liite 1: Kysely kansanedustajille

Suomi ▼

Valitse kieli / Välj språk



Suomi ▼

# SITRA

Eduskuntatyön uudistaminen -kysely

Hyväksyn, että kyselyn vastaukset ja niihin sisältyvät henkilötiedot voidaan tallentaa sekä yhdistää taustatietoihin analysointia varten. Taustatietoja ovat matkustustiedot ja valiokuntien kokoonpanoa koskevat tiedot. Tiedot anonymisoidaan ja kerättävä aineisto käsitellään luottamuksellisesti. Yksittäisen vastaajan tietoja ei käytetä eikä julkaista missään vaiheessa. Tietoja käytetään vain eduskuntatyön uudistamisessa.

Kyllä  
 En



Edistyminen

0%

Kuinka hyvin pystytte aikataulullisesti hoitamaan seuraavat tehtävät ja työt?

#### Täysistuntotyön

0 - Erittäin huonosti  10 - Erittäin hyvin  
 En osaa sanoa

#### Valiokuntatyön

0 - Erittäin huonosti  10 - Erittäin hyvin  
 En osaa sanoa

#### Työn eduskunnan valitsemissa toimielimissä (esimerkiksi kokoukset, kansainväliset valtuuskunnat)

0 - Erittäin huonosti  10 - Erittäin hyvin  
 En osaa sanoa

#### Eduskuntatalon sisällä tapahtuvan muun eduskuntatyön (esimerkiksi muut toimielimet, tilaisuudet, koulutus, tapaamiset, haastattelut jne.)

0 - Erittäin huonosti  10 - Erittäin hyvin  
 En osaa sanoa

#### Eduskuntatalon ulkopuolella tapahtuvan muun eduskuntatyön (esimerkiksi toimielinten kokoukset, tilaisuudet, koulutus, tapaamiset jne.)

0 - Erittäin huonosti  10 - Erittäin hyvin  
 En osaa sanoa

#### Eduskuntaryhmän toimintaan liittyvät tehtävät (esimerkiksi kokoukset, neuvottelut, tilaisuudet)

0 - Erittäin huonosti  10 - Erittäin hyvin  
 En osaa sanoa

#### Puoluetyön

(esimerkiksi kansainvälinen, valtakunnallinen, alueellinen, paikallinen; kokoukset ja tilaisuudet, työryhmät, valmistelu, koulutus)

0 - Erittäin huonosti  10 - Erittäin hyvin  
 En osaa sanoa

#### Vaalipiirityön

(esimerkiksi vierailut, tapaamiset, vierasryhmät ja lähetystöt eduskunnassa, äänestäjä- ym. tapaamiset jne.)

0 - Erittäin huonosti  10 - Erittäin hyvin  
 En osaa sanoa

#### Kuntapolitiikkaan liittyvät tehtävät (kunnalliset ja maakunnalliset luottamustehtävät)

0 - Erittäin huonosti  10 - Erittäin hyvin  
 En osaa sanoa

#### Muut luottamustoimet (valtiolliset, yritykset, järjestöt, yhteisöt)

0 - Erittäin huonosti  10 - Erittäin hyvin  
 En osaa sanoa

#### Omaehtoisen perehtymisen ja yhteydenpidon sidosryhmiinne

0 - Erittäin huonosti  10 - Erittäin hyvin  
 En osaa sanoa

#### Henkilökohtaiseen elämäänne liittyvät tehtävät

0 - Erittäin huonosti  10 - Erittäin hyvin  
 En osaa sanoa

Mitkä asiat koette haasteellisiksi kansanedustajan tehtävien hoitamisessa?

Kuinka kuormittavana pidätte kansanedustajan työtänne?

0 - Ei lainkaan kuormittavana  10 - Erittäin kuormittavana  
 En osaa sanoa

Mikä auttaisi, että pystyisitte hoitamaan kansanedustajan tehtävänne paremmin?

Haluaisitteko uudistaa eduskuntatyötä siten, että kansanedustajat kuuluisivat vain yhteen valiokuntaan?

- Kyllä  
 En  
 En osaa sanoa

Kuinka paljon käytätte seuraavia nykyisiä työvälineitä kansanedustajan tehtäviä hoitaessanne?

**Puhelin**

0 - Erittäin vähän  10 - Erittäin paljon  
 En osaa sanoa

**Tietokone**

0 - Erittäin vähän  10 - Erittäin paljon  
 En osaa sanoa

**Tabletti**

0 - Erittäin vähän  10 - Erittäin paljon  
 En osaa sanoa

**Sähköposti**

0 - Erittäin vähän  10 - Erittäin paljon  
 En osaa sanoa

**Sähköinen kalenteri**

0 - Erittäin vähän  10 - Erittäin paljon  
 En osaa sanoa

**Sosiaalinen media**

0 - Erittäin vähän  10 - Erittäin paljon  
 En osaa sanoa

**Internetin hakupalvelut**

0 - Erittäin vähän  10 - Erittäin paljon  
 En osaa sanoa

Käytättekö jotain muuta työvälinettä?

- Kyllä, mitä?   
 En

**Kuinka toimiviksi koette seuraavat nykyiset työvälineet kansanedustajan tehtäviä hoitaessanne?**

**Puhelin**

0 - Erittäin huonosti toimiva  10 - Erittäin hyvin toimiva  
 En osaa sanoa

**Tietokone**

0 - Erittäin huonosti toimiva  10 - Erittäin hyvin toimiva  
 En osaa sanoa

**Tabletti**

0 - Erittäin huonosti toimiva  10 - Erittäin hyvin toimiva  
 En osaa sanoa

**Sähköposti**

0 - Erittäin huonosti toimiva  10 - Erittäin hyvin toimiva  
 En osaa sanoa

**Sähköinen kalenteri**

0 - Erittäin huonosti toimiva  10 - Erittäin hyvin toimiva  
 En osaa sanoa

**Kuinka hyödylliseksi koette sosiaalisen median?**

0 - Erittäin hyödyttömäksi  10 - Erittäin hyödylliseksi  
 En osaa sanoa

**Internetin hakupalvelut**

0 - Erittäin huonosti toimiva  10 - Erittäin hyvin toimiva  
 En osaa sanoa

**Miten kehittäisitte eduskunnan työvälineitä ja ergonomiaa?**

**Miten hyvin koette yhteistyön ja vuorovaikutuksen toimivan eduskuntatyössä?**

0 - Erittäin huonosti  10 - Erittäin hyvin  
 En osaa sanoa

**Miten kehittäisitte eduskuntatyöhön liittyvää yhteistyötä ja vuorovaikutusta?**

**Eduskunnan kanslian täysistuntopalveluita**

mm. kokousjärjestelyt, asiakirjat, keskuskanslian asiantuntijapalvelut, täysistunnon puheenvuorojen kirjaaminen, ruotsinkieliset palvelut

0 - Ei lainkaan riittävästi   10 - Täysin riittävästi  
 En osaa sanoa

**Eduskunnan kanslian valiokuntapalveluita**

mm. mietintö- ja lausuntoluonnokset, valiokuntatyön suunnittelun tuki, valiokuntamatkojen suunnittelun ja toteutuksen tuki

0 - Ei lainkaan riittävästi   10 - Täysin riittävästi  
 En osaa sanoa

**Eduskunnan kanslian tieto- ja viestintäpalveluita**

mm. verkkoviestintä, eduskunnan esittelyaineistot ja julkaisut, eduskunnan kirjaston palvelut, eduskunnan arkiston palvelut, selvitykset, laskelmat ja tiedonhakupalvelut, mediaseuranta, verkkotiedonlähteet

0 - Ei lainkaan riittävästi   10 - Täysin riittävästi  
 En osaa sanoa

**Eduskunnan kanslian kansainvälisiin asioihin liittyviä palveluita**

mm. kv-valtuuskuntien suunnittelu (taustamateriaali, raportit), kokousjärjestelyt, asiantuntijapalvelut kv-asioissa, kansainvälinen yhteistyö, valtuuskuntien sihteeristöt

0 - Ei lainkaan riittävästi   10 - Täysin riittävästi  
 En osaa sanoa

**Eduskunnan kanslian turvallisuuspalveluita**

mm. turvallisuusohjeistot ja käytännöt, sisäänkäyntien ja vierailujen turvallisuusjärjestelyt, turvallisuustilanne eduskunnassa

0 - Ei lainkaan riittävästi   10 - Täysin riittävästi  
 En osaa sanoa

**Eduskunnan hallinnollisia palveluita**

mm. eduskunnan kanslian perehdytys ja koulutus, avustaja-asioiden hoidon tuki, työterveydenhuolto, matkakorvausten maksatus, kotimaan lento-, juna-, bussi- ja taksimatkustuksen sujuvuus, palvelutori, (asiamiesposti), eduskunnan tietojärjestelmät (laitteet ja ohjelmistot), Internetin ja Intranetin hakupalvelut, it-palveluiden tuki, työhuonepalvelut (postinjakelu, kopiointi ja tulostuksen tukipalvelut, toimeksiantojen välitys, laitekannan ylläpito, toimistotarvikepalvelut), kokouspalvelut (tilavaraukset, kokoustilojen käytön, opastus, yleiset kokousjärjestelyt ja kokoustekniset palvelut, auditoriovarauksiin liittyvät neuvottelut ja suunnittelu), tilojen siivous ja muut tilojen huoltopalvelut)

0 - Ei lainkaan riittävästi   10 - Täysin riittävästi  
 En osaa sanoa

**Kuinka hyvin tietotekniikkapalvelut tukevat työtänne?**

0 - Erittäin huonosti   10 - Erittäin hyvin  
 En osaa sanoa





Millainen työnjako teillä on avustajanne kanssa seuraavissa tehtävissä?

**Kalenterin ylläpito**

0 - Avustaja tekee kokonaan  10 - Teen itse kokonaan

**Sähköpostien käsittely**

0 - Avustaja tekee kokonaan  10 - Teen itse kokonaan

**Sosiaalisen median päivitys**

0 - Avustaja tekee kokonaan  10 - Teen itse kokonaan

**Tiedonhaku ja muu valmistelu**

0 - Avustaja tekee kokonaan  10 - Teen itse kokonaan

**Yhteydenpito ja kontaktointi**

0 - Avustaja tekee kokonaan  10 - Teen itse kokonaan

**Valtiopäivätoimien valmistelu**  
(esimerkiksi aloitteet, kysymykset ja muutosehdotukset)

0 - Avustaja tekee kokonaan  10 - Teen itse kokonaan

**Valiokuntatyöhön valmistautuminen**

0 - Avustaja tekee kokonaan  10 - Teen itse kokonaan

**Puheiden ja puheenvuorojen kirjoittaminen**

0 - Avustaja tekee kokonaan  10 - Teen itse kokonaan

**Kolumnien ym. kirjoittaminen**

0 - Avustaja tekee kokonaan  10 - Teen itse kokonaan

**Muistioiden kirjoittaminen**

0 - Avustaja tekee kokonaan  10 - Teen itse kokonaan

**Läsnäolo tilaisuuksissa**  
(esimerkiksi seminaarit ja infot)

0 - Avustaja tekee kokonaan  10 - Teen itse kokonaan

Onko teillä jokin muu tehtävä, jossa teillä on työnjakoa avustajanne kanssa?

- Kyllä, mikä?
- Ei

Miten kehittäisitte avustajien työtä ja tukea kansanedustajille?

Miten kehittäisitte täysistuntotyötä (esimerkiksi menettelytavat, valmistautuminen, seuranta ym.)?

Miten kehittäisitte valiokuntatyötä (esimerkiksi menettelytavat, valmistautuminen, seuranta, arviointi ym.)?

Miten kehittäisitte eduskunnan valitsemien toimielimien työskentelyä (esimerkiksi kokoukset, valmistautuminen, ml. kansainväliset valtuuskunnat)?

Miten kehittäisitte eduskunnan ulkopuolella tapahtuvaa muuta eduskuntatyötä (toimielinten kokoukset, tilaisuudet, koulutus, tapaamiset ym.)?

Miten kehittäisitte eduskunnan sisällä tapahtuvaa muuta eduskuntatyötä (esimerkiksi muut toimielimet, tilaisuudet, koulutus, tapaamiset, haastattelut ym.)?

Miten kehittäisitte eduskuntaryhmän toimintaa (esimerkiksi kokoukset, neuvottelut, tilaisuudet ym.)?

Miten kehittäisitte kansalaisten vuorovaikutusta ja osallisuutta eduskuntatyössä?

Miten kehittäisitte ympäristöasioiden huomioonottamista eduskuntatyössä?

Kuinka tärkeänä pidätte sitä, että kansanedustajille järjestetään edustajan tehtävän parempaa hoitoa edistävää koulutusta?

0 - Ei lainkaan tärkeänä  10 - Erittäin tärkeänä

En osaa sanoa

**Kuinka riittävästi koette saavanne eduskunnalta koulutusta ja perehdytystä?**

0 - Erittäin vähän  10 - Erittäin paljon  
 En osaa sanoa

**Kuinka riittävästi koette saavanne eduskuntaryhmältä koulutusta ja perehdytystä?**

0 - Erittäin vähän  10 - Erittäin paljon  
 En osaa sanoa

**Kuinka hyödyllisiksi koette eduskunnan järjestämät koulutukset ja perehdytykset?**

0 - Erittäin hyödyttömiksi  10 - Erittäin hyödyllisiksi  
 En osaa sanoa

**Kuinka hyödyllisiksi koette eduskuntaryhmän järjestämät koulutukset ja perehdytykset?**

0 - Erittäin hyödyttömiksi  10 - Erittäin hyödyllisiksi  
 En osaa sanoa

**Missä määrin osaamistanne ja kokemustanne hyödynnetään eduskuntatyössä?**

0 - Ei lainkaan  10 - Erittäin paljon  
 En osaa sanoa

**Miten osaamistanne ja kokemustanne voisi hyödyntää nykyistä enemmän?****Koetteko tarvitsevanne osaamisen vahvistamista kansanedustajan työn jollakin seuraavista osa-alueista?****Sisältökysymyksissä (substanssiosaamisessa)**

0 - Ei lainkaan  10 - Erittäin paljon  
 En osaa sanoa

**Perehtymisessä kansanedustajan työhön**

0 - Ei lainkaan  10 - Erittäin paljon  
 En osaa sanoa

**Perehtymisessä valiokuntatyöhön**

0 - Ei lainkaan  10 - Erittäin paljon  
 En osaa sanoa

**Koetteko tarvitsevanne osaamisen vahvistamista seuraavissa asioissa?****Esiintymistaidoissa**

0 - Ei lainkaan  10 - Erittäin paljon  
 En osaa sanoa

**Dialogitaidoissa**

0 - Ei lainkaan  10 - Erittäin paljon  
 En osaa sanoa

**Verkosto- ja vaikuttamisosaamisessa**

0 - Ei lainkaan  10 - Erittäin paljon  
 En osaa sanoa

**Tedonhankinta- ja tietotekniikataidoissa**

0 - Ei lainkaan  10 - Erittäin paljon  
 En osaa sanoa

**Oman osaamisen ja työn kehittämisessä**

0 - Ei lainkaan  10 - Erittäin paljon  
 En osaa sanoa

**Kielitaidossa**

0 - Ei lainkaan  10 - Erittäin paljon  
 En osaa sanoa

**Kansainvälisessä osaamisessa**

0 - Ei lainkaan  10 - Erittäin paljon  
 En osaa sanoa

**Kaipaatteko osaamisen vahvistamista jossakin muussa asiassa?**

- Kyllä, missä asiassa?
- En

**Miten kehittäisitte koulutusta ja omaehtoisen koulutuksen tukea?****Kuinka monta tuntia kuukaudessa olisitte valmis käyttämään aikaa kouluttautumiseen?**

0 tuntia kuukaudessa  40 tuntia kuukaudessa  
 20  
 En osaa sanoa

**Kuinka monta päivää vaalikaudessa olisitte valmis käyttämään aikaa kouluttautumiseen?**

0 päivää vaalikaudessa  40 päivää vaalikaudessa  
 20  
 En osaa sanoa

**Mikä ajankohta vaalikaudella olisi mielestänne paras koulutusten järjestämiseen?**

Voitte valita useamman vaihtoehdon.

- 1. vuosi
- 2. vuosi
- 3. vuosi
- 4. vuosi
- En osaa sanoa

**Mikä ajankohta vuodesta olisi mielestänne paras koulutusten järjestämiseen?**

Voitte valita useamman vaihtoehdon.

- Tammikuu
- Helmikuu
- Maaliskuu
- Huhtikuu
- Toukokuu
- Kesäkuu
- Heinäkuu
- Elokuu
- Syyskuu
- Lokakuu
- Marraskuu
- Joulukuu
- En osaa sanoa

**Mikä viikonpäivä olisi mielestänne paras koulutusten järjestämiseen?**

Voitte valita useamman vaihtoehdon.

- Maanantai
- Tiistai
- Keskiviikko
- Torstai
- Perjantai
- Lauantai
- Sunnuntai
- En osaa sanoa

**Miten koette kansanedustajan työn ja henkilökohtaisen elämän yhteensovittamisen?**

0 - Erittäin haasteellista  10 - Onnistuu erittäin hyvin  
 En osaa sanoa

**Mikä helpottaisi työn ja henkilökohtaisen elämän yhteensovittamista?****Mitä muuta kansanedustajan työn ja eduskunnan toiminnan kehittämiseen liittyen haluaisitte nostaa esiin?**

(Esimerkiksi miten kehittäisitte eduskuntatyön kansainvälisyyttä, tulevaisuusnäkökulman huomioimista, eduskunnan tiloja, työn rytmitystä ja prosesseja, kansanedustajien poissaolokäytänteitä, työn rytmitystä ja prosesseja tms.).

**SITRA****Kiitos ajastanne ja osallistumisestanne kyselyyn!**

Kyselyyn vastaaminen sujui onnistuneesti. Voitte nyt sulkea kyselysivun.



# Liitteet

## Liite 2: Haastattelujen teemat

### 1. Uudistamistarpeet kansanedustajien tehtävien hoitamisessa ja eduskuntatyössä

- Millaisia kehittämistarpeita näette eduskuntatyössä?
- Miten kansanedustajan tehtäviin ja eduskuntatyöhön liittyviä käytänteitä voisi kehittää?
- Miten ja kenen pitäisi lähteä edistämään muutosta ja onko muutokselle pidäkkeitä?
- Millaisena näet kansanedustajien, eduskuntaryhmän ja eduskunnan kanslian roolin eduskuntatyössä ja toiminnan kehittämisessä?
- Millaista osaamisen kehittämistä kaipaisit/olisit kaivannut?

### 2. Kansanedustajan työn monet areenat

- Miten kansanedustajan työn monet areenat ja näiden roolit yhdistyvät kansanedustajalla, ja miten erilaiset yhdistelmät tukevat kansanedustajan jaksamista tai poliittista onnistumista?
- Mitkä areenat/sidosryhmät koette tärkeimmiksi oman työn kannalta?
- Millainen rooli kansainvälisyydellä on edustajantyössänne?
- Mitkä asiat vaikuttavat ajankäytön priorisointiin?

### 3. Kansanedustajan ajankäyttö:

#### a. Viikkokello (tammi-helmikuu 2019)

- Käydään läpi yhden viikonajalta kansanedustajan tehtävät luokiteltuna alla oleviin luokkiin. Selvitetään kansanedustajan tehtävien päällekkäisyyttä ja ajankäytön jakautumista eri tehtävien välillä.
- Eduskunnan valitsemat toimielimet (sisältää kokoukset, valmistautuminen)
- Varsinainen eduskuntatyö, eduskuntatalon sisällä (sisältää: täysistunto, valiokunnat, muut toimielimet, koulutus, asiantuntijoiden tapaamiset, ministeriöiden tapaamiset, lobbareiden tapaamiset, haastattelut, muu)
- Varsinainen eduskuntatyö; eduskunnan ulkopuolella tapahtuva (sisältää; eduskunnan valitsema toimielin, kotimaassa, eduskunnan valitsema toimielin ulkomaalla, tapaamiset ministeriöissä, muut viranomaisten tapaamiset, asiantuntijoiden tapaaminen)
- Eduskuntaryhmän toiminta (eduskuntaryhmän kokous, eduskuntaryhmän työvaliokunnan kokous, valiokuntaryhmän kokous, valiokuntavastaavien kokous, ryhmien välinen neuvottelu, hallitusryhmän kokous, hallitusryhmien välinen kokous)
- Puoluetyö (puolueen hallintoelinten kokoukset ja tilaisuudet, puolueen työryhmä, suunnittelupalaverit, koulutustilaisuudet, muut puolueen tilaisuudet, kv-matkat)
- Vaalipiirityö (edustajien keskinäinen tapaaminen, vierasryhmät, tapaamiset viranomaisten tapaaminen, asiantuntijoiden tapaaminen, lähetystöt, eduskuntatalon ulkopuolella tapahtuva eduskuntatyö)
- Kuntapolitiikka (valtuusto, hallitus, valtuustoryhmä, maakuntavaltuusto, maakuntahallitus, neuvottelut)
- Muut luottamustoimet (valtiolliset, yritykset järjestöt, yhteisöt)
- Perehtyminen ja tiedon hankinta (aineistoon perehtyminen, kirjallisuus, media, some, sähköposti valiokuntavastaavien kokous, ryhmien välinen neuvottelu, hallitusryhmän kokous, hallitusryhmien välinen kokous)

- Viestiminen/kirjoittaminen (artikkelit, blogit, ym.)
- Puhelut
- Siviilityö
- Joku muu tehtävä
- Matka-aika
- Henkilökohtainen elämä (sisältyy mm. nukkuminen, ruokailu ja hygienia, perhe ja ystävät, harrastukset (eri osa-alueita ei eritellä))

#### **b. vuosikello**

- Pääpaino eduskunnan istuntovapaissa viikoissa ja kuukausissa, erityisesti tammi-kuu, elokuu ja lokakuun viimeinen viikko. Myös heinäkuu huomioidaan, jos tällöin on työtehtäviä.
- Mihin kansanedustaja käyttää aikaa näiden em. ajanjaksojen aikana? Matkustus, henkilökohtainen elämä, eduskuntatalon ulkopuolella tapahtuva eduskuntatyö, valtakunnallinen puolue työ, vaalipiirityö, kuntapolitiikka, luottamustoimet, perehtyminen, viestintä, siviilityö, koulutukset ym.

#### **c. vaalikausi**

- Miten kansanedustajan työ ja ajankäyttö vaihtelevat eri vuosien aikana?

### **4. Kansanedustaja poliittisen vallan käyttäjänä ja uudistajana**

- Millaisena näette oman roolinne poliittisena vallan käyttäjänä?
- Millaisena näette omat mahdollisuudet vaikuttaa eduskunnassa tehtäviin päätöksiin ja laittaa liikkeelle uusia asioita?
- Miten paljon on yhteistoimintaa esimerkiksi puolue toimistojen, eduskuntaryhmien tai ministeriryhmien kanssa?

### **5. Kansanedustajan työn tietotarpeet ja tuki**

- Millaisia tarpeita on tiedolle, ja esimerkiksi sen saannille sekä käytettävyydelle?
- Millainen tuki auttaisi eniten kansanedustajan tehtävien hoitamisessa?

### **6. Työn ytimessä valiokuntatyö**

- Millaisena näette valiokuntatyössä eri toimijoiden roolin esimerkiksi pj:n, hallitus-oppositioasetelman, asiantuntijat?
- Miten kehittäisät valiokuntien työskentelyä? Miten valiokuntien ja valtioneuvoston välisiä liitoksia ja yhteistyötä olisi tarvetta kehittää?

### **7. Eduskunnan avoimuus ja kansalaisten osallistuminen**

- Miten kansalaisten toiminnassa tapahtuvat muutokset tulisi huomioida kansanedustajien tehtävissä ja eduskuntatyöhön liittyvässä päätöksenteossa?
- Miten kansalaisen osallistumista olisi mahdollista lisätä?

### **8. Huomisen käytänteet**

- Miltä kansanedustajan työ näyttää vuonna 2030?
- Mistä voisi ottaa oppia tai saada hyviä käytänteitä kansanedustajan tehtävien hoitamiseen ja eduskuntatyön kehittämiseen?




**SITRA**

**SITRAN SELVITYKSIÄ 165**

Sitran selvityksiä -sarjassa julkaistaan Sitran  
tulevaisuustyön ja kokeilujen tuloksia.

ISBN 978-952-347-163-4 (PDF) [www.sitra.fi](http://www.sitra.fi)

**SITRA.FI**

Itämerenkatu 11–13  
PL 160  
00181 Helsinki  
Puh. 0294 618 991  
 @SitraFund