

TANE

tasa-arvoasiain
neuvottelukunta

Anne Maria Holli
Milja Saari

Sukupuoli eduskunnan asiantuntijakuulemisissa

TASA-ARVOASIAIN NEUVOTTELUKUNTA
Sosiaali- ja terveysministeriö

TANE-julkaisuja (2009) 11

Ulkoasu: Oona Loman

Taitto: Oona Loman

ISBN 978-952-00-2791-9 (nid.)

ISBN 978-952-00-2792-6 (PDF)

ISSN 1459-0069 (painettu)

ISSN 1798-1107 (verkkójulkaisu)

URN:ISBN:978-952-00-2792-6

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-2792-6>

Helsingissä 2009

Tiivistelmä

Anne Maria Holli ja Milja Saari. Sukupuoli eduskunnan asiantuntijakuulemisissa. Helsinki 2009. 112 s. (TANE-julkaisu nro 11, Sosiaali- ja terveysministeriö, Tasa-arvoasiain neuvottelukunta ISSN 1459-0069; (2009) 11.) ISBN 978-952-00-2791-9 (nid.), ISBN 978-952-00-2792-6 (pdf).

Tutkimuksessa kartoitettiin naisten ja miesten määrällistä ja laadullista edustusta eduskunnan valiokuntien asiantuntijakuulemisissa. Yhtäältä tarkasteltiin nais- ja miespuolisten asiantuntijoiden konsultaatioiden osuutta, toisaalta kartoitettiin nais- ja miesjärjestöjen, valtiollisten tasa-arvoelinten ja gender-tutkijoiden asiantuntijakuulemiset. Aineistoina olivat vuoden 2005 valiokuntien asiantuntijakuulemisista muodostettu tietokanta (N=5187, 4630 henkilökuulemistä) sekä kolmen valiokunnan (laki-, työelämä- ja tasa-arvo- ja valtiovarainvaliokunta) toimijoille tehty tutkimushaastattelut (N=18).

Joka kolmas (33, 9 %) konsultaatio oli naispuolisen asiantuntijan ja kaksi kolmesta (66,1 %) miespuolisen asiantuntijan antama. Nais- ja miespuolisten asiantuntijoiden osuus vaihteli vahvasti riippuen siitä, mikä valiokunta tai taustataho oli kyseessä. Naispuolisia asiantuntijoita konsultoitettiin useimmiten sellaisissa valiokunnissa, joissa myös naisia oli jäseninä eniten. Julkisen sektorin valiokuntakuulemisissa naisia oli asiantuntijoina eniten (38,0 %), tieteen ja tutkimuksen lohkolla (17, 0 %) vähiten. Sukupuoleen liittyvien ryhmäintressien edustus valiokuntakuulemisissa oli hyvin vähäistä (0,7 % kaikista konsultaatioista) ja keskittyi pitkälti yhteen valiokuntaan (työelämä- ja tasa-arvovaliokunta) ja kapeasti ”naisia koskeviksi” miellettyihin asioihin. Nais- ja miesjärjestöjen edustus oli ryhmistä määrällisesti pienin; valtiollisia tasa-arvoelimiä konsultoitettiin hieman useammin; ja gender-tutkijoita kuultiin ko. ryhmistä useimmin.

Tulokset osoittivat, että valiokuntajäsenten valintamenettelyihin ja valiokunnissa vakiintuneisiin asiantuntijakäytäntöihin liittyy ongelmia, jotka tuottavat niin valiokunnan jäsenistön kuin asiantuntijoidenkin sukupuolivinoumaa. Näiden käytäntöjen muuttaminen tasapuolisemmiksi auttaisi eduskuntaa toteuttamaan sekä perustuslain määräystä kansalaisten osallistumisoikeuksien turvaamisesta että EY-normia sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisesta kaikkeen, myös eduskunnan omaan, päätöksentekoon. Toimenpide-ehdotuksina esitetään puolueiden eduskuntaryhmien valintakäytäntöjen muuttamista avoimmiksi ja läpinäkyvämmiksi sekä valiokuntien jäsenvalintojen ja asiantuntijakuulemisten systemaattisen seurannan järjestämistä eduskunnan toimesta. Eduskunnan, valiokuntien sekä niissä toimivien henkilöiden tulisi huomioida sukupuolten tasa-arvo asiantuntijakuulemisten kehittämisessä (koulutus, ohjeistus, hallinnollisen tuen järjestäminen, sukupuolinäkökulman valtavirtaistamistavoitteen sisällyttäminen eduskuntatyön kehittämiseen), seurannassa ja arvioinnissa sekä kiinnittää myös keskeisten yhteistyötahojen huomiota asiaan, ml. monipuolisen osallisuuden toteuttamiseen jo ministeriöiden lainvalmistelussa.

Asiasanat: politiikka, sukupuoli, tasa-arvopolitiikka, sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen, eduskunta, valiokuntalaitos, asiantuntijakuulemiset, asiantuntijat, järjestöt, naisjärjestö, miesjärjestö, tasa-arvoelimet, naistutkimus

Sammandrag

Anne Maria Holli och Milja Saari. Kön i hörandet av sakkunniga i riksdagen. Helsingfors 2009. 112 s. (TANE-publikationer nr 11, Social- och hälsovårdsministeriet, Delegationen för jämställdhetsärenden ISSN 1459-0069; (2009) 11.) ISBN 978-952-00-2791-9 (häftad), ISBN 978-952-00-2792-6 (pdf).

I undersökningen kartläggs såväl kvantitativt som kvalitativt andelen kvinnor respektive män bland de sakkunniga som hörts av utskotten i riksdagen. Å ena sidan granskades kvinnliga och manliga experters andel av konsultationerna, å andra sidan kartlades hur kvinno- och mansorganisationer, de statliga jämställdhetsorganen samt genusforskare hörts inom dessa. Materialet består av en databas av sakkunnigutlåtanden till utskotten under år 2005 (N=5187, 4630 höranden av fysiska personer) samt forskningsintervjuer (N=18) med aktörer inom tre utskott (lagutskottet, arbetslivs- och jämställdhetsutskottet samt finansutskottet).

I var tredje (33,9 %) konsultation hördes en kvinnlig expert och två av tre (66,1 %) en manlig expert. Andelen kvinnor och män som hördes som sakkunniga varierade kraftigt beroende av vilket utskott det gällde eller vem experten representerade. Kvinnliga sakkunniga konsulterades mest i sådana utskott där det fanns mest kvinnliga medlemmar. Kvinnor var vanligast som sakkunniga då den offentliga sektorn hördes (38,0 %) och minst vanliga i fråga om vetenskap och forskning (17,0 %). Andelen konsultationer av intressegrupper relaterade till kön var mycket låg (0,7 %) och var i stor utsträckning koncentrerad till ett utskott (arbetslivs- och jämställdhetsutskottet) och snävt koncentrerad till ärenden som uppfattas som "kvinnofrågor". Kvinno- och mansorganisationernas representation var kvantitativt den minsta av dessa intressegrupper; statliga jämställdhetsorgan hördes aningen oftare; och genusforskare var de som hördes oftast av ifrågavarande grupper.

Resultaten visar att det finns problem angående såväl val av utskottsmedlemmar som de förfaranden som etablerats ifråga om sakkunnighjälp i utskottens arbete. Dessa problem skapar en snedvridning ifråga om kön både då det gäller utskottens medlemmar och i hörandet av sakkunniga. Att göra dessa tillvägagångssätt mer jämlika skulle hjälpa riksdagen att förverkliga såväl grundlagens paragraf om att främja medborgarnas rätt till politiskt deltagande som EG-normen om jämtegrering i allt beslutsfattande, även i riksdagens beslutsfattande. Som åtgärd föreslås att partiernas riksdagsgrupper gör sina förfaranden vid val av utskottsmedlemmar öppnare och mer transparenta.. Det föreslås även att det på riksdagens initiativ skulle ordnas systematisk uppföljning av riksdagsgruppernas val av utskottsmedlemmar samt av hörande av sakkunniga i utskotten. Riksdagen, utskotten och de personer som verkar i dem bör ta jämställdhet mellan kön i beaktande då hörandet av sakkunniga utvecklas (utbildning, instruktioner, administrativt stöd, inkludera målsättningen gällande jämtegrering i utvecklingen av riksdagens arbete), i uppföljning och utvärdering. De bör även uppmärksamma centrala aktörer på att beakta jämställdhet mellan könen och att förverkliga ett mångsidigt deltagande redan då lagstiftning bereds vid ministerierna.

Nyckelord: politik, kön, jämställdhetspolitik, jämtegrering, riksdagen, utskottsinstitution, hörande av sakkunniga, föreningar, kvinnoorganisation, mansorganisation, jämställdhetsorgan, kvinnoforskning

Summary

Anne Maria Holli and Milja Saari. *Gender in Expert Consultations of the Parliament of Finland*. Helsinki 2009. 112 pages. (TANE Publications 11, Ministry of Social Affairs and Health, Council for Gender Equality ISSN 1459-0069; (2009) 11.) ISBN 978-952-00-2791-9 (paperback), ISBN 978-952-00-2792-6 (pdf).

This study concentrated on qualitative and quantitative representation of women and men in expert consultations of the standing committees of the Parliament of Finland. On one hand, it examined the representation of women and men among the experts heard, and on the other hand, expert consultations given by women's and men's organisations, state equality agencies and academic gender researchers. The research material consisted of a database compiled of expert consultations by parliamentary standing committees in 2005 (N=5187, 4630 persons consulted) and of interviews with members of three committees (Legal Affairs, Employment and Equality, and Finance, N=18).

A female expert was heard in one in three consultations (33.9%) and a male expert in two out of three consultations (66.1%). The share of women and men as experts depended heavily on the committee or background institution in question. Expert women were heard most often in committees with the highest rates of female membership. Women experts representing the public sector were consulted most often (38.0%) and women experts from the field of science and research least often (17.0%). The representation of gender-related group interests in committee hearings was very low (0.7% of all consultations) and centred mostly on one committee (Employment and Equality) and on issues narrowly perceived as "concerning women". Among these consultations, the representation of women's and men's organisations was lower than of other groups; state equality agencies were consulted slightly more often; and gender researchers were the most consulted ones.

The results of this study attest that there are problems in the recruitment of committee members as well as in established expert practices that lead to unbalanced representation of women and men among committee members and experts heard. Making these practices more equitable would help the Parliament in implementing both the constitutional right of citizens to participate and the EC norm of gender mainstreaming into all decision-making, including that of the Parliament. The study proposes that recruitment processes within parliamentary groups should be made more open and transparent, and that the Parliament should monitor recruitment to parliamentary standing committees and expert hearings in a systematic manner. The Parliament, the committees and people working in them should pay attention to gender equality when monitoring, evaluating and developing expert consultations (training, guidelines, organising administrative support, including gender mainstreaming in the developing the work of the Parliament). Also, the attention of major cooperation partners should be drawn to gender equality, including diverse representation in the preparation of legislation in ministries.

Keywords: politics, gender, gender equality policy, gender mainstreaming, Parliament of Finland, parliamentary standing committees, expert consultations, experts, NGOs, women's organisations, men's organisations, equality bodies, gender studies



Sisällys

Esipuhe	9
Tekijöiden alkusanat	11
Johdanto	13
1.1 Tutkimuksen tavoitteet ja tausta.....	13
1.2 Perusteet sukupuoli-aspektin huomioimiselle asiantuntijavalinnoissa	15
1.3 Tutkimustehtävä, aineistot ja menetelmät	21
1.4 Tutkimuksen eteneminen	25
2. Eduskunnan valiokuntalaitos.....	27
2.1 Valiokuntien tehtävät ja asema	27
2.2 Valiokuntien jäsenten ja puheenjohtajien valinta	30
2.3 Naiset ja miehet valiokuntien jäseninä ja johtotehtävissä	34
2.4 Sukupuolen merkitys valiokuntalaitoksen toiminnalle	41
3. Valiokunta-asiantuntijat.....	45
3.1 Asiantuntijoiden muodolliset valintakriteerit	45
3.2 Asiantuntijoiden valintaprosessi käytännössä	47
3.3 Asiantuntijan sukupuoli.....	54
4. Tutkimuksen tulokset: sukupuolittunut asiantuntijuus	57
4.1 Valiokunnittain sukupuolittunut asiantuntijuus	57
4.2 Taustaryhmittäin sukupuolittunut asiantuntijuus	64
4.2.1 Julkinen sektori.....	69
4.2.2 Kolmas sektori	73
4.2.3 Nais- ja miesjärjestöt.....	76
4.2.4 Tieteen, tutkimuksen ja oppilaitosten sekä akateemisten asiantuntijoiden asiantuntijakonsultaatiot	77
4.2.5 Gender-asiantuntijuus yhteiskunnallisessa päätöksenteossa ja valiokuntien kuulemisissa.....	81
5. Johtopäätökset.....	87
6. Toimenpidesuosituksen	94
6.1. Valiokuntien sukupuolikokoonpanon tasoittaminen	94
6.2 Sukupuoli- ja tasa-arvonäkökohtien huomioiminen valiokuntien asiantuntijakuulemisissa	95
7. Lähteet	100

Liite 1. Valiokuntien eniten konsultoimat organisaatiot	105
Liite 2. Naisten antamien asiantuntijakonsultaatioiden määrä ja osuus eniten konsultoiduissa mietinnöissä ja lausunnoissa	108
Liite 3. Naisten määrä ja osuus henkilöasiantuntijakonsultaatioista ministeriöittäin ja valiokunnittain	112

Kuviot

Kuvio 1. Henkilöasiantuntijakonsultaatiot taustaryhmän ja sukupuolen mukaan	68
Kuvio 2. Ministeriöiden henkilöasiantuntijakonsultaatioiden sukupuolijakauma ministeriöittäin	70

Taulukot

Taulukko 1. Naisten osuus valiokuntien varsinaisista ja varajäsenistä (2005 ja 2008) valiokunnittain	36
Taulukko 2. Naisten osuus viiden suurimman puolueen valiokuntavastaavista eri valiokunnissa vuonna 2008	40
Taulukko 3. Henkilöasiantuntijakonsultaatioiden määrä valiokunnittain sekä naisten osuus	58
Taulukko 4. Naisten osuus eniten henkilöasiantuntijakonsultaatioita keränneissä mietinnöissä ja lausunnoissa	62
Taulukko 5. Asiantuntijakonsultaatiot taustaryhmän mukaan	64
Taulukko 6. Asiantuntijakonsultaatioiden taustaryhmät eri toimintatapojen mukaan luokiteltuna	65
Taulukko 7. Asiantuntijakonsultaatioiden taustaryhmät valiokunnittain.....	66
Taulukko 8. Henkilöasiantuntijakonsultaatiot taustaryhmän ja sukupuolen mukaan	68
Taulukko 9. Ministeriöiden asiantuntijakonsultaatiot ministeriöittäin ja sukupuolen mukaan.....	70
Taulukko 10. Naispuolisten asiantuntijakonsultaatioiden määrä ja osuus kolmannen sektorin eri osa-alueilla	73
Taulukko 11. Työmarkkinakeskusjärjestöjen ja Suomen Yrittäjien henkilöasiantuntijakonsultaatiot ja naisten antamien konsultaatioiden osuus ...	74
Taulukko 12. Tieteen, tutkimuksen ja oppilaitosten henkilöasiantuntijakonsultaatiot valiokunnittain ja sukupuolittain.....	78
Taulukko 13. Eri tieteenalojen edustajille maksetut asiantuntijapalkkiot vuonna 2005 sukupuolittain jaoteltuna	80



Esipuhe

Perustamisestaan (v.1972) lähtien tasa-arvoasiain neuvottelukunta (TANE) on tehnyt näkyväksi sitä, miten sukupuoli vaikuttaa poliittisessa päätöksenteossa. Se on aina ollut tärkeä osa neuvottelukunnan strategiaa työssä sukupuolten välisen yhteiskunnallisen tasa-arvon edistämiseksi.

Naisten aseman vahvistamista päättäjinä on edistetty mm. talouselämän, työmarkkinajärjestöjen, maatalousyrittäjien, poliittisten puolueiden, valtion ja kuntien elimissä sekä komitealaitoksessa.

Vuonna 2005 TANE julkaisi Eeva Raevaaran tutkimuksen *Tasa-arvo ja muutoksen rajat – Sukupuolten tasa-arvo poliittisena ongelmana Ranskan parité- ja Suomen kiintiökeskusteluissa*. Siinä tarkastellaan Ranskassa ja Suomessa 1990- ja 2000-luvulla naisten ja miesten poliittisesta edustuksesta käytyjä keskusteluja. Nyt TANE nostaa esiin eduskunnan valiokuntalaitoksen merkityksen julkaisemalla tutkimuksen *Sukupuoli eduskunnan asiantuntijakuulemisissa*.

Tasa-arvoasiain neuvottelukunta sai sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämisrahaa selvittääkseen naisten saamaa tilaa päätöksenteon valmistelussa, naisten tunnustamista asiantuntijoiksi ja naisten intressien huomioon ottamista poliittisessa päätöksenteossa. Tutkimuksessa haluttiin kartoittaa myös miesten roolia sukupuolensa edustajina päätöksenteossa. Eduskunnan valiokuntalaitos, jolla on erittäin keskeinen merkitys eduskunnan lainvalmistelutyössä, valittiin selvityksen kohteeksi.

Valiokunta voi hyväksyä sille tuotavan lakiesityksen sellaisenaan, tehdä siihen muutoksia tai hylätä sen kokonaan. Valiokuntien koostumus noudattaa eduskunnan voimasuhteita, joten valiokunnan esittämä kanta tulee useimmiten sellaisenaan hyväksytyksi myös täysistuntokäsittelyssä. Valiokunnissa tapahtuva työskentely on poliittisessa päätöksenteossa tästä syystä erityisen merkittävää ja sen arviointi siten varsin tarpeellista.

Jos valmistelutyössä ei kiinnitetä sukupuolen merkitykseen erityistä huomiota, on mahdollista, että päätöksillä tulee olemaan epätarkoituksenmukaisia vaikutuksia jommankumman sukupuolen elämään. Sukupuolen vahva tiedostaminen on toisaalta omiaan johtamaan päätöksiin, joilla on toivotut vaikutukset. Näin edistetään myös päätöksenteon läpinäkyvyyttä ja kustannustehokkuutta.

Sukupuoli eduskunnan asiantuntijakuulemisissa -tutkimusprojekti toteutettiin TANEn ja Helsingin yliopiston GENIE (Vallan sukupuolitetut järjestykset) -tutkimushankkeen yhteistyönä. Suomen Akatemian Valta Suomessa 2007–2010 -tutkimusohjelman rahoittaman GENIE-hankkeen tutkijat VTT, dosentti Anne Maria Holli ja VTM Milja Saari tekivät tämän tutkimuksen. TANEn



Sukupuoli ja valta -jaosto on toiminut tutkimuksen seurantaryhmänä. Kiitämme kaikkia, jotka ovat edesauttaneet työtä.

Toivomme tämän tutkimuksen palvelevan paitsi kansalaisten oikeutta saada tietoa päätöksentekoa ohjaavista periaatteista, myös eduskunnan valiokuntia toimintansa arvioinnissa ja kehittämisessä. Tavoitteen toteuttamiseksi tutkimuksen tekijät ovat laatineet toimenpide-esityksiä, joilla sukupuoli voitaisiin tietoisemmin ottaa huomioon valiokuntien työssä.

Heidi Hautala
tasa-arvoasiain neuvottelukunnan
puheenjohtaja

Hannele Varsa
tasa-arvoasiain neuvottelukunnan
pääsivteeri



Tekijöiden alkusanat

Tämä tutkimus on toteutettu yhteistyönä kahden hankkeen välillä. Taustalla on ensinnäkin Suomen Akatemian Valta Suomessa 2007–2010 -tutkimusohjelman rahoittama GENIE (Vallan sukupuolitetut järjestykset) -tutkimushanke, jossa tutkitaan naisten ja vähemmistöjen asemaa poliittisen päätöksenteon instituutioissa ja prosesseissa. Toiseksi samanaikaisesti tasa-arvoasiain neuvottelukunta sai sosiaali- ja terveysministeriöltä tutkimus- ja kehitysrahoituksen selvitystyölle, jonka kohteena oli naisten ja miesten edustus eduskunnan valiokuntien asiantuntijakuulemisissa. Tämä selvitystehtävä toteutettiin yhteishankkeena GENIE:n tutkijoiden, VTT, dosentti Anne Maria Hollin ja VTM Milja Saaren kanssa.

Tutkimustyön kuluessa olemme saaneet korvaamatonta apua suurelta joukolta kollegoja, eduskunnan hallintohenkilöstöä ja kansanedustajia. Keväällä 2008 emeritus-professori, suomalaisen valiokuntatutkimuksen uranuurtaja Voitto Helander (Turun yliopisto) ja professori Kyösti Pekonen (Helsingin yliopisto), samaten kuin eduskunnan apulaispääsihteeri Jarmo Vuorinen auttoivat meitä asiantuntemuksellaan tutkimusasetelman ja tiedonkeruun suunnittelussa. Hankkeen aikana olemme vaivanneet lukemattomilla kysymyksillämme ja tietopyynnöillämme niin eduskunnan kirjaston tietopalvelua, eduskunnan hallintopäällikön toimistoa, eduskunnan kansliaa, puolueiden eduskuntaryhmiä kuin monia muitakin. Vilpittömät kiitoksemme auliista avusta! Suurin kiitollisuudenvelkamme on ennen kaikkea niille kansanedustajille ja valiokuntaneuvoksille, jotka ystävällisesti suostuivat haastateltavina kertomaan meille näkemyksiään valiokuntatyöskentelyn eri puolista.

Tutkimusprojektin kuluessa meitä auttoivat aineiston koodaamisessa hum. yo Riikka Pahkala ja TET-harjoittelija Oliver Kauppila. VTM Hannele Karhu litteroi tutkimushaastattelut nopeasti ja luotettavasti. Oik. yo Marjo Rantala puolestaan avusti meitä tiedonkeruussa ja lähdeluettelon kokoamisessa. Tieteen asiantuntijoiden taustojen tunnistamisessa meitä avustivat OTT, akatemiaprofessori Kevät Nousiainen, OTK Outi Anttila, OTK Venla Roth, PhD, professori Johanna Kantola, VTT Eeva Raevaara sekä VTT Liisa Husu. VTT Hanna Wass (Helsingin yliopisto) ja VTT, professori Mikko Mattila (Helsingin yliopisto) antoivat ystävällisesti asiantuntemustaan käyttöömme aineistoa koskevien jatkoanalyysien suunnittelussa ja toteuttamisessa.

Tutkimusta ja sen raportin eri luonnoksia ovat eri vaiheissa kommentoineet TANE:n pääsihteeri Hannele Varsa, TANE:n Sukupuoli ja valta -jaoston jäsenet, jaoston puheenjohtaja Seija Turtiainen ja jaoston sihteeri, BA Riikka Henttonen, sekä akatemiaprofessori Kevät Nousiaisen johtaman GENIE-tut-



kimushankkeen tutkijat, mistä heille kaikille suurkiitokset. Hyviä kommentteja tutkimuksen osatuloksiin saimme myös esitellessämme niitä NOPSA:n (Nordic Political Science Association) konferenssin työryhmässä Tromssassa elokuussa 2008 sekä Tampereella syyskuussa 2008 järjestetyn ”Power: Forms, Dynamics and Consequences”-konferenssin panelissa.

Toivomme, että käsillä oleva tutkimus ainakin osin täyttää sille asetetut toiveet ja odotukset ja auttaa ennen kaikkea eduskunnan valiokuntien jäseniä ja henkilökuntaa heidän eduskuntatyössään sekä sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisessa valiokuntakuulemisiin.

Anne Maria Holli ja Milja Saari



I. Johdanto

I.1 Tutkimuksen tavoitteet ja tausta

Tässä tutkimuksessa kartoitetaan naisten ja miesten edustusta eduskunnan valiokunta-asiantuntijoissa. Tavoitteena oli selvittää päätöksentekoprosessin sukupuolittuneisuutta ja sukupuolisokeita pisteitä sekä sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen toteutumista lainvalmistelussa. Erityisesti tarkoituksena oli kartoittaa naisten saamaa tilaa päätöksenteon valmistelussa, heidän tunnustamistaan asiantuntijoiksi ja heidän intressiensä huomioon ottamista poliittisessa päätöksenteossa. Myös miesten rooli päätöksenteossa sukupuolensa edustajina haluttiin selvittää, koska myös heillä on sukupuolispesifejä intressejä.

Tutkituksi poliittisen päätöksenteon paikaksi valittiin eduskunnan valiokuntalaitos. Valiokunnilla on varsin keskeinen merkitys eduskuntatyöskentelyssä. Lakiesityksen saavuttua valiokuntaan valiokunnan tehtävänä on tutkia se perinpohjaisesti käyttämällä tarpeelliseksi katsomaansa joukkoa kuultavia asiantuntijoita apunaan. Käsittelyn lopuksi valiokunta voi hyväksyä lakiesityksen sellaisenaan, tehdä siihen muutoksia tai hylätä kokonaan. Koska valiokuntien koostumus noudattaa eduskunnan poliittisia voimasuhteita, valiokunnan esittämä kantamenee usein sellaisenaan läpi myös täysistuntokäsittelyssä. Tästä johtuen valiokuntatyöllä on poliittisessa päätöksenteossa erityistä painoarvoa ja sen kriittinen arviointi on siten tarpeellista.

Valiokunta päättää itse, keitä asiantuntijoita se kutsuu kuultavaksi sekä toimitettavan asiantuntijakuulemisen laajuudesta. Asian esitelleen ministeriön edustajan tai edustajien lisäksi tapana on kuulla muita asian valmisteluun osallistuneita sekä sellaisten virastojen, järjestöjen ja muiden tahojen edustajia, joiden toimialaa säädettävänä oleva lainsäädäntö koskee. Kutsuttavien asiantuntijoiden sukupuolesta ei ole säädetty mitään kiintiöitä tai ohjeita. Ylipäätäänkin ohjeistusta asiantuntijoiden valintaan liittyen on hyvin vähän.

Poliittisen painoarvonsa ohella valiokuntalaitoksen valikoituminen tämän selvityksen kohteeksi perustuu aiemman tutkimuksen tuloksiin. Poliittisen päätöksenteon prosesseja vuosina 1969–1999 tutkinut Anne Maria Holli (2003, 2006) huomautti valiokuntien tärkeästä roolista politiikan sisältöjen muotoilemisessa naisystävällisemmiksi Suomessa. Naisjärjestöille ja -liikkeille nimenomaan valiokunnat olivat usein se paikka, jossa niiden näkemykset pääsivät vaikuttamaan poliittiseen päätöksentekoon silloinkin, kun ne oli tyystin sivuutettu aiemmasta asian valmistelusta. Erityisesti naiskansanedustajien rooli tässä naisjärjestöjen vaateiden ja näkemysten välittämisessä asioiden valiokuntavalmisteluun oli merkittävä.



Holli kiinnitti kuitenkin tutkimuksissaan huomiota siihen, että sen paremmin naispuolisia asiantuntijoita, naisjärjestöjen asiantuntemusta kuin naistutkimuksenkaan tarjoamaa tietämystä ei ollut juurikaan sisällytetty lainvalmistelun normaaliprosesseihin tai eduskunnan valiokuntakuulemisiin ainakaan ennen 1990-lukua. Esimerkiksi sellaista ”kovaa” politiikan osa-aluetta kuten työllisyyspolitiikkaa tehtiin aina 1990-luvulle saakka hyvin miesvaltaisain voimin. Vuosien 1969–1993 välillä naispuolisten jäsenten osuus työllisyyspoliittisia lakeja valmistelemissa komiteoissa oli 0–13 % ja ministeriöiden asettamat työryhmät näyttivät toimineen kokonaan ilman naisjäseniä. Valiokuntakäsittelyt tapasivatkin työllisyyspoliittisten lakien kannalta olla ensimmäinen paikka, joissa myös naiset – so. siis naiskansanedustajat – pääsivät osallistumaan asian pohdintaan. Valiokuntaan kutsutut asiantuntijat kyseisten lakien kohdalla toki olivat pääasiassa edelleen miespuolisia. (Holli 2003, 162, 166–167; Holli 2001).

Vaikka toisilla Hollin tutkimilla politiikkalohkoilla (poliittinen edustus, päivähoitopolitiikka, prostituutiopolitiikka) naispuolisten valmisteluun osallistuneiden ja asiantuntijoiden osuus oli työllisyyspolitiikkaa korkeampi, merkillepantavaa oli se, että naisjärjestöjä ja naistutkimuksen asiantuntijoita ei välttämättä tai automaattisesti konsultoitu edes ”naisia koskevissa” asioissa kuten sukupuolten tasa-arvoa, prostituutiota tai päivähoitoa koskevien lakien muotoilussa. Nämä olivat teemoja, jotka nimenomaan nämä tahot olivat olleet nostamassa poliittiselle agendalle ja josta niillä oli myös tarjottavana paljon asiantuntemusta. Myös valtiollisten tasa-arvoelinten kuuleminen lainvalmistelun kaikissa vaiheissa ja kaikilla politiikkalohkoilla oli jokseenkin vähäistä ja sattumanvaraista. (Holli 2001, 2002, 2003, 2004, 2006; Holli & Kantola 2007; Aalto & Holli 2007.)

Vastaavaa tutkimusta niistä mekanismeista, joilla miesjärjestöjen vaateet välittyvät poliittiseen päätöksentekoon, ei ole Suomessa tehty. Sen takia taustaoletuksena tässäkin selvityksessä on, että Hollin naisjärjestöistä saamat tulokset ovat validi lähtökohta myös miesjärjestöjen osallisuuden tutkimiselle päätöksenteossa nimenomaan valiokuntalaitokseen painottuen.

Edellä kuvatuissa aiemmissä tutkimuksissa arvioitiin naisten ja naisjärjestöjen vaikutuksia ja niihin liittyvien mekanismien muutoksia tiettyjen politiikkalohkojen päätöksentekoon historiallisesti pitkällä aikavälillä. Sen sijaan tässä tutkimuksessa pyritään tarjoamaan *systemaattinen kuvaus nykytilanteesta* valiokuntien käyttämien asiantuntijoiden osalta sukupuolinäkökulmasta. Metodologisista syistä tutkimusvuodeksi valikoitui vuosi 2005, jonka osalta karotettiin valiokuntien käyttämät asiantuntijat sukupuolen mukaan sekä kuulut organisaatiot. Erityishuomiota kiinnitettiin lisäksi nais- ja miesjärjestöjen, valtiollisten tasa-arvoelinten sekä gender-tutkimuksen (nais-, mies- ja tasa-arvotutkimuksen) edustajien konsultoimiseen valiokuntakuulemisissa. Huo-



mautettakoon vielä, että selvitys on luonteeltaan *pilottitutkimus*: tiettävästi myöskään kansainvälisessä tutkimuksessa ei ole aiemmin tarkasteltu parlamenttivaliokuntien asiantuntijoita sukupuolinäkökulmasta.

1.2 Perusteet sukupuoliaspektin huomioimiselle asiantuntijavalinnoissa

Miksi sukupuolen huomioiminen valiokuntien asiantuntijapoolissa ja siinä mahdollisesti havaittavat puutteet ovat sitten tärkeitä kysymyksiä? Seuraavassa esitellään lyhyesti kolme näkökulmaa, jotka perustelevat asialle annettavaa merkitystä. Ensimmäinen niistä esittelee tasapainoista edustusta koskevia yleisiä yhteiskuntafilosofisia argumentteja ja osoittaa, miten ne voidaan liittää kysymykseen asiantuntijuudesta. Sen jälkeen tarkastellaan asian periaatteellista merkitystä nimenomaan poliittisen päätöksenteon ja suomalaisen kansanvallan itsensä omaksumien periaatteiden ja normien valossa: liittyen pyrkimyksiin parantaa demokratian toimivuutta ja laatua sekä hyvää hallintoa ja toteuttaa sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen.

Kysymys siitä, miksi naisia ja miehiä tulisi olla tasapuolisesti *edustajina* poliittisissa elimissä, on askarruttanut yhteiskuntafilosofia jo vuosikymmeniä. Sukupuolten tasapainoista edustusta puolustavat argumentit jaetaan yleisesti kolmeen eri tyyppiin: oikeudenmukaisuus-, resurssi- ja konfliktiargumenttiin (Hernes 1987). Oikeudenmukaisuusargumentissa kiinnitetään huomiota siihen, että yhtäläinen osallistuminen on demokraattinen perusoikeus, jonka ei tulisi olla sukupuolesta riippuvainen. Sukupuolten epätasapaino on siten osoitus valitsevasta epäoikeudenmukaisuudesta ja demokratian vakavista puutteista. Resurssiargumentti kiinnittää puolestaan huomiota ennen kaikkea siihen, että naisten aliedustus jättää osan yhteiskunnan resursseista hyödyntämättä kaikkien vahingoksi. Tällöin naisten mahdollisesti erilaiset näkemykset eivät myöskään pääse vaikuttamaan yhteiskunnalliseen päätöksentekoon ja täydennä sitä tärkeiltä osin. Konflikti-argumentti puolestaan korostaa sitä, että naisilla ja miehillä saattaa olla erilaisia ja keskenään mahdollisesti ristiriitaisia intressejä, tarpeita ja näkemyksiä, jotka kumpuavat erilaisesta yhteiskunnallisesta asemasta (vrt. myös Young 2000). Näiden sukupuolten vastakkaisten intressien tulisi tulla edustetuksi yhteiskunnallisessa päätöksenteossa yhtä lailla. (Hernes 1987.)

Tässä tutkimuksessa keskitytään ennen kaikkea valiokuntien käyttämiin asiantuntijoihin, vaikka aihetta taustoitetaan ja syvennetään esittelemällä ja analysoimalla myös valiokuntien sukupuolijakaumaa ja siihen liittyviä sukupuolisen eriytymisen muotoja. Keskiössä ovat siis kuitenkin *asiantuntijat*, eivät kansanedustajat sinänsä. Valiokunta-asiantuntijat ovat henkilöitä, jotka asemansa, tehtävänsä, tausta-organisaationsa, substanssietämyksensä, viiteryhmänsä tai



muun seikan (ks. tarkemmin luku 3) vuoksi pyydetään valiokunnan kuultaviksi käsiteltävissä asioissa. Osa heistä saattaa olla esimerkiksi taustaorganisaationsa kansanvaltaisessa järjestyksessä valitsemia edustajia, esimerkiksi yhdistyksensä puheenjohtajia. Suuri osa on kuitenkin valtionhallinnon palkattuja viranhaltijoita tai vaikkapa yritysjohtajia tai yksityishenkilöitä, jotka siis ”edustavat” taustatahojaan aivan toisessa merkityksessä (vrt. Pitkin 1967) kuin esimerkiksi vaahein valitut kansanedustajat kansaa tai kansalaisjärjestön johdossa toimivat luottamushenkilöt yhdistystään.

Huolimatta valiokunta-asiantuntijoiden ”edustuksen” keskinäisistä laatueroista, valiokuntatyöskentelyn näkökulmasta katsottuna sukupuolten tasapainoa koskevat argumentit pätevät pääpiirteissään myös heihin. Jos valiokunta-asiantuntijoiden sukupuolijakauma on hyvin vinoutunut puoleen tai toiseen, tulee oikeudenmukaisuusargumenttia mukaillen kysyä: Eikö valiokunta-asiantuntijuuden pitäisi olla sellainen tehtävä, etuoikeus ja velvollisuus, joka on sukupuolesta riippumaton? Resurssiargumentti puolestaan johtaa kysymään, millaista asiantuntemusta yhteisen päätöksenteon tietopohjasta menetetään asiantuntijapoolin vinoutuneisuuden takia. Konfliktiargumentin näkökulmasta taas voidaan asettaa kysymys siitä, mitkä naisten tai miesten intressit jäävät päätöksenteossa harkitsematta ja huomioimatta, kun sukupuoliaspektiin ei kiinnitetä huomiota. Kaikki nämä teesit puolestaan johtavat kysymään myös seuraavia, perustavia, kysymyksiä: Mitkä tekijät vaikuttavat mahdolliseen epätasapainoon (esimerkiksi valiokunnan vakiintuneet käytännöt, jommankumman sukupuolen avoin tai piiloinen syrjintä jossain vaiheessa prosesseja, vai sukupuolittuneet työmarkkinat yleensä) ja tulisiko valiokuntien asiantuntijavalinnoissaan – oikeudenmukaisuuden, hyödyn ja intressien tasapuolisen huomioimisen nimissä – tehdä asialle jotain?

Toinen – ja oikeudenmukaisuusargumenttiin kiinteästi liittyvä – näkökulma liittyy Suomessa 1990-luvulta alkaen voimistuneisiin pyrkimyksiin turvata kansalaisten perusoikeudet, mukaan lukien sukupuolten yhdenvertaisuus, ja vahvistaa kansalaisten osallisuutta yhteiskunnalliseen toimintaan ja päätöksentekoon. Jälkimmäisen taustalla on yhtäältä huoli demokratian ohenemisesta esimerkiksi alenevien äänestysprosenttien sekä kansalaisten vähenevän perinteisen poliittisen osallistumisen (esimerkiksi puoluejäsenyyden) vuoksi. Toisaalta niin lainsäädännön kuin poliittisten ohjelmienkin tasolla on alettu tunnistaa myös edustuksellisen demokratian rakenteelliset ongelmat: kansalaisia tulisi kuunnella muulloinkin kuin äänestäjinä vaaliuurnilla, jotta demokraattinen järjestelmä toimisi paremmin kansalaisten osallistamis- ja palvelemistehtävässään.

1980-luvun lopun vapaakuntakokeilut johtivat vuonna 1995 uuteen kuntalakiin, jossa ensimmäistä kertaa annettiin kunnille velvollisuus kansalaisten osallistumisoikeuksien turvaamiseen. Perustuslain uudistuksessa (1995/1999) nämä



velvollisuudet laajennettiin koskemaan julkista valtaa. Perustuslain 2.2 §:ssä säädetään, että kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Vaali- ja osallistumisoikeuksia koskeva 14.3 § toteaa lisäksi: ”Julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.” Laissa on lisäksi erityiset määräykset lasten ja saamelaisten kuulemisoikeuksista.

Perustuslaissa ei kuitenkaan selvitetä tarkemmin, miten tämä julkisen vallan uusi velvoite olisi pantava toimeen. Teuvo Pohjolainen (1999) toteaa poliittisia perusoikeuksia käsittelevässä artikkelissaan, että esimerkiksi uusia osallistumisjärjestelmiä koskevan lainsäädännön kehittäminen tai kansalaisaloitteen käyttöönotto voisivat olla mahdollisia tapoja, joilla PL 14.3 §:n asettama velvoite voidaan täyttää. 1990-luvun toisella puoliskolla Suomessa alettiinkin kehittää erilaisia uusia osallistumisen tapoja, esimerkiksi avoimia kuulemisia osassa valmisteltavia asioita sekä erilaisia sähköisen osallistumisen foorumeita. (Esim. 1990-luvun lopulta Kuule kansalaista -hanke; ks. myös. Rättilä 2001.) Osallistumisoikeuksien turvaaminen on kirjattu myös joihinkin uusiin lakeihin, kuten maankäyttö- ja rakennuslakiin (1999) sekä nuorisolakiin (2006).

Huomiota kiinnittää se, että monet näistä uusista kehittämishankkeista ja reformeista keskittyvät nimenomaan *yksilöihin* (kuten perustuslakikin kirjaimellisesti määrää) ja *uusien* osallistumisen tapojen rakentamiseen. Järjestö- ja ryhmäosallisuus sekä suomalaiseen ns. yhteiskuntakorporatistiseen järjestelmään liittyvät *perinteiset järjestöosallisuuden ja vaikuttamisen muodot* (esim. komitea- ja työryhmävalmistelu, lausuntokierrokset ja asiantuntijakuulemiset) ovat saaneet paljon vähemmän huomiota osakseen. Tähän puoleen on kuitenkin viime aikoina alettu kiinnittää huomiota mm. ministeriöiden kansalaisjärjestöstrategioita laatimalla, uudella Hallinnon vuorovaikutuskäytäntöjen parantaminen (HAVU) -kehittämishankkeella sekä perustamalla Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta (KANE, 2007–11) pohtimaan tapoja, joilla kansalaisjärjestöjen ja viranomaisten välistä yhteistyötä voitaisiin parantaa. Kiinnostavaa kylläkin, myös näissä erilaisissa hankkeissa pyritään ennemminkin laatimaan *uudenlaisia* työmuotoja kuin arvioimaan tai parantamaan vanhoja, jotka ovat säilyneet vuosikymmeniä pitkälti muuttumattomina ja jotka tavataan jättää tyystin sivuun demokratian tilaa koskevissa pohdinnoissa. Niiden merkitys lainvalmisteluprosessin vakiintuneina osina on kuitenkin luultavasti edelleenkin huomattavasti suurempi kuin esimerkiksi avoimien kuulemisten vaikutus.

Edellä esitetyt seikat ovat perustelu tarpeelle tutkia myös sellaisia lainvalmisteluun ja julkiseen päätöksentekoon liittyviä menettelytapoja ja käytäntöjä, kuten valiokuntien asiantuntijakuulemisia, jotka ovat jääneet syrjään ja huomiotta hallinnon ja kansanvallan kehittämishankkeissa. Edustuksellisen demo-



kratian parantamisen näkökulmasta niiden rooli on keskeinen, koska niissä tosiasiassa vaikutetaan tehtäviin päätöksiin ja erilaisten ryhmäetujen huomioimiseen niissä. Sukupuolen huomioimisen merkitystä näissä prosesseissa voi perustella muun muassa sillä, että Suomi on sitoutunut toimeenpanemaan Yhdistyneiden kansakuntien Pekingin toimintaohjelman (*Platform for Action* eli PFA) ja sen sitoumukset, joissa korostetaan kansalaisjärjestöjen ja erityisesti nais- ja feministiryhmien toiminnan ja osallistumisen mahdollistamista ja kannustamista. Tarvetta huomioida sukupuoli voi perustella myös seuraavalla kiinnostavalla tutkimustuloksella: laaja kansainvälinen vertailu osoitti, että naisliikkeiden ja -järjestöjen mukaan ottaminen poliittisiin prosesseihin tuotti näiden näkökulmasta tyydyttävän lopputuloksen lakiin *viisi kertaa useammin* kuin se, että heidät jätettiin ilman minkäänlaista edustusta prosessissa (Holli 2006).

Viimeisenä pohdittavana perusteluna on huomattava, että naisten ja miesten ja näitä edustavien järjestöjen tasapuolinen osallisuus on tärkeä, jollei peräti välttämätön, osa Euroopan unionin ja kotimaisenkin tasa-arvopolitiikan keskeiseksi tavoitteeksi nousseen *sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen* toteuttamisessa. Euroopan neuvosto on muotoillut käsitteen tavalla, joka on myös vakiintunut käyttöön sekä kansallisesti että kansainvälisesti: sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen on poliittisten prosessien (uudelleen)organisoimista, parantamista, kehittämistä ja arviointia siten, että sukupuolten tasa-arvonäkökulma on sisällytetty kaikkeen toimintaan kaikilla tasoilla ja kaikissa vaiheissa prosessissa mukana olevien tahojen toimesta (Euroopan neuvosto 1998, 15).

YK:n neljännessä naisten maailmankonferenssissa Pekingissä 1995 jäsenvaltioiden hallitukset sitoutuivat ottamaan sukupuolinäkökulman huomioon kaikessa toiminnassaan ja kaikissa ohjelmissaan. EU-tasolla valtavirtaistamisperiaate sisällytettiin Amsterdamin sopimukseen (1999). Sen 2. artiklassa yhdeksi Euroopan yhteisön tavoitteeksi todetaan tasa-arvon edistäminen miesten ja naisten välillä. Niin kutsutun ”valtavirtaistamisartiklan” (artikla 3) mukaan kaikissa yhteisön toiminnoissa on poistettava eriarvoisuutta ja edistettävä tasa-arvoa miesten ja naisten välillä. Artiklan katsotaan velvoittavan sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen sekä EU:n omien elinten että jäsenvaltioiden toimissa silloin, kun on kysymys EU:n toimivaltaan kuuluvasta asiasta (Nousiainen ym. 2004).

Suomen tasa-arvolain uudistuksessa (2005) sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen kirjattiin sen 4 §:ään Amsterdamin sopimusta myötäillen aiempaa hieman tarkemmassa ja velvoittavammassa muodossa. Säädöksen mukaan:

”Viranomaisten tulee kaikessa toiminnassaan edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti sekä luoda ja vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan



naisten ja miesten tasa-arvon edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa.

Erityisesti tulee muuttaa niitä olosuhteita, jotka estävät tasa-arvon toteutumista.”

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen on ollut myös näkyvässä roolissa poliittisesti Suomen hallitusohjelmissa ja hallituksen tasa-arvo-ohjelmissa vuodesta 1997 alkaen. Myös pääministeri Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmaan (2007–) on erityisesti kirjattu, että hallitus sitoutuu kokonaisuudessaan edistämään tasa-arvoa määrätietoisesti kaikessa päätöksenteossa. Lisäksi ohjelman mukaan ”hallitus varmistaa, että sukupuolinäkökulma valtavirtaistetaan lainvalmistelussa, talousarvioprosessissa sekä muissa merkittävässä hankkeissa jo toiminnan alkuvaiheissa”.

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen voidaan kuitenkin käytännön tasolla ymmärtää ja sitä toteuttaa hyvin eri tavoin. Brittitutkija Judith Squires (2005) tyypittelee kolme erilaista sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen strategiaa, joiden mahdollisuudet luoda todellista muutosta vallitseviin eriarvoistaviin käytäntöihin ovat myös erilaisia: sisällyttämisen (*inclusion*), kääntämisen (*reversal*) ja paikaltaan siirtämisen (*displacement*) strategian. Sisällyttämisen strategiassa valtavirtaistetaan naisten ja miesten *tasa-arvoisia mahdollisuuksia*, kääntämisessä *nais- ja miesnäkökulmaa* ja paikaltaan siirtämisen strategiassa *monimuotoista tasa-arvoa*, so. se pitää sisällään sukupuolten tasa-arvon lisäksi myös muita tasa-arvon ulottuvuuksia (ikä, etninen tausta, seksuaalinen suuntautuminen, vammaisuus, sosiaalinen status/luokka jne.).

Sisällyttämisen, kääntämisen ja paikaltaan siirtämisen valtavirtaistamisstrategiat eroavat näkemyksissään valtavirtaistamisen tavoitteista ja toteuttamisavoista. Siten kullakin strategialla voidaan arvioida olevan myös toisistaan poikkeavia vahvuuksia ja ongelmia (ks. Squires 2005; Saari 2006). Nämä lähestymistapojen eri puolet esitellään lyhyesti alla.

Sisällyttämisen strategian mukaan valtavirtaistamista edistetään hallinnossa sen omien välineiden ja keinojen avulla. Tällainen valtavirtaistaminen voi siis parhaimmillaan olla toimeenpanon näkökulmasta tehokasta ja tuloksellista. Ongelmana on puolestaan toiminnan rajoittuminen vain rajattuun viranhaltijajoukkoon ja sen sisäisiin toiminta- ja ajattelumalleihin, mikä tekee valtavirtaistamisesta helposti pelkästään ”tekniikan” ja päälleliimatun strategian, jossa unohdetaan tavoite: sukupuolten välisen tasa-arvon toteuttaminen tavalla, joka oikeasti muuttaa eriarvoistavia käytäntöjä tasa-arvoisemmiksi. (Saari 2006.)

Kääntämisen strategiassa valtavirtaistamista edistetään hallinnossa yhteistyössä nais- ja miesjärjestöjen kanssa ja niitä konsultoimalla. Vahvuutena on tällöin naisten ja miesten erilaisten kokemusten ja intressien parempi artikuloituminen ja



osallisuus päätöksenteossa. Heikkoutena puolestaan voi olla kummankin sukupuolen niputtaminen sisäisesti yhtenäisiksi ryhmiksi ja muiden tasa-arvon ulottuvuuksien (ikä, etninen alkuperä, seksuaalinen suuntautuminen ym.) sivuuttaminen. (Saari 2006.)

Viimeisessä eli siirtämisen valtavirtaistamisstrategiassa edetään eri ryhmien välisillä neuvotteluilla ja vuoropuhelulla kuuntelevan ja osallistavan demokrati-an (ns. deliberatiivinen demokratia) puitteissa. Tämän strategian vahvuus on sen herkkyys ihmisten moninaisuudelle ja tavoille, joilla erilaiset yhteiskunnalliset syrjinnän muodot voivat vaikuttaa yhdessä ja erikseen erilaisten ihmisten, naisten ja miesten, asemaan ja toimintamahdollisuuksiin. Strategian suuri ongelma taasen on siinä, että toistaiseksi se on olemassa lähinnä vain teorian tasolla: se on tulevaisuuden ihanne. Ideaalin praktinen toteuttaminen on myös vaikeampaa kuin muiden valtavirtaistamisstrategioiden toteuttaminen, koska monien tasa-arvoulottuvuuksien samanaikainen huomioiminen on käytännön politiikassa ja hallinnossa vähintäänkin haasteellista. (Saari 2006.)

Useissa viimeaikaisissa tutkimuksissa (Holli & Kantola 2007; Saari 2006) on todettu, että Suomessa nykyisellään toteutettava valtavirtaistaminen vastaa lähinnä edellä kuvattua *sisällyttämisen strategiaa* (tätä on kutsuttu myös *integrati-onistiseksi strategiaksi*, esim. Jahan 1995), joka – mielenkiintoista kylläkin – ei toistaiseksi niinkään ole antanut merkkejä kovinkaan monista mahdollisista ansiostaan (kuten toimeenpanon tehokkuudesta valtionhallinnossa), mutta sen sijaan erittäin monesta pulmastaan. Valtavirtaistamisen etenemisen hitautta kuvastavat esimerkiksi Marjaana Jauholan (2005, 8) tulokset siitä, kuinka siihen kiinteästi menetelmänä liittyvä *sukupuolivaikutusten arviointi* (suva) on toteutettu lainvalmistelussa. Vuonna 1994 sukupuolivaikutusten arviointi oli sisällytetty vain yhteen prosenttiin kaikista hallituksen esityksistä eduskunnalle. Vuonna 1998 luku oli kaksi prosenttia ja vuonna 2004 kuusi prosenttia. Tutkijat ovatkin osoittaneet, että valtavirtaistamista ei edes tunneta, saati sitten toteuteta, riittävästi suomalaisessa valtionhallinnossa (esim. Nousiainen ym. 2004; Saari 2005; Holli, Luhtakallio & Raevaara 2007). Myös tätä valiokuntatutkimusta tehtäessä kävi monellakin tavalla ilmi, että myöskään eduskunnassa, riippumatta tehtävästä, moni toimija ei tuntenut sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen käsitettä lainkaan, saati sitten tiennyt, miten sitä voisi käytännössä toteuttaa.¹ Ottaen huomioon, että kyseessä on eduskunta, kansanvallan ylin päätöksenteoelin, puutetta voinee pitää vakavana.

Edellä esitetyt kolme näkökulmaa perustelivat sitä, miksi sukupuoliaspekti olisi huomioitava myös eduskunnan valiokuntien asiantuntijavalinnoissa. Kysymys on siis monellakin tavalla työstä sekä oikeudenmukaisuuden että päätök-

¹ Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen tunnettuutta sekä sen soveltamista koskevia tutkimustuloksia ei kuitenkaan raportoida tässä asiantuntijuuteen keskittyvässä raportissa tämän tarkemmin.



senteon paremman laadun puolesta. Sukupuolen huomioiminen edistää lisäksi sekä Suomen perustuslain, EY:n perussopimuksen että kansallisen tasa-arvolain normien toteutumista: kansalaisten osallistumisoikeuksien turvaamista, sukupuolten yhdenvertaisuutta sekä sukupuolten tasa-arvon edistämistä kaikessa viranomaisten toiminnassa, mukaan lukien asioiden valmistelu ja päätöksenteko.

1.3 Tutkimustehtävä, aineistot ja menetelmät

Tämän hankkeen tarkoituksena on siis tutkia naisten ja miesten edustusta eduskunnan valiokuntien asiantuntijakuulemisissa. Tämä toteutetaan ensinnäkin *selvittämällä määrällisesti, kuinka suuri osuus kutsutuista asiantuntijoista on miehiä ja naisia*. Oletuksena on, että yhä edelleen naista voi olla vaikeampi nähdä asiantuntijan roolissa riippumatta hänen asemastaan ja saavutuksistaan virkauralla, tutkijana tai muulla saralla. Tähän liittyen selvityksen puitteissa ollaan myös kiinnostuneita siitä, onko esimerkiksi jotakin tiettyä hallinnonalaa koskevien asioiden käsittelyssä tullut tavaksi käyttää yksiiä ja samoja asiantuntijoita. Voiko valiokunnissa näin muodostua kritiikitön suhtautuminen tällaiseen instituutio-naaliseen asemaan nousseiden asiantuntijoiden näkemyksiä kohtaan? Suhtaudutaanko asiantuntijoiden kutsumiskäytäntöön tai kuulemiseen ylipäätään kriittisesti? Entä kuinka asiantuntija-asema valiokuntatyöskentelyssä määrittyy ja kuka tai ketkä sen määrittelevät?

Tutkimuksessa analysoidaan sukupuolten määrällisen edustuksen lisäksi edustuksen *laatua*. Pelkästään nais- tai miespuolisen henkilön toimiminen asiantuntijana – vaikkapa ministeriön viranhaltijan tai työmarkkinajärjestön edustajan ominaisuudessa – ei vielä sinällään tarkoita, että he edustaisivat myös sukupuoltaan intressiedustuksen (substantiivinen edustus, Pitkin 1967) mielessä. Tämän vuoksi tässä tutkimuksessa *tarkastellaan myös naisten ja miesten ryhmä-intressien edustusta tutkimalla, kuullaanko eduskunnan valiokunnissa nais- ja miesjärjestöjä, valtiollisia tasa-arvoelimiä* (joilla siis valtion viranomaisista on erityinen mandaatti sukupuolten tasa-arvon edistämiseen) *ja gender-tutkijoita*. Viimeksi mainitulla tarkoitetaan tässä naistutkimuksen, kriittisen miestutkimuksen tai sukupuolten tasa-arvoa koskevan tutkimuksen edustajia.

Nämä valinnat kumpuavat viimeaikaisista feministisen politiikan tutkimuksen keskusteluista, joissa enenevästi kritisoidaan pelkästään ”päiden laskemista” ja siihen helposti liitettävää taustaoletusta, jonka mukaan naispuoliset henkilöt automaattisesti edustavat naisia ja miespuoliset miehiä (ks. esim. Celis ym. 2008). Esimerkiksi Laurel S. Weldon (2002) on painottanut nimenomaan naisjärjestöjen ja tasa-arvoelinten olennaista roolia naisten ryhmäintressien edustajina julkisen päätöksenteon areenoilla. Myös monissa valtiollisissa tasa-arvoelimiä



koskevilla kansainvälisissä tutkimuksissa (esim. Sauer, Haussman & McBride 2007; McBride & Mazur 2006; Lovenduski ym. 2005; Outshoorn 2004; Stetson 2001; Mazur 2001) on havaittu, että parhaimmillaan tasa-arvoelimet todellakin ”edustavat” naisten näkemyksiä ja välittävät heidän intressejään päätöksentekoon.² Myös gender-tutkijoiden panosta on tässä edustus- ja välitystehtävässä pidetty ainakin teoriassa merkittävänä (ks. Woodward 2003; Halsaa 1998), joskin empiiristä tutkimusta aiheesta on niukalti.

Tähänastisissa tutkimuksissa on keskitytty pitkälti naisiin ja naisten ryhmäintressien välittämiseen päätöksentekoon. Gender-tutkimuksen vaikutuksesta kuitenkin myös miehet on alettu enenevästi ymmärtää sukupuolittuneiksi toimijoiksi, joilla on omia sukupuoleen liittyviä intressejä. Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen tavoitteena onkin nimenomaisesti kummankin sukupuolen, naisten ja miesten, aseman, tarpeiden, toiveiden ja intressien huomioiminen kaikessa toiminnassa. Siten tässäkin tutkimuksessa on aihetta tarkastella myös *miesjärjestöjen* ja *kriittisen miestutkimuksen edustajien* saamaa roolia päätöksentekoprosesseissa.

Nämä lähtökohtiin liittyvät tavoitteet ja valinnat johtivat hankkeen tutkijat asettamaan valiokuntien asiantuntijakuulemisten arvioimisessa seuraavat kysymykset:

1. Kuinka suuri osuus valiokuntien kutsumista asiantuntijoista on miehiä ja naisia? Miten nämä jakautuvat valiokunnittain ja taustatahoittain?
2. Kuinka usein, missä valiokunnissa ja missä asioissa valiokuntakuulemisissa käytetään asiantuntijatahoina:
 - nais- ja miesjärjestöjä?
 - valtiollisia tasa-arvoelimiä (tasa-arvoasiain neuvottelukunta, TANE, hallituksen tasa-arvovyksikkö, TASY ja tasa-arvovaltuutettu, TAS)?
 - gender-asiantuntijoita?
3. Mitkä seikat voivat selittää asiantuntijapoolin sukupuolikoostumusta määrällisesti ja laadullisesti?
4. Mitä seurauksia asiantuntijapoolin sukupuolikoostumuksella voi olla?

² Huomattakoon, että ko. tutkimusten kysymyksenasettelu koski nimenomaan naisten intressien välittymistä päätöksentekoon. Niissä ei tutkittu miesten intressien välittymistä tasa-arvoelimiä avulla, eikä siitä sen takia toistaiseksi voi tehdä mitään johtopäätöksiä.



Näitä kysymyksiä tarkastellaan tutkimuksessamme vuoden 2005 valiokuntien asiantuntijakuulemisissa. Vuosi 2005 valittiin kohteeksi siksi, että se oli eduskuntakauden 2003–2007 toinen täysi työvuosi. Eduskuntakauden ensimmäisen vuoden aikana valiokuntien työ vasta käynnistyy ja niiden käsittelemiä asioita on yleensä vähemmän, kun taas viimeisenä täytenä vuotena käsiteltäviä asioita on vastaavasti keskimääräistä enemmän. Myös aikaisemmissa valiokuntakuulemisia käsittelevissä tutkimuksissa on käytetty eduskuntakauden toista täyttä vuotta (Helandner & Pekonen 2007). Valittu vuosi 2005 mahdollistaa osittain siis tulosten vertaamisen myös aikaisempaan asiantuntijakuulemisia koskevaan tutkimukseen.

Tutkimuksen aineistot koostuvat kolmesta osiosta: vuoden 2005 valiokuntakuulemisista kootusta tietokannasta; Suomen Akatemian Naistutkimuksen arvioinnin kyselylomakkeista sekä valiokuntien jäsenien tutkimushaastatteluista.

Ensimmäinen aineiston osio on tässä tutkimuksessa laadittu SPSS-tietokanta eduskunnan valiokunnissa kuulluista asiantuntijoista, joka on koottu valiokuntien lausunnoista ja mietinnöistä vuodelta 2005. Näitä asiantuntijakuulemistietoja on täydennetty eduskunnan valiokuntatyötä käsittelevillä tilastoilla sekä muun muassa eduskunnan hallintojohtajan palkkiolaskuilla. Vuonna 2005 valiokunnat antoivat 260 mietintöä hallituksen esityksistä ja 340 lausuntoa toisille valiokunnille (Eduskunnan kanslian toimintakertomus 2005, 14). Vaikka eduskunnalla on oma verrattain laaja tilastotuotantonsa, se ei kuitenkaan sisällä systemaattista ja päivitettyä listausta tai tilastointia valiokunnissa kuulluista asiantuntijoista. Siten tätä tutkimusta varten ei ollut saatavilla myöskään tietoja kuultujen asiantuntijoiden edustamasta taustaryhmästä tai heidän sukupuolestaan. Tämän vuoksi asiantuntijat, taustaorganisaatiot ja asiantuntijoiden sukupuoli koodattiin tätä tutkimusta varten manuaalisesti kaikkien tuolloin toimineiden valiokuntien (15 kpl) mietinnöistä ja lausunnoista. Näistä asiantuntijakonsultaatioista (N=5187 organisaatiokonsultaatiokertaa, 4630 henkilökuulemiskertaa) muodostettiin SPSS-tietokanta, jota analysoitiin yksinkertaisin tilastollisin menetelmin (organisaatio- ja henkilöasiantuntijakonsultaatioiden määrä, asiantuntijoiden sukupuoli valiokunnittain sekä taustatahoittain). Samoin selvitettiin eri asiantuntija-tahojen kuultavaksi kutsumisen frekvenssi valiokunnittain. Tämän tarkoituksena oli selvittää, onko joillekin tahoille annettu muita vahvempi asiantuntijuusvalta. Kerätty aineisto soveltuu kuitenkin myös osin edistyneempien tilastollisten menetelmien käyttämiseen, mutta niihin liittyvien analyysien tulokset tullaan julkaisemaan erikseen myöhemmin.

Tutkimusaineiston toinen osio liittyi vertailuaineiston kokoamiseen gender-tutkijoiden osallisuudesta päätöksentekoon. Se koostuu valtakunnallisen Naistutkimuksen arvioinnin kyselylomakkeista. Suomen Akatemia teetti kyseisen arvioinnin vuosina 2000–2001 (Bergman 2002) ja saimme tutkimusluvan aineistoon



Suomen Akatemiasta keväällä 2008. Naistutkimuksen arvioinnista mukaan tutkimukseen otettiin gender-tutkijoiden yhteiskunnallista osallistumista koskevat vastaukset, jotka luokiteltiin kolmeen ryhmään yhteiskunnallisen osallistumisen lajin mukaan (ks. luku 4.2.5). Tutkimuksessa analysoitiin 239 vastauslomaketta. Tätä aineistoa käytettiin täydentämään niitä tietoja, jotka oli saatu gender-tutkijoiden osallistumisesta asiantuntijoina valiokuntakuulemisiin SPSS-tietokannan perusteella. Asiantuntijakonsultaatioiden SPSS-tietokannan ja naistutkimuksen arvioinnin kyselylomakkeiden antamia tuloksia verrattiin myös eduskunnan hallintojohtajan palkkioraportteihin maksetuista asiantuntijapalkkioista.

Tutkimusaineiston kolmannen osion muodostavat vuonna 2008 tehdyt tutkimushaastattelut, jotka koskivat valiokuntatyöskentelyä yleensä sekä niiden asiantuntijavalintojen perusteita ja käytäntöjä. Tarkempaan laadulliseen analyysiin valittiin kolmen valiokuntastatuksestaan (Forstén 2005; ks. myöh. luku 3.2) ja sukupuolijakaumaltaan hyvin erilaisen valiokunnan otos. Nämä olivat valtiovarainvaliokunta (jolla Forsténin mukaan on korkea status valiokuntahierarkiassa, kun mittarina on käytetty kansanedustajajäsenten parlamentaarista kokemusta ja valiokunnan henkilövaihtuvuutta; perinteisesti hyvin miesvaltainen valiokunta), lakivaliokunta (matala status valiokuntahierarkiassa; tasapainoinen sukupuolijakauma) ja työelämä- ja tasa-arvovaliokunta (keskitason status valiokuntahierarkiassa; tasapainoinen sukupuolijakauma; lisäksi sen mandaattiin kuuluu nimenomaan sukupuolten tasa-arvoon kuuluvien asioiden käsittely). Haastattelimme touko-marraskuun 2008 välillä kustakin valitusta valiokunnasta kuusi henkilöä (yhteensä 18 henkilöä): yhden valiokuntaneuvoksen sekä viisi kansanedustajaa. Haastatellut kansanedustajat kussakin valiokunnassa edustivat viittä suurinta puoluetta (KESK, KOK, SDP, VAS, VIHR) ja erosivat keskenään sekä valiokunta-asemaltaan, parlamentariselta iältään ja poliittiselta kokemuksestaan, ensimmäisen kauden kansanedustajista erittäin kokeneisiin, vuosikymmeniä kansanedustajina toimineisiin henkilöihin. Haastatelluista 15 kansanedustajasta kahdeksan oli naista ja seitsemän miestä.

Hankkeen tutkijat Anne Maria Holli ja Milja Saari jakoivat haastatteluiden toteuttamisen keskenään. Haastattelut toteutettiin ns. puolistrukturoituna teemahaastatteluina, jossa haastattelun tukena oli etukäteen laadittu haastattelurunko³ valittuine teemoineen, mutta kunkin haastateltavan kanssa oli mahdollista keskittyä myös haastateltavan itsensä esiin nostamiin asioihin ja keskustella muistakin valiokuntatyöskentelyyn liittyvistä kysymyksistä. Haastateltavia oli myös pyydetty etukäteen, ennen haastattelutuokiota, täyttämään täydentävä taustalomake, jossa tiedusteltiin haastateltavan käsityksiä mm.

³ Koska haastatteluaineisto ei ole tämän raportin ja tutkimuksen keskiössä, haastattelurunko, taustalomake ja muut haastatteluihin liittyvät tiedot on jätetty kuvaamatta tämän raportin liitteissä. Kiinnostuneet saavat kyseiset taustatiedot ottamalla yhteyttä hankkeen tutkijoihin.



edustamistaan yhteiskunnallisista ryhmistä ja intresseistä, arvioita erilaisten asiantuntijaryhmien kuulemisista sekä näkemystä valiokuntien keskinäisistä ja sisäisistä valtahierarkioista. Taustalomakkeet palautettiin haastattelijalle haastattelun alussa ja niissä annetut arviot toimivat myös tarkentavien kysymysten rakennusaineiksina haastattelun kuluessa. Kaikki haastattelut tapahtuivat haastateltavien työpaikalla, eduskunnan tiloissa, ja ne kestivät tunnista kahteen ja puoleen tuntiin. Haastattelut nauhoitettiin ja litteroitiin sanatar-kasti niistä tehtävien analyysien pohjaksi.

Tässä tutkimusraportissa tätä laajaa ja rikasta laadullista haastatteluaineistoa voidaan kuitenkin valitettavasti käyttää hyväksi erittäin rajatusti, lähinnä täydentämään tietoja valiokuntien asiantuntijavalintojen perusteista (luvut 3.2 ja 3.3) sekä muista muiden aineistojen avoimiksi jättämistä kysymyksistä. Haastattelusitaatit on tässä raportissa anonymisoitu siten, että perustunnisteena käytetään pelkästään haastattelun päivämäärää. Valiokuntaneuvoksia tai kansanedustajajäseniä ei myöskään identifioida erikseen haastateltavien henkilöllisyyden suojelemiseksi käytettyjen sitaattien tasolla. Myös muiden henkilöön liittyvien tunnisteiden käytössä (asema, valiokunta, haastateltavan sukupuoli ja puolue) on pyritty pitämään huolta siitä, että yksittäistä haastateltavaa ei voi tunnistaa sitaatista siinä annettujen tietojen perusteella. Jos analyysia varten on ollut tarkoituksenmukaista identifioida esimerkiksi haastateltavan sukupuoli, on huolehdittu siitä, että samassa kohdin ei ole muita sellaisia taustaan liittyviä tunnisteita (esimerkiksi valiokuntaa, puoluetta tai haastattelupäivämäärätunnistetta), jotka voisivat joko yksinään tai tiedot yhdistämällä johtaa haastateltavan henkilöllisyyden tunnistamiseen. Yksi haastateltava ilmoitti erikseen halunsa tarkistaa etukäteen tutkimuksessa käyttämämme, hänen haastattelustaan peräisin olevat lainaukset, ja antoi tämän raportin kyseiset osiot luettuaan hyväksyntänsä niiden käytölle.

1.4 Tutkimuksen eteneminen

Tämän tutkimustehtävää ja -asetelmaa kuvailevan johdantoluvun lisäksi tutkimusraportti on jaoteltu viiteen lukuun. Kahdessa seuraavassa luvussa (luku 2 ja luku 3) esitellään tutkimuskohde – eduskunnan valiokuntalaitos ja sen asiantuntijavalinnan prosessit – yksityiskohtaisemmin. Tämän jälkeen siirrytään asiantuntijakuulemisia koskevien tulosten esittelyyn (luku 4), yhteenvetoon (luku 5) sekä toimenpide-ehdotuksiin (luku 6).

Luvussa 2 kuvataan, mitä ovat eduskunnan valiokunnat ja niiden tehtävät, niiden keskinäinen hierarkia sekä valiokuntajäsenten ja erilaisten johtotehtävien valinta pääpiirteissään. Monille valiokuntia koskevaa tutkimusta tahi valiokun-



tien toimintaa käytännössä tunteville lukijoille luvun alkujaksot eivät välttämättä anna kovinkaan paljon uutta tietoa. Niiden tarkoituksena onkin lähinnä perehdyttää teemasta kiinnostuneet aihepiiriin. Uudempaa tietoa myös politiikan ja hallinnon toimijoiden näkökulmasta löytyy sen sijaan luvun loppujaksoista, joissa tarkastellaan valiokuntapaikkojen ja niiden johtotehtävien jakautumista sukupuolen mukaan. Luvun päättää katsaus, jossa pohditaan aiemman tutkimuksen valossa sukupuolikokoonpanon mahdollista merkitystä valiokunnan ja sen jäsenten toiminnalle – muun muassa asiantuntijavalintoihin liittyen.

Luku 3 esittelee valiokunta-asiantuntijoiden valintakriteerit, ensin säädösten ja eduskunnan ohjeistuksen, sitten valiokuntien itsensä omaksumien käytäntöjen valossa. Jälkimmäisen teeman valottamiseksi analysoidaan tätä tutkimusta varten tehtyjä valiokuntahaastatteluja, joissa haastateltavilta tiedusteltiin, millaisia prosesseja, periaatteita, perusteita ja käytäntöjä asiantuntijavalintaan liittyy. Luvun päättää osio, jossa haastatteluaineiston valossa kuvataan niitä esteitä, ongelmia ja mahdollisuuksia, joita valiokuntien vakiintuneet asiantuntijavalinnan käytännöt asettavat asiantuntijoiden sukupuolen huomioimiselle.

Luku 4 esittelee tutkimushankkeen empiiriset tulokset: naisten ja miesten edustuksen valiokuntien asiantuntijoissa vuonna 2005 käyttäen aineistonaan aiheesta laadittua tietokantaa. Naisten ja miesten määrällinen osuus asiantuntijoista kuvataan ja sitä analysoidaan sekä valiokunnittain että taustaryhmittäin (julkinen, yksityinen ja kolmas sektori sekä tieteen ja tutkimuksen asiantuntijat) jaoteltuna. Luvussa tarkastellaan lisäksi erikseen nais- ja miesjärjestöjen, tasa-arvoelinten sekä gender-tutkijoiden osuutta konsultoiduista organisaatioista ja henkilöasiantuntijoista.

Luku 5 esittää kokoavan yhteenvedon raportin tuloksista.

Luku 6 päättää raportin esittelemällä joukon ehdotuksia siitä, millaisia toimenpiteitä tarvitaan havaittujen ongelmien poistamiseksi ja/tai lieventämiseksi.



2. Eduskunnan valiokuntalaitos

2.1 Valiokuntien tehtävät ja asema

Valiokuntalaitos on keskeisessä asemassa eduskunnan lainsäädäntötyössä. Vuodesta 2000 alkaen eduskunnassa on ollut 15 valiokuntaa: suuri valiokunta, jonka tehtävänä on käsitellä Euroopan unionin jäsenyyteen liittyvän kansallisen politiikan valmistelua, sekä 14 muuta pysyvää erikoisvaliokuntaa.⁴ Jälkimmäisten tehtävät noudattavat väljästi ministeriöiden työnjakoa (ns. ministeriövastaavuus vuodesta 1991) muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta. Erikoisvaliokuntia ovat perustuslakivaliokunta, ulkoasiainvaliokunta, valtiovarainvaliokunta, hallintovaliokunta, lakivaliokunta, liikennevaliokunta, maa- ja metsätalousvaliokunta, puolustusvaliokunta, sivistysvaliokunta, sosiaali- ja terveysvaliokunta, talousvaliokunta, tulevaisuusvaliokunta, työelämä- ja tasa-arvovaliokunta sekä ympäristövaliokunta. Vuodesta 2007 alkaen eduskunnassa on lisäksi ollut uusi erikoisvaliokunta, tarkastusvaliokunta. Se nosti pysyvien valiokuntien lukumäärän kuuteentoista.

Suurin osa eduskunnan tärkeimmistä tehtävistä – ennen kaikkea lainsäädäntö- ja talousarvioasioiden käsittely – tehdään käytännössä valiokunnissa. Eduskunnan työjärjestyksen 32 §:n mukaan tällaisia valiokuntaan valmisteltavaksi lähetettäviä asioita ovat hallituksen esitykset, eduskunta-aloitteet, lepäämään hyväksytyt lakiehdotukset, vahvistamatta jääneet lait, eduskunnalle annetut kertomukset, eduskunnan tarkastettavaksi saadetut asetukset ja muut alemmanasteiset säädökset ja päätökset.⁵ Valiokuntaan valmisteltavaksi on lähetettävä lisäksi joukko eduskunnan omaan toimintaan liittyviä sääntöjä ja päätöksiä sekä ne muut asiat, jotka eduskunnan täysistunto päättää sinne lähettää.

Ajallisesti päätös tiettyyn valiokuntaan lähettamisestä on eduskuntaprosessin ensimmäinen vaihe. Esimerkiksi hallituksen esityksen saavuttua eduskuntaan se merkitään saapuneeksi ja se käsitellään täysistunnossa, ns. lähetekeskustelussa, jossa päätetään puhemiesneuvoston esityksestä, mihin valiokuntaan asia lähetetään tutkittavaksi. Samalla eduskunta voi päättää, että yhden tai useampien valiokuntien on annettava oman erikoisosaamisensa pohjalta lausunto valmistelevalle valiokunnalle. Osassa vähemmän keskeisistä asioista myös eduskunnan puhemiesneuvosto voi tehdä valiokuntaan lähettämispäätöksen omatoimisesti, mutta nämäkin ilmoitetaan täysistunnolle. (Eduskunnan työjärjestys 2000, 32 ja 33 §)

⁴ Eduskunta voi lisäksi asettaa tilapäisen valiokunnan suorittamaan tiettyä tehtävää (Eduskunnan työjärjestys 2000, 7 §).

⁵ Osalla valiokunnista – suurella valiokunnalla, perustuslakivaliokunnalla, tulevaisuusvaliokunnalla ja tarkastusvaliokunnalla – on yleiskuvasta hieman poikkeavia tehtäviä, joiden yksityiskohtiin ei tässä kuitenkaan puututa tarkemmin.



Valiokuntien omaa työskentelyä määrittelee ns. valmistelupakko (PL 40 §): niiden pitää ”ilman aiheutonta viivästystä” käsitellä tehtäväkseen saamat asiat ja laatia niistä mietintö täysistunnolle tai lausunto toiselle valiokunnalle (Eduskunnan työjärjestys 2000, 34 §). Valmisteluun kuuluu ko. asiaan perehtyminen ja tiedonhankinta siitä. Jälkimmäinen tehtävä tehdään ennen kaikkea *asiantuntijoita kuulemalla* (ks. myöh. luku 3) tai käsittelyn kannalta *muita tarpeellisia selvityksiä hankkimalla*. Valiokunta voi esimerkiksi pyytää *toiselta valiokunnalta lausunnon* käsiteltävänä olevasta asiasta. Erityisesti perustuslakivaliokunnan rooli on tässä merkittävä, koska se antaa muille valiokunnille lausuntoja lakiesitysten perustuslainmukaisuudesta. Valiokunta voi myös pyytää valtioneuvostolta tai asianomaiselta ministeriöltä *selvityksen* toimialaansa kuuluvasta asiasta ja antaa sen johdosta lausunnon valtioneuvostolle tai ministeriölle.⁶ Yleisemmällä tasolla valiokunnan tiedonhankintaan kuuluvat myös erilaiset tutustumiskäynnit, seminaarit ja avoimet kuulemiset sekä myös valiokunnan opintomatkat ulkomaille tutustumaan siihen, millaisia ratkaisuja oman toimialan asioissa on siellä kehitetty (ks. Helander ja Pekonen 2007, 98–100).

Tehtäviensä suorittamiseksi eduskunnan valiokuntien tulee kokoontua työtilanteen tarpeiden mukaan. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että eduskunnan ollessa kokoontuneena suurimmalla osalla valiokunnista on kokoontuminen vähintään kerran viikossa, käytännössä monilla työteliäimmistä useamminkin. Kunkin asian käsittely valiokunnassa jakautuu periaatteessa kolmeen vaiheeseen: tiedonhankinta-, keskustelu- ja ratkaisuvaiheeseen.

Asioiden käsittely eduskunnan valiokunnassa ei ole julkista: läsnä ovat vain valiokunnan jäsenet (sekä mahdollisesti muut siihen oikeutetut, esimerkiksi puhemiehet ks. Valiokuntaopas 2008, 52–53) ja asiaa valmistelevat eduskunnan viranhaltijat sekä asiantuntijakuulemisissa paikalle erikseen pyydetty kuultavat. Ratkaisuvaiheen jälkeen lopputulokset ovat julkisia. Myös valiokunnan kokouksien pöytäkirjat ovat julkisia ja saatavilla muun muassa eduskunnan verkkosivuilta vuoden 2002 pöytäkirjoista lähtien.

Valiokunnan työn tuloksena lainsäädäntöasioissa on valiokunnan mietintö tai lausunto toiselle valiokunnalle sen käsittelemästä asiasta. Mietinnöissä valiokunta työnsä pohjalta yksityiskohtaisesti arvioi hallituksen esityksen laiksi ja käsittelee samassa yhteydessä mahdolliset asiaan liittyvät kansanedustajien lakialoitteet. Mietintö kertoo valiokunnan arvion hallituksen esityksen ansiosta ja puutteista ja antaa eduskunnan täysistunnolle tiedoksi, miten kyseistä esitystä tulisi mahdollisesti muuttaa tai täydentää tai tulisiko sitä hyväksyä lainkaan. Mietintöön liitetyt jäsenten eriävät mielipiteet puolestaan kertovat

⁶ Valiokuntien mahdollisuuksista panna asioita vireille oma-aloitteisesti ks. Valiokuntaopas 2008, 52–53. Erityisesti ulkoasiainvaliokunnalla, perustuslakivaliokunnalla, suurella valiokunnalla, valtiovarainvaliokunnalla sekä uudella tarkastusvaliokunnalla on joukko erikseen määriteltyjä aloiteoikeuksia toimialaansa kuuluvissa asioissa.



sellaisista valiokuntakäsittelyn aikana puhuttaneista erimielisyyksistä, joita ei ole erityisesti opposition edustajien mielestä saatu tyydyttävästi ratkaistua valiokunnan mietintöesityksessä.

Valiokunnan mietinnön rooli lopullisen päätöksenteon kannalta on ratkaiseva: se toimii täysistuntokäsittelyn pohjana (lain ensimmäinen käsittely). Käytännössä täysistunnon päätökset noudattavat pitkälti valiokunnan mietinnön asettamia suuntaviivoja. Tämä seikka liittyy tietenkin siihen tosiasiaan, että eduskunnan pysyvien valiokuntien puoluepoliittinen kokoonpano noudattelee täysistunnon kokoonpanoa. Valiokunnan mietintö on siis periaatteessa saanut jo hallituspuolueiden eduskuntaryhmien hyväksymisleiman. Suurempia yllätyksiä lainsäädäntötyön lopputulemaan täysistunnoissa valiokunnan mietinnön antamisen jälkeen tuottavat lähinnä vain ns. omantunnonkysymykset (kysymykset, joissa kansanedustajat on vapautettu ryhmäpäätöksistä ja hallitus-oppositioasetelmasta), erilaiset hallituspuolueiden väliset kiistat tai eduskuntaryhmien sisäiset repeilyt, yllättävät poliittisen tilanteen muutokset tai sinänsä harvinaiset asiakohdat ex tempore -koalitiot yli puoluerajojen täysistunnoissa.

Edellä esitetty yleiskuvaus valiokuntien tehtävistä ja toiminnasta toi esiin valiokuntien suuren painoarvon eduskunnan sisäisessä työskentelyssä. Valiokuntatyössä sekä valvotaan että täydennetään (sekä myös tuetaan tai vastustetaan) hallituksen lainsäädäntötoimintaa. Valiokuntakäsittely on myös viimeinen vaihe siinä lainvalmisteluprosessissa, joka monesti on alkanut jo vuosia aiemmin esimerkiksi ministeriön, erilaisten komiteoiden, työryhmien ja selvityshenkilöiden pohdintoista ja niihin liittyvistä erilaisista etu- ja kansalaisjärjestökonsultaatioista. Valiokunnissa tehdään lakiesitysten viimeinen asiatarkestus, missä työssä yhdistyy poliittinen harkinta, lakitekniset seikat ja perustuslainmukaisuuden harkinta. Valiokunnilla on viimeinen mahdollisuus tutkia lain tarkoituksenmukaisuus ja erilaisten intressien ja muiden asiaankuuluvien seikkojen huomioiminen ja yhteensovittaminen ennen lain lopullista säätämistä. Valiokuntavaiheessa tässä harkinnassa ovat mukana hallituspuolueiden ohella myös oppositiopuolueiden edustajat. Keskinäisistä erimielisyyksistä huolimatta kaikkien yhteisenä intressinä, kuten eräs haastateltavamme huomautti, ”on saada aikaan mahdollisimman hyviä lakeja”.

Pohjoismaita vertailevassa tutkimuksessaan Magnus Hagevi (2000) arvioi, että Ruotsin ja Norjan parlamenteissa valiokuntien asema oli 1990-luvun puolivälissä vahvin. Suomen valiokuntalaitos sijoittui sijalle neljä ennen institutionaalisesti heikoimmaksi arvioitua Tanskan kansankäräjien valiokuntalaitosta. Valiokuntien asemaa arvioitiin muuan muassa toimivaltaa ja -vapautta mittaavin indikaattorein. Suomen valiokuntalaitoksen sijoitusta arvioissa heikensivät muun muassa itsenäisen aloite-oikeuden puuttuminen (mt. 244–247). Tutkimuksessa todettiin myös



käänteinen riippuvuus valiokuntalaitoksen ja puolueiden vaikutusvallassa: niissä maissa, missä valiokuntia pidettiin tärkeämpinä, puolueiden vaikutus arvioitiin heikommaksi ja päinvastoin. Suomen eduskunnassa nimenomaan puolueiden eduskuntaryhmien painoarvo korostui valiokuntien kustannuksella (mt. 248).

Hagevin tutkiman ajankohdan jälkeen Suomen poliittisessa järjestelmässä on kuitenkin tapahtunut sellaisia institutionaalisia muutoksia ja valtsiirtymiä, joiden tutkijat katsovat kasvattaneen sekä eduskunnan että sen osana myös valiokuntalaitoksen valtaa ja asemaa. Pysyvät valiokunnat voivat halutessaan muuttaa tai jopa hylätä hallituksen esityksen. Helander ja Pekonen (2007, 65–67) huomauttavat siitä, että lisääntyneet lakimuutokset viimeisten kolmenkymmenen vuoden aikana voidaan tulkita valiokuntien aseman korostumisena ja niiden itsenäisyyden karttumisena suhteessa erityisesti hallitukseen. Kun 1983 valiokunnat muuttivat vain 17 % hallituksen esityksistä, vuonna 1993 osuus oli jo 44 % ja vuonna 2001 48,3 % (Helander & Pekonen 2007, 66). Vaalikaudella 1999–2002 hallituksen esityksistä muutettiin 47,7 %; vaalikaudella 2003–2006 47,4 %. Kokonaan hallituksen esityksistä hylättiin 1999–2002 0,6 %; vuosina 2003–2006 0,4 %. (Eduskunnan verkkosivut.)

Vaihtoehtoisesti on tosin esitetty myös tulkintoja, joiden mukaan lisääntyvä lakien muuttaminen valiokunnissa johtuu siitä, että lainvalmistelun laatu prosessin aiemmissa vaiheissa on heikentynyt, jolloin valiokunnat joutuvat eräällä tapaa ”paikkaamaan” näitä valmistelun puutteita. Tästä seikasta huomautettiin moneen otteeseen tätä tutkimusta varten tekemissämme kansanedustajien haastatteluissa.

2.2 Valiokuntien jäsenten ja puheenjohtajien valinta

Eduskunnan työjärjestyksen (2000, 8 §) mukaan suuressa valiokunnassa on 25 jäsentä ja 13 varajäsentä. Pysyvissä erikoisvaliokunnissa jäseniä on 17 ja varajäseniä 9. Valtiovarainvaliokunnassa on kuitenkin poikkeuksellisesti 21 jäsentä ja 19 varajäsentä ja tarkastusvaliokunnassa 11 jäsentä ja 6 varajäsentä.

Valiokuntien kokoonpano vastaa poliittisesti eduskunnan kulloistakin kokoonpanoa. Edustajalla, jolla on jo kaksi valiokunnan varsinaista jäsenyyttä, on oikeus kieltäytyä useamman valiokunnan jäsenyydestä (Eduskunnan työjärjestys 2000, 9 §). Käytännössä kansanedustajilla on nykyään 1–2 varsinaisen jäsenen ja vastaava määrä varajäsenien paikkoja valiokunnissa⁷, jos heillä ei ole muita aikaa vieviä tehtäviä esimerkiksi puolueen johdossa.

Vaalien jälkeen uusi eduskunta kokoontuu täysistuntoon valitsemaan vaalissa valiokuntien jäsenet. Tämä tapahtuu sopuvaalein, jossa eduskuntaryhmät tarjoavat

⁷ Ministereiksi valitut kansanedustajat eivät kuitenkaan toimi valiokunnissa.



jäseniksi niin paljon edustajia kuin heillä on paikkojakin. (Forstén 2005, 65–66.) Käytännössä valiokuntien jäsenyys vakiintuu vasta hieman myöhemmin erilaisissa täydennysvaaleissa, kun esimerkiksi ministereiksi tai muihin korkeisiin tehtäviin valittujen kansanedustajien avoimiksi jättämät paikat täytetään muilla henkilöillä. Tästä syystä myöskin tutkimuksessamme käytämme vuosien 2005 (vaalien jälkeen kolmas eduskuntavuosi, eduskunnan työskentelyssä toinen täysi valtiopäivävuosi) ja 2008 tietoja (uusimmat tiedot vuoden 2007 eduskuntavaalien jälkeen) valiokuntien kokoonpanosta.

Valiokuntien jäsenten ja johtopaikkojen valinta valiokuntiin tapahtuu tosiasiallisesti puolueiden eduskuntaryhmissä. Tyypillisesti kansanedustajat ilmaisevat kirjallisesti toivomansa valiokuntapaikat eduskuntaryhmälle, ja ryhmän johto yhdessä ryhmäkokouksen kanssa tekee sitten – mahdollisesti äänestämällä – lopullisen päätöksen halukkaiden ja tarjolla olevien paikkojen yhteensovittamiseksi. Täysistunnon vaalimenettely sinetöi sitten muodollisesti näiden eduskuntaryhmien sisäisten valintaprosessien lopputuloksen.

Kuten esimerkiksi Forstén (2005, 184) huomauttaa, eduskuntaryhmät toimivat siis valikoivana rakenteena, portinvartijana, joka määrittelee, kuka sen kansanedustajista saa hoitaakseen eri valiokuntatehtävät. Eduskuntaryhmien valintaprosessissa kansanedustajat kilpailevat keskenään asemista eduskunnan keskinäisessä hierarkiassa, missä vallitsevat, pitkälti informaaliset rekrytointikriteerit ja käytännöt yhdessä ratkaisevat lopputuloksen. Nämä valintakriteerit näyttävät haastattelujemme perusteella jossain määrin vaihtelevan puolueesta toiseen, mutta tässä yhteydessä puolueiden välisiin eroihin ei ole mahdollista puuttua tarkemmin. Valintaan vaikuttaa tietenkin myös ”tarjolla olevien” kansanedustajien määrä ja laatu: pienen eduskuntaryhmän on täytettävä ”omat paikkansa” rajatulla joukolla ehdokkaita, kun taas isommissa puolueissa tarjokkaat joutuvat kilpailemaan enemmän pääsystä halutuimpiin ja arvostetuimpiin paikkoihin.

Myös valiokuntien puheenjohtajuudet ja varapuheenjohtajuudet valitaan käytännössä muodollisista valintakriteereistä poikkeavin tavoin. Eduskunnan työjärjestyksen (17 §) mukaan valiokunta järjestäytyessään valitsee keskuudestaan toimikaudekseen puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan ja ilmoittaa sitten näiden valinnasta eduskunnalle. Käytännössä myös nämä valiokuntien johtopaikat jaetaan jo etukäteen puolueiden välisissä neuvotteluissa ja eduskuntaryhmien sisäisissä menettelyissä. Tiettyjen valiokuntien puheenjohtajuus on vakiintunut tiettyjen puolueiden mandaatiksi niiden omien prioriteettien mukaan: esimerkiksi perustuslakivaliokunnan puheenjohtajuus on perinteisesti ollut Kokoomuksella ja maaja metsätalousvaliokunnan puheenjohtajuus Keskustalla. Valiokunnan puheenjohtajat ovat eduskunnan toimintaa ohjaavan puhemiesneuvoston jäseniä; varapuheenjohtajilla ei puolestaan ole tätä merkittävää asemaa.



Mitkä kriteerit sitten ratkaisevat sen, kuka kansanedustaja pääsee mihinkin valiokuntaan ja paikkaan? Timo Forstén (2005) tutki valiokuntapaikkojen ja puheenjohtajuuksien jakautumista eduskunnassa vuosien 1945 ja 2002 välisillä valtiopäivillä. Forstén kuvasi kansanedustajien valiokuntauria horisontaalisena tai vertikaalisena etenemisenä. Horisontaalinen ura tarkoittaa etenemistä vähemmän arvostetun valiokunnan jäsenyydestä statukseltaan ”korkeamman” valiokunnan jäseneksi. Vertikaalinen valiokuntaura puolestaan tarkoittaa etenemistä tavallisesta jäsenyydestä valiokunnan varapuheenjohtajaksi tai puheenjohtajaksi.

Vertikaalista etenemistä statuksen suhteen on myös eteneminen riviedustajasta puolueen valiokuntavastaavaksi. Isommat puolueet, jotka paikkajyvityksessä saavat valiokuntiin useampia edustajiaan, käytännössä nimeävät yhden valiokuntaedustajistaan puolueen valiokuntavastaavaksi. Valiokuntavastaavan tehtävä on toimia linkkinä valiokunnan ja eduskuntaryhmän välillä, koordinoida eduskuntaryhmän ja valiokuntaedustajien kantoja ja osallistua hallitus- tai oppositiopuolueiden keskinäisiin neuvotteluihin siitä, millainen kanta kulloiseenkin asiakysymykseen otetaan valiokunnassa.⁸

Forsténin (2005) tutkimustulosten mukaan nimenomaan edustajan valtiopäiväkokemus, asema puolueessa ja sukupuoli vaikuttivat valiokuntapaikkojen jakautumiseen (ks. myös Wiberg ja Mattila 1997). Puheenjohtajuuksien kohdalla havaittiin näiden tekijöiden lisäksi, että puheenjohtajaksi valitut olivat keskimäärin koulutetumpia ja ammatillisesti korkeammassa asemassa kuin valiokuntajäsenet keskimäärin. Eri valiokuntien jäsenistöprofiili oli hyvin erilainen sekä parlamentaarisen kokemuksen, sosioekonomisen aseman että sukupuolen suhteen. Tutkitulla kaudella 1945–2002 ulkoasiainvaliokunnan ja valtiovarainvaliokunnan jäsenet olivat parlamentaariselta iältään tilastollisesti keskimääräistä kokeneimpia; näissä (yhdessä maa- ja metsätalousvaliokunnan) kanssa istuivat myös fyysiseltä iältään vanhimmat kansanedustajat. Hallintovaliokunnan, ympäristövaliokunnan ja työ(elämä- ja tasa-arvo)valiokunnan jäsenistö puolestaan koostui keskimäärin vähiten valtiopäiväkokemusta hankkineista kansanedustajista.⁹ (Mt.) (Sukupuolikriteerin merkityksestä valiokuntavalintoihin tarkemmin ks. luku 2.3.)

Edustajien valikoituminen eri valiokuntiin riippuu pitkälti paitsi heidän omista preferensseistään ja asiantuntemusalueistaan myös vallitsevasta valio-

⁸ Vertikaalisen etenemisen osalta on huomattava, että Forsténin tutkimus keskittyi muodollisten valiokuntapaikkojen jakautumiseen, eikä valiokuntavastaavien rekrytointiprosesseja ja -kriteerejä tarkasteltu yksityiskohtaisemmin. Omien tutkimushaastattelujemme alustavat tulokset viittaavat siihen, että Forsténin merkittäviksi havaitsemat rekrytointikriteerit – senioriteetti, asema puolueessa sekä sukupuoli – saattavat hyvinkin ohjata valikoitumista myös näille puolueen ”luottopaikoille”.

⁹ Tässä yhteydessä on huomattava, että hallintovaliokunta ja ympäristövaliokunta ovat olleet olemassa vasta vuodesta 1991 alkaen.



kuntahierarkiasta: osaa valiokunnista pidetään statukseltaan arvokkaampina ja niihin on vaikeampaa päästä, osa on sellaisia, joihin menevät ne edustajat, jotka eivät ole (vielä) ”kvalifioituneet” korkeamman statuksen paikoille. Valiokuntahierarkiaa on tutkittu vuosien mittaan useampaan otteeseen ja erilaisin mittarein. Nykytilanteen kannalta kiintoisimpia lienevät näistä uusimmat, Wibergin ja Mattilan (1997) tulokset valiokuntahierarkiasta toisen maailmansodan jälkeeseen vuoteen 1991 asti sekä Forsténin (2005) arvio vuosien 1945–2002 valiokuntahierarkiasta.

Wiberg ja Mattila (1997) arvioivat valiokuntien keskinäistä statusta ja niiden muutoksia kehittämällä prestiisi-indeksiin, jonka kriteerinä oli henkilövaihtuvuus. Oletuksena oli siis, että kansanedustajat siirtyvät alemman statuksen valiokunnista korkeamman statuksen valiokuntiin. Tilastollinen analyysi osoitti näin arvioiden ulkoasiainvaliokunnan ja valtiovarainvaliokunnan korkeimman statuksen valiokunniksi¹⁰, kun taas nykyäänkin olemassa olevista valiokunnista lakivaliokunta asettui alimmalle sijaluvulle. Tutkijat myös osoittivat, että valiokuntahierarkiassa oli tapahtunut useita muutoksia tutkittuna ajanjaksona. Erityisesti puolustusvaliokunnan arvo oli laskenut valiokuntahierarkiassa, kun taas esimerkiksi pankkivaliokunnan status oli noussut (mt. 235; vrt. viite 12). Tutkijat arvioivat, että eduskunnan työn lisääntymisen ja tehostumisen myötä valiokuntien keskinäiset arvostuserot ovat pikemminkin lisääntyneet kuin vähentyneet (mt. 236).

Sodanjälkeistä valiokuntakuntalaitosta tutkinut Timo Forstén (2005, 157–158) puolestaan jaotteli valiokunnat kolmeen ryhmään: keskeisiin, ”eliitti”valiokuntiin (joita nykyisellään ovat ulkoasiain-, valtiovarain- ja perustuslakivaliokunta sekä vuodesta 1995 alkaen suuri valiokunta); ammattivaliokuntiin sekä ”uusien kansanedustajien valiokuntiin” (talousvaliokunta ja lakivaliokunta). Eliittivaliokunnille leimaa-antavia piirteitä ovat jäsenten parlamentaarinen kokeneisuus ja jäsenten hidas vaihtuvuus. Tätä tutkimusta varten tekemämme haastattelut osoittivat, että kansanedustajien omat näkemykset pitkälti näyttävät myötäilevän Forsténin arviota nimenomaan valiokuntahierarkian ääripäiden (arvostetuimmat ja vähiten arvostetut valiokunnat) suhteen.

Forsténin havainnot valiokuntahierarkiasta toimivat valiokunnan sukupuolikokoonpanon lisäksi myös tätä tutkimusta varten tehtyjen haastattelujen yhtenä valintakriteerinä. Valiokuntaotokseen valittiin valiokuntahierarkian kaksi ääripäätä, valtiovarainvaliokunta ja lakivaliokunta. Kolmanneksi erikoishuomion kohteeksi valittiin työelämä- ja tasa-arvovaliokunta, jonka tehtäviin työympäristöä, työvoimaa ja työllisyyttä koskevien asioiden lisäksi nimenomaisesti kuuluu käsitellä tasa-arvoasioita.

¹⁰ Valitun kriteerin ongelmallisuudesta prestiisi-indeksiin pohjana kertonee se, että maa- ja metsätalousvaliokunta – joka ei muissa tutkimuksissa kohoa korkean statuksen valiokunnaksi – nousi jatkuvasti kolmannelle sijalle Wibergin ja Mattilan tuloksissa. Korkean statuksen arvoja saivat myös mm. liikennevaliokunta ja sivistysvaliokunta.



2.3 Naiset ja miehet valiokuntien jäseninä ja johtotehtävissä

Kuten edellä jo todettiin, eduskuntaryhmät itse käytännössä siis tekevät valiokuntien jäsenien ja puheenjohtajien valinnan. Mitkään lait tai säädökset eivät rajoita näitä valintoja sukupuolen suhteen, lukuun ottamatta puolueen mahdollisesti itse omaksumia ohjeita, sääntöjä tai vakiintuneita käytäntöjä. Tasa-arvolain ns. kiintiösäädös ei myöskään koske esimerkiksi eduskunnan suorittamia toimielinvalintoja (esimerkiksi valiokuntavalintoja). Vuodesta 1995 alkaen tasa-arvolain 4a.2 §:ssä on säädetty erikseen siitä, että valtion komiteoissa, neuvottelukunnissa ja muissa vastaavissa toimielimissä sekä kunnallisissa toimielimissä lukuun ottamatta kunnanvaltuustoja tulee olla sekä naisia että miehiä kumpiakin vähintään 40 %, jollei ole erityistä syytä poiketa tästä. Lakia säädettyä korkeimpien valtiollisten elinten suorittamat valinnat jätettiin kuitenkin lain ulkopuolelle syystä, että muutoin tasa-arvolain hyväksyminen olisi vaatinut perustuslain säätämisyjärjestystä ja mahdollisesti jopa perustuslain muutosta.

Pitkittäistutkimuksessaan (1945–2002) eduskunnan valiokuntalaitoksesta Forstén (2005) havaitsi, että nais- ja mieskansanedustajat oli pitkälti rekrytoitu eri valiokuntiin. Miesvaltaisimpia valiokuntia historiallisessa katsannossa ovat olleet liikenne-, puolustus-, maa- ja metsätalousvaliokunta sekä pankkivaliokunta. Naisvaltaisimpia valiokuntia ovat puolestaan olleet ympäristö-, työasiain-, talous-, sivistys- ja sosiaalivaliokunta. (Mt. 173.)

Forstén tarkasteli lisäksi monimuuttujamenetelmin, mitkä tekijät selittivät kuhunkin valiokuntaan valikoitumista ja totesi näissä suuria eroja valiokuntien välillä. Tämän tutkimuksen näkökulmasta on erityisen kiinnostavaa, että muiden asiaan vaikuttavien tekijöiden – kuten parlamentaarisen iän – ohella Forstén havaitsi sukupuolen selittävän useimpia valiokuntavalintoja. Tämä piti paikkansa niin edellä kuvattujen mies- ja naisvaltaisten erikoisvaliokuntien valinnoissa kuin myös hierarkkisesti korkeimmalle tasolle arvotettujen ulkoasiain-, valtiovarain- ja perustuslakivaliokunnan jäsenten valinnoissa. Toisin sanoen: miessukupuoli selitti em. arvostettuihin valiokuntiin pääsyä silloinkin, kuin muut tekijät vakioitiin.¹¹ Saman totesivat Wiberg ja Mattila (1997, 238–239) omassa tutkimuksessaan: naiskansanedustajien on ollut mieskansanedustajia vaikeampaa päästä korkean statuksen valiokuntiin.

Valiokuntien tilannetta voi siis yleisluontoisesti kuvata vaaka- ja pystysuorana (horisontaalisena ja vertikaalisena) sukupuolenmukaisena segregaationa eduskunnan valiokuntalaitoksessa. Se näkyy niin valiokuntien sukupuolikonkoonpanoissa kuin naisten heikompina mahdollisuuksina edetä arvostetuimpiin valiokuntiin ja johtopaikoille (ks. alla). Samankaltaisesta valiokuntalaitoksen sisäisestä eriytymisestä sukupuolen mukaan on kirjoitettu myös useissa kansain-

¹¹ Forstén ei kuitenkaan eritellyt regressiomallissaan eri aikakausia tai analysoinut tilanteen mahdollisia muutoksia, joten hänen tutkimuksensa perusteella ei pysty arvioimaan, kuinka esimerkiksi naisten mahdollisuudet päästä eri valiokuntiin ovat muuttuneet vuosien varrella.



välisissä parlamentteja koskevassa tutkimuksissa (ks. esim. Bergqvist 1994; Wängnerud 1999).

Miltä Suomen valiokuntien sukupuolikokoonpano näyttää nyt? Onko tilanne muuttunut aiempaan tilanteeseen verrattuna?

Vaalikaudella 2003–2006 – ja siis myös tutkimusvuonna 2005 – naiskansanedustajia oli 37,5 % ja mieskansanedustajia 62,5 %. Vuonna 2005 eduskunnan valiokuntien 267 varsinaisen jäsenen paikasta naisten hallussa oli 37 % (99 paikkaa) ja miesten 63 % (168 paikkaa). Nykyisellään, vuoden 2007 eduskuntavaalien jälkeen, kansanedustajista 42 % on naisia ja 58 % miehiä. Vuonna 2008 284 valiokuntapaikasta naiskansanedustajilla oli 39 % (112 varsinaisen jäsenen paikkaa) ja mieskansanedustajilla 61 % (172 paikkaa). Sukupuolten keskimääräinen osuus valiokuntapaikoista vastaa siis hyvin naisten ja miesten osuutta kansanedustajista.

Valiokuntien sukupuolijakaumat osoittavat kuitenkin sukupuolenmukaisen eriytymisen säilyneen (ks. taulukko 1). Vuonna 2005 vain yhdessä valiokunnassa (sivistysvaliokunta) oli naisia yli 60 %; kahdeksassa valiokunnassa heitä oli vähemmän kuin 40 %. Kuusi valiokuntaa oli ”tasavaluokuntia” (naisia ja miehiä jäseninä 40–60 % -haarukan sisällä). Vuonna 2008 selkeä naisenemmistö (yli 60 %) oli kahdessa valiokunnassa (sosiaali- ja terveystvaluokunta sekä työelämä- ja tasa-arvovaluokunta); kahdeksan valiokuntaa (joista kuusi samaa kuin aieminkin) olivat selkeästi miesvaltaisia; ja kuusi valiokuntaa (joista neljä samaa) olivat ”tasavaluokuntia”. Kiinnostavaa kylläkin, varajäsenten jakauma ei näytä noudattavan samoja sukupuolisen eriytymisen lakeja, mikä selittyy ehkä varajäsenyyden vähemmällä painoarvolla varsinaiseen jäsenyyteen verrattuna.

Valiokuntien nykytilanne vastaa siis jokseenkin tarkasti Forsténin tutkimustuloksia. Historiallisesti ”miesten valiokunniksi” todetut valiokunnat ovat sitä yhä edelleen (liikenne- ja viestintä-, puolustus-, maa- ja metsätaloustvaluokunta). ”Naisten valiokunniksi” havaituista valiokunnista suurin osa¹² (ympäristö-, työelämä- ja tasa-arvo-, sivistys- ja sosiaali- ja terveystvaluokunta) on nykyisellään sukupuolijakaumaltaan suhteellisen tasaisia tai jopa selkeästi naisenemmistöisiä.

¹² Forstén totesi myös historiallisesti arvioituna taloustvaluokunnan naisille avoimmemmaksi, mikä ei tässä tutkimuksessa esitetyssä lyhyen ajanjakson tarkastelussa niinkään näy samansuuntaisena (vuonna 2005 naisia vain 18 %, ks. taulukko 1). Tässä yhteydessä on tosin huomattava, että taloustvaluokunnan tehtäväkenttä on muuttunut vuosien 1991 ja 2000 uudistuksissa, kun se mm. pankki- valiokunnan lakkauttamisen jälkeen sai sen tehtävät hoitaakseen (Forstén 2005, 73).

**Taulukko I. Naisten osuus valiokuntien varsinaisista ja varajäsenistä (2005 ja 2008) valiokunnittain**

	Varsinaiset jäsenet 2005 naisia		Varsinaiset jäsenet 2008 naisia		Varajäsenet 2005 naisia		Varajäsenet 2008 naisia	
	Yht.	%	Yht.	%	Yht.	%	Yht.	%
Valiokunta (jäsenet yht. /varajäsenet yht.)								
Hallintovk (17/9)	6	35	8	47	3	33	5	56
Lakivk (17/9)	7	41	8	47	4	44	5	56
Liikenne- ja viestintävk (17/9)	4	24	5	29	4	44	4	44
Maa- ja metsätalousvk (17/9)	3	18	4	24	3	33	4	44
Perustuslakivk 17/9)	7	41	7	41	2	22	3	33
Puolustusvk (17/9)	2	12	5	29	1	11	2	22
Sosiaali- ja terveystvk (17/9)	9	53	11	65	9	100	5	56
Sivistysvk (17/9)	11	65	9	53	4	44	3	33
Suuri vk (25/13)	9	36	7	28	6	46	5	39
Talousvk (17/9)	3	18	7	41	0	0	1	11
Tarkastusvk (17/9)	-	-	2	18	-	-	1	17
Tulevaisuusvk (17/9)	6	35	6	35	4	44	5	56
Työelämä- ja tasa-arvovk. (17/9)	10	59	11	65	4	44	6	67
Ulkoasiainvk (17/9)	8	47	6	35	4	44	2	22
Valtiovarainvk (21/19)	6	29	6	29	9	47	10	53
Ympäristövk(17/9)	8	47	10	59	1	11	4	44
Naiset yht.	99	37	112	39	58	39	65	41
Kaikki yht.	267	100	284	100	149	100	155	100



Forsténin valiokuntahierarkian korkeimmille sijoille arvioimista neljästä valiokunnasta kahdessa (valtiovarainvaliokunta ja suuri valiokunta) on viime vuosina ollut jatkuvasti selkeä miesenemmistö (miehiä reilusti yli 60 % jäsenistä). Sen sijaan valiokuntahierarkiassa korkeille sijoille arvioidut perustuslakivaliokunta ja ulkoasianvaliokunta näyttävät tämän katsauksen perusteella hieman avoimemmilta naisille (2005 myös ulkoasiainvaliokunnassa naisia 47 %).

Sukupuolten välinen pystysuora työnjako puolestaan näkyy selkeästi valiokuntien puheenjohtajavalinnoissa. Forsténin (2005) mukaan vuosina 1945–2002 mieskansanedustajan todennäköisyys edetä valiokunnan puheenjohtajaksi oli 2,5-kertainen naiskansanedustajaan verrattuna. Varapuheenjohtajaksi naisia valittiin hieman useammin (mt. 139). Naiset valikoituivat puheenjohtajiksi nimenomaan ”naisvaliokuntiin”, so. sivistys- ja sosiaalivaliokuntiin.

Tutkija kiinnitti huomiota myös puolueiden välisiin eroihin ja ajalliseen muutokseen naispuheenjohtajuuksien määrässä. Ennen vuotta 1983 naispuheenjohtajia valittiin vain ja ainoastaan vasemmistopuolueista. Ajanjaksolla 1983–2002 naisten osuus valiokuntien puheenjohtajista nousi merkittävästi, kun myös porvarillisten puolueiden naiskansanedustajille aukeni tie valiokuntapuheenjohtajiksi. Tällä ajanjaksolla valituista 71 naispuheenjohtajasta porvarillisia puolueita edusti 44 % naispuheenjohtajista. Enemmistö (56 %) oli edelleen vasemmistopuolueiden naisia. (Forstén 2005, 138–139.) Tilanne ei siis tällä uusimmalla tutkitulla ajanjaksolla vastannut sukupuolen osalta eduskunnan porvarillista enemmistökokoonpanoa (ja siis porvarillisten puolueiden suurempaa puheenjohtajuuksien osuutta, joka olisi ennustanut myös suurempaa naispuheenjohtajuuksien osuutta). Tämä viittaa siihen, että naisten oli porvarillisissa puolueissa edelleen vasemmistopuolueita vaikeampaa edetä valiokuntien johtopaikoille.

Vuonna 2005 puolestaan valiokuntien 15 puheenjohtajasta naispuolisia oli neljä (27 %) ja varapuheenjohtajista viisi (16 varapuheenjohtajasta, 31 %). Vuonna 2008 neljä 16 valiokuntapuheenjohtajasta oli naisia (25 %), samoin kuin kolme yhteensä 17 varapuheenjohtajasta (18 %).

Vuonna 2005 naispuolisista puheenjohtajista vain yksi oli perinteisessä ”naisvaliokunnassa” (sivistysvaliokunta), varapuheenjohtajista peräti kolme (sivistysvaliokunta, työelämä- ja tasa-arvovaliokunta ja ympäristövaliokunta). Muut naispuheenjohtajat löytyivät hyvin erilaisista valiokunnista, nimittäin valiokuntahierarkiassa korkealle sijoittuvasta ulkoasiainvaliokunnasta, tyypillisestä ”miesvaliokunnasta” (maa- ja metsätalousvaliokunta) sekä lakivaliokunnasta. Varapuheenjohtajina naisia oli lisäksi perustuslaki- ja lakivaliokunnassa. Naispuheenjohtaja oli neljällä viidestä suurimmasta puolueesta, Keskustalla, Sosialidemokraattisella puolueella, Kokoomuksella ja Vihreillä. Kolme viidestä naispuolisesta varapuheenjohtajasta oli SDP:stä; loput kaksi Kokoomukselta ja Vihreiltä.



Vuonna 2008 naispuheenjohtajat sijoittuivat edellistä eduskuntakautta selkeämmin ”naisten valiokunniksi” havaittuihin valiokuntiin (sivistysvaliokunta ja ympäristövaliokunta) sekä valiokuntahierarkiassa vähemmän arvostettuihin valiokuntiin (lakivaliokunta ja tulevaisuusvaliokunta). Sama päti naispuolisiin varapuheenjohtajiin, ainoana poikkeuksena liikenne- ja viestintävaliokunnan nykyinen naisvarapuheenjohtaja. Puoluekannaltaan vuoden 2008 naispuolisista valiokuntien puheenjohtajista kaksi oli Kokoomuksesta, kolmas Vihreistä ja neljäs SDP:stä. Naispuoliset varapuheenjohtajat olivat Kokoomuksesta, Ruotsalaisesta kansanpuolueesta ja SDP:stä.

Merkillepantavaa kahden viimeisen eduskuntakauden paikkajaossa on Keskustan, eduskunnan suurimman puolueen, valiokuntapuheenjohtajien miesvaltaisuus: vain yksi valiokunnan johtopaikka on ollut naisella. Osaltaan tämä liittyy Keskustan eduskuntaryhmän miesvaltaisuuteen (71 % miehiä vuodesta 2007). Osasy löytynee myös siitä, että sekä Jäätteenmäen/Vanhasen I hallitusta (2003) kuin Vanhasen II hallitustakin (2007) koottaessa pyrittiin sukupuolen osalta tasapuolisuuteen. Se, kuten useampi haastateltavamme huomautti, johti esimerkiksi vuonna 2007 siihen, että Keskustan kokeneimmat ja ansioituneimmat naiskansanedustajat saivat ministerinpaikan ja osa miehistä joutui ”tyytymään” eduskunnan valiokuntapuheenjohtajan paikkoihin. Esimerkki osoittaa sen, että naisten valiokuntapuheenjohtajuuksien vähäisempää määrää voidaan tulkita useammasta lähtökohdasta kuin pelkästään osoituksena naisten heikommista poliittisista etenemismahdollisuuksista. Se muistuttaa myös siitä seikasta, että valiokuntapuheenjohtajuudet sijoittuvat osaksi laajempia politiikan etenemis- ja palkitsemiskäytäntöjä, jotka vaihtelevat riippuen siitä, onko puolue hallitusvastuussa vai ei.

Myös valiokuntavastaavien paikkojen jako puolueiden sisällä kuvastaa valiokuntien pystysuoraa sukupuolenmukaista työnjakoa. Valiokuntavastaavat ovat, kuten yksi haastateltavamme kuvasi, puolueen ”luottopaikkoja” valiokunnassa. Tällaisina ne kertovat myös puolueen sisäisistä etenemiskäytännöistä: kuka pääsee ja kuka ei pääse vastuullisiin tehtäviin eduskuntaryhmässä ja valiokunnassa. Valiokuntavastaavat esimerkiksi neuvottelevat keskenään valiokunnan lopullisen kannan muotoilusta ja mahdollisista vastalauseista. Tutkimushaastatteluisa havaittiin, että nimenomaan hallituspuolueiden valiokuntavastaavilla on näissä neuvotteluissa ratkaiseva asema. Keskinäisellä neuvonpidollaan he käytännössä päättävät valiokunnan kannan erilaisiin asioihin. Oppositio puolueiden valiokuntavastaavien valta on puolestaan huomattavasti vähäisempi.

Valiokuntavastaavien asemaa pohdittaessa on muistettava, että ainakin osin samaiset kriteerit – esimerkiksi parlamentaarinen kokemus ja asema puolueessa – vaikuttanevat valiokuntavastaavaksi nimeämiseen kuin puheenjohtajaksi valitsemiseen. Kysymys siitä, kuinka vahvasti sukupuoli vaikuttaa valintoihin muista valintakriteereistä riippumatta, on toistaiseksi vailla empiiristä tutkimusta.



Aihepiirin alustavaksi valaisemiseksi taulukko 2 kuvaa valiokuntavastaavien paikkajakauman sukupuolen mukaan puolueittain eri valiokunnissa vuonna 2008. Tarkasteluun on otettu mukaan vain viiden suurimman puolueen valiokuntavastaavat. Käytännössä näistä vain kolmella suurimmalla (Keskusta, Kokoomus ja SDP) oli useampia paikkoja kussakin valiokunnassa. Kahdella pienemmällä puolueella (Vihreät ja Vasemmistoliitto) valiokuntapaikkoja oli useimmissa valiokunnissa vain yksi (nämä on merkitty taulukkoon 2 kaksoistähdellä), jolloin mahdollisesti ainoa valiokuntaedustaja toimi myös valiokuntavastaavana. Sama mekanismi pelaa tietenkin myös vielä pienempien puolueiden kohdalla: niiden ainoa edustaja on tavallaan myös ”valiokuntavastaava”.

Samoin kuin valiokuntien puheenjohtajien kohdalla, valiokuntavastaavien paikkojen jakautuminen osoittaa valiokuntalaitoksen vaaka- ja pystysuoraa sukupuolista työnjakoa. Tutkituissa puolueissa naisia oli vuonna 2008 valiokuntavastaavina keskimääräistä osuuttaan vähemmän lukuun ottamatta Kokoomusta, jossa naisten osuus valiokuntavastaavista oli 38 % (eduskuntaryhmän jäsenistä 40 %). Erityisen suuri vinouma oli Keskustalla, sillä sen valiokuntavastaavista vain yksi oli nainen (naisten osuus 6 %). Naispuolisia valiokuntavastaavia oli valittu ennen kaikkea ”naisvaliokuntiin”, joskin vuonna 2008 myös liikenne- ja viestintävaliokunnassa oli useampi naispuolinen valiokuntavastaava. Sen sijaan esimerkiksi perustuslakivaliokunta, puolustusvaliokunta, suuri valiokunta, maa- ja metsätalousvaliokunta sekä tarkastusvaliokunta olivat viiden suurimman puolueen osalta täysin ilman naispuolista valiokuntavastaavaa. Tilanne oli samankaltainen ulkoasiainvaliokunnassa kolmen hallituspuolueen (Kokoomus, Keskusta, Vihreät) osalta – neljäs, RKP:n edustaja, oli sen sijaan naispuolinen. Käytännössä tämä tilanne siis tarkoittaa sitä, että *valiokuntatyöskentelyn ratkaisevassa vaiheessa, hallituspuolueiden valiokuntavastaavien neuvotteluissa, päätökset muotoillaan usein puhtaasti miesten välisinä neuvotteluina, ilman ainuttakaan naisedustajaa.*

**Taulukko 2. Naisten osuus viiden suurimman puolueen valiokuntavastaavista eri valiokunnissa vuonna 2008 (lukumäärä ja prosenttiosuus)**

Valiokunta	KESK	KOK	VIHR	SDP	VAS	Yht. naisia valiokuntavastaavina
Hallintovk (17/9)	0	0	1**	0	0**	1
Lakivk (17/9)	0	0	1**	0	0**	1
Liikenne- ja viestintävk (17/9)	0	1	1**	1	0**	3
Maa- ja metsätalousvk (17/9)	0	0	0	0	***	0
Perustuslakivk (17/9)	0	0	0**	0	0**	0
Puolustusvk (17/9)	0	0	0**	0	0**	0
Sivistysvk (17/9)	0	1	1**	1	0**	3
Sosiaali- ja terveystv (17/9)	0	1	1**	1	0**	3
Suuri vk (25/13)	0	0	0	0	0	0
Talousvk (17/9)	0	1	1**	0	0**	2
Tarkastusvk (17/9)	0	0	0**	0	0**	0
Tulevaisuusvk (17/9)	0	1	0**	1	0**	2
Työelämä- ja tasa-arvovk (17/9)	1	0	1**	0	0	2
Ulkoasiainvk (17/9)	0	0	0**	0	1**	1
Valtiovarainvk (21/19)	0	0	1**	0	0	1
Ympäristövk (17/9)	0	1	0**	1	0**	2
Naiset yht.	1/16	6/16	8/16	5/16	1/15	21/79
% puolueen valiokuntavastaavista	6 %	38 %	50 %	32 %	7 %	27 %
Naisten osuus puolueen eduskuntaryhmästä %. (sekä N)	29 % (15/51)	40 % (20/50)	67% (10/15)	56 % (25/45)	18 % (3/17)	

** Puolueella on ko. valiokunnassa vain yksi edustaja, joka toimii siis myös valiokuntavastaavana

*** Puolueella ei yhtään edustajaa ko. valiokunnassa.



2.4 Sukupuolen merkitys valiokuntalaitoksen toiminnalle

Edellä kuvattu osoittaa, että valiokunnissa vallitsee edelleen jokseenkin selkeä vaaka- ja pystysuora sukupuolenmukainen työnjako. Tilanteen syistä voidaan esittää erilaisia tulkintoja.

Yhtäältä vaakasuora työnjako voi olla ainakin osin seurausta kansanedustajien *omista valinnoista ja preferensseistä*. Tällöin esimerkiksi naiskansanedustajat pyrkivät aktiivisesti miehiä useammin sosiaali- ja terveysvaliokuntaan, kun taas miehet preferoivat naisia useammin esimerkiksi liikenne- ja viestintävaliokuntaa (vrt. Wängnerud 1999, 96–98). Suomen eduskunnan valiokuntien kohdalla kansanedustajien preferenssien ja tosiasiallisten valiokuntavalintojen yhteyttä ei kuitenkaan ole tutkittu empiirisesti. Tässä yhteydessä on huomattava, että vaikka naisilla ja miehillä olisikin havaittavissa erilaisia valiokuntapreferenssejä, ne ovat yhteydessä laajempaan yhteiskunnalliseen sukupuolten työnjakoon. Sukupuolten vahva ammatillinen eriytyminen vaikuttaa tällaisten valintojen taustalla.

Toisaalta nais- ja mieskansanedustajien ”omat valinnat” eivät kuitenkaan tunnu kovinkaan vakuuttavalta selitykseltä aiemmassa tutkimuksessa havaittuihin merkittäviin eroihin sukupuolten välillä valiokuntauralla etenemisessä. Myöskään tutkimushaastattelujemme alustavat tulokset eivät tue oletusta, että naiskansanedustajat *eivät haluaisi* valiokuntahierarkian arvostetuimmille paikoille (vrt. myös Wängnerud 1999, 109–112). Todennäköisemmät selitykset sukupuolierolle löytyvätkin esimerkiksi *eduskuntaryhmien sisäisistä rekrytointikäytännöistä* ja niistä *sukupuolittuneista odotuksista ja arvostuksista*, jotka vaikuttavat erityisesti naiskansanedustajien heikompiin etenemismahdollisuuksiin.

Syiden sijasta tässä selvityksessä kiinnitetään kuitenkin huomiota ennen kaikkea eduskunnan sukupuolistuneen työnjaon mahdollisiin *seurauksiin*, erityisesti mitä asiantuntijavalintoihin tulee. On tarpeen kysyä: Miten valiokuntalaitoksen sukupuolittunut eriytyminen omalta osaltaan vaikuttaa siihen, millaiset toimintamahdollisuudet nais- ja miesjäsenillä valiokunnassa on? Miten valiokuntien sukupuolikokoonpano liittyy siihen, kuinka relevanttina esimerkiksi sukupuolten tasa-arvoa ja valtavirtaistamista pidetään valiokunnan toiminnassa? Entä miten se vaikuttaa asiantuntijavalintoihin, siihen, ketä pidetään ”hyvänä asiantuntijana”, ja arvioon siitä, mitkä tahot ja intressit ylipäättään katsotaan ”relevanteiksi” ja kuulemista vaativiksi?

Uraa-uurtavassa tutkimuksessaan Rosabeth Moss Kanter (1977) kiinnitti huomiota niihin vaikutuksiin, joita vinoutuneella sukupuolijakaumalla oli henkilöiden toimintamahdollisuuksiin ja organisaatiokulttuuriin. Hyvin miesvaltaisessa toimintaympäristössä harvalukuisten naisten ”näkyvyys” kasvoi. Tämä ilmeni muun muassa siten, että ainokaisasemassa tai hyvin pienenä



vähemmistönä olevat naiset nähtiin stereotyyppisesti pikemminkin sukupuolensa kautta kuin esimerkiksi organisaation johtajina, mikä rajoitti heidän toimintamahdollisuuksiansa ja valtaansa. ”Erilaiset” jäivät myös useammin eristyksiin organisaation sosiaalisista verkostoista ja sen informaalisen tiedonvaihdon ja valtaryhmittymien ulkopuolelle. Toisaalta heillä ei myöskään ollut juuri mahdollisuutta liittoutua toisten naisten kanssa, koska sen negatiivinen huomioarvo olisi vähentänyt heidän uskottavuuttaan entisestään. Harvalukuisten naisten toimintaa miesvaltaisessa organisaatiossa sääтели vahva ”yhdennukaisuuden paine” – olla samanlainen, olla näkymättömämpi nimenomaan naisena, naissukupuolen edustajan roolissa. (Mt. 206–242, 248–249.)

Suomessa Kanterin havaintoja sovelsi Sari Pikkala (1997) tutkimuksessaan kunnanvaltuutetuista. Pikkala huomasi suuria eroja naisvaltuutettujen näkemyksissä omasta vaikutusvallastaan, riippuen siitä, kuinka tasapainoinen kunnanvaltuuston sukupuolijakauma oli. Hyvin miesvaltaisten valtuustojen naisvaltuutetuista vain 22 % (miehistä 47 %) koki menestyneensä vaikuttamisyrittämissään. Hieman tasapuolisemmissa valtuustoissa sukupuolten erot olivat jo pienempiä, ja sukupuolikokoonpanoltaan tasapainoisimmissa valtuustoissa naisvaltuutetut kokivat vaikutusvaltansa jopa miehiä hieman suuremmaksi. (Mt. 349–350.)

Viime vuosien tieteellisessä keskustelussa on korostettu tosiasiallisen osallisuuden ja poliittisten vaikutusten (so. vaikutus politiikan sisältöihin) yhteenkietoutunutta luonnetta ja tasapainoisen edustuksen merkitystä edustuksellisen demokration syventämisen näkökulmasta. Tutkijat korostavat, että naisten ”läsnäolo”, toteutunut osallisuus päätöksentekoon, on välttämätön ennakkoehto mahdollisuudelle ylittää vaikuttaa politiikan sisältöihin (esim. Phillips 1995; Young 2000). Ilman osallisuutta myöskään naisten näkemykset, tarpeet tai intressit eivät välity päätöksentekoon. Esimerkiksi laaja kansainvälinen vertaileva tutkimus osoitti, että naisjärjestöjen tai -ryhmien edustajien sisällyttäminen valmistelu- ja päätöksentekoprosesseihin johti siihen, että heidän näkemyksensä huomioitiin laeissa ja päätöksissä viisi kertaa useammin kuin silloin, kun heidät oli kokonaan suljettu valmisteluprosessin ulkopuolelle (Hollis 2006; Stetson & Mazur 2006).

Yhteiskuntafilosofista Jane Mansbridge (1999) puolestaan huomauttaa, että naisten ja vähemmistöjen edustuksen sisällyttäminen täysipainoisesti poliittisiin elimiin parantaa päätöksenteon legitimiisyyttä ja demokraattisuutta sekä muuttaa asenteita aliedustetun ryhmän ”kelpoisuudesta” täysiarvoiseen poliittiseen kansalaisuuteen. Näiden yleisempien demokraattisten arvojen ohella yhteiskunnallisesti alistettujen ryhmien mukaantulo myös parantaa heidän intressiensä ja näkemystensä edustusta (ns. substantiivinen edustus) ja päätöksenteon laatua kokonaisuudessaan (ks. myös Young 1996, 2000). Muun muassa päätöksenteon



tietopohja koskien aliedustettujen yhteiskunnallisten ryhmien asemaa ja erityistarpeita paranee. Mansbridgen mukaan ”omien edustajien” läsnäolo myös edistää kyseisten ryhmien ehkä aiemmin kristallisoimattomien etujen ja näkökantojen artikuloitumista paremmin muuttuvissa poliittisissa tilanteissa.

Suomessa Holli, Luhtakallio ja Raevaara (2007) ovat havainneet kuvatuista laadullista muutosta kuntatason päätöksenteossa. Kiintiölain myötä naisten osuuden lisääntyminen kunnallisissa toimielimissä toi muassaan sen, että poliittisen päätöksenteon luonne ja valmisteluprosessit muuttuivat avoimempaan, keskustelevampaan ja läpinäkyvämpään suuntaan. Kuntatoimijat myös arvioivat käsiteltyjen asioiden monipuolistuneen, kun naisten ”erilaiset” näkökulmat esimerkiksi joukkoliikennekysymyksissä pääsivät esille myös lautakuntavalmistelussa. Päätöksenteon laadun muutokset näyttivät suurimmilta nimenomaan niissä lautakunnissa, esimerkiksi teknisissä ja elinkeinoelämän lautakunnissa, joiden sukupuolikokoonpano muuttui kiintiölain myötä eniten (vrt. ed. Kanter 1977).

Edellä kuvatut huomiot liittyvät kiinteästi myös kysymyksiin siitä, kuinka samanlaisia tai erilaisia naisten ja miesten näkemykset, tarpeet tai intressit tosiasiallisesti ovat; edustavatko naiskansanedustajat todellakin naisia ryhmänä (tai mieskansanedustajat miehiä ryhmänä); ja mitkä tällaisen peilikuva- ja ryhmäedustuksen rajat ja ongelmat ovat. Käytännössä aihetta koskevat tutkimukset kuitenkin poikkeuksetta osoittavat seuraavaa: kaikki naiskansanedustajat eivät suinkaan edusta naisia ryhmänä, mutta on *todennäköisempää*, että he edustavat (katsovat edustavansa) naisia ja ajavansa myös näiden intressejä kuin mitä mieskansanedustajat tekevät. Lena Wängnerudin (1999) tulosten mukaan vuonna 1994 ruotsalaisista naiskansanedustajista 47 % (mieskansanedustajista 13 %) määrittyi naisten sekä ryhmä- että asiaintressien ajajiksi. Naiskansanedustajista 8 % (mieskansanedustajista 37 %) puolestaan edusti täysin vastakkaista ryhmää, so. niitä, jotka eivät edustaneet naisia kummallakaan edustusulottuvuudella. (Mt. 165–167.)

Ruotsalaisessa tutkimuksessa (Wängnerud 1999) sukupuolten erot näkyivät lisäksi muun muassa kiinnostuksen kohteiden ja yhteydenpidon eroissa. Vuonna 1994 tasa-arvopolitiikan ilmoitti kiinnostuksen kohteekseen politiikassa 12 % naiskansanedustajista ja 1 % mieskansanedustajista (mt. 152). Naiskansanedustajista 11 % ilmoitti ajaneensa sukupuolten tasa-arvoasioita vahvasti omassa eduskuntaryhmässään – mieskansanedustajia kukaan ei ollut tehnyt samaa priorisointia (mt. 153). Järjestöyhteyksiä tutkittaessa 51 % naiskansanedustajista ilmoitti tiivistä yhteyksistä naisjärjestöihin – miehistä tällainen kontakti oli vain 4 %:lla. Minkäänlaista kontaktia naisjärjestöihin ei ollut naiskansanedustajista 4 %:lla ja mieskansanedustajista 18 %:lla (mt. 137).



Wängnerudin havaitsemat kansanedustajien sukupuolierot liittyvät kiinteästi myös tämän tutkimuksen tematiikkaan: Missä määrin valiokunnat konsultoivat nais- ja miespuolisia asiantuntijoita? Missä määrin ja milloin niissä konsultoidaan nais- ja miesjärjestöjä, valtiollisia tasa-arvoelimiä sekä gender-tutkimuksen asiantuntijoita osana lainsäädäntöasioiden valmistelua? Miten nämä vaihtelevat valiokuntien kesken? Mitkä tekijät vaikuttavat asiantuntijavalintojen sukupuoliprofiliin?

Seuraava luku kuvaa valiokunta-asiantuntijoiden muodollisen ja tosiasiallisen valintaprosessin. Tämän jälkeen esitellään tutkimuksen empiiriset tulokset.



3. Valiokunta-asiantuntijat

3.1 Asiantuntijoiden muodolliset valintakriteerit

Valmistelutehtävänsä toteuttamiseksi eduskunnan valiokunnat tarvitsevat tietoa käsittelemistään asioista. Keskeinen tiedonhankinnan keino on asiantuntijoiden kutsuminen kuultaviksi valiokuntaan. Muodollisia säädöksiä tai ohjeita asiantuntijoiden valintaprosessista on hyvin vähän. Ne on lueteltu tyhjentävästi eduskunnan työjärjestyksessä sekä eduskunnan valiokuntien toiminnan ohjenuoriksi laatimissa valiokuntaoppaissa.

Eduskunnan työjärjestyksen (2000) 37 § 1 momentin mukaan ”valiokunta voi kuulla asiantuntijoita”, mikä sanamuotona viittaisi siihen, että asiantuntijoiden kuuleminen kaikissa valiokunnan työstämissä asioissa ei ole pakollista. Käytännössä kuitenkin valiokunnat kuulevat asiantuntijoita lähes aina tärkeimmällä tehtäväalueellaan, eli valmistellessaan mietintöjä lakiehdotuksista tai lausuntoja muille valiokunnille sellaisista.

Valiokuntaoppaassa vuodelta 2008 todetaan, että ei ole ”estettä sille, että valiokunnan sihteeri kutsuu asiantuntijat ainakin ensimmäiseen kuulemiseen asiassa.” (mt. 90). Lisäksi se huomauttaa, että ”yleensä ensin kuullaan asian valtioneuvostossa esitelleen ministeriön edustajaa tai edustajia ja sen jälkeen muita asian valmisteluun osallistuneita taikka esimerkiksi yliopistollisen tai muun koulutuksensa vuoksi asiaa tuntevia henkilöitä samoin kuin esimerkiksi sellaisen virastojen, kansalaisjärjestöjen ja muiden tahojen edustajia, joita käsiteltävänä oleva asia erityisesti koskee tai jotka toimialansa takia muuten tuntevat asiaa.” (Mt. 89–90.) Kuvaus ei siis aseta rajoitteita sille, keitä tai mitä tahoja valiokunnan olisi ehdottomasti kuultava, vaan se kuvaa vain valiokunnissa sovellettavan tyyppillisen käytännön.

Eduskunnan työjärjestyksessä ja valiokuntaoppaassa mainitaan vain kaksi konkreettista määräystä siitä, mitä ryhmiä *pitää* kuulla itseään koskevissa asioissa. Perustuslakia ja mm. kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia myötäillen niissä muistutetaan siitä, että käsiteltäessä sellaisia lakiehdotuksia tai asioita, jotka koskevat erityisesti saamelaisia tai Ahvenanmaan maakuntaa, näiden edustajille on varattava tilaisuus tulla kuulluiksi (Eduskunnan työjärjestys 2000, 37.2 §; Valiokuntaopas 2008, 90). Näistä muistutus Ahvenanmaan maakunnan hallituksen edustajien oikeudesta kuulemiseen on uudempi: siitä ei ollut mainintaa vielä ennen vuoden 2008 ohjeistusta.

Asiantuntijavalinnalle asetetaan lisäksi muutamia tarveharkintaan liittyviä pidäkkeitä. Jo vuoden 2000 valiokuntaoppaassa (41–42; vrt. myös Valiokuntaopas 2008, 90) todettiin, että valiokuntien on kustannussyistä suhtauduttava



ulkomailta tulevien asiantuntijoiden kutsumiseen pidättyväisesti. Lisäksi siinä huomautettiin, että:

”...asiantuntijoiden kuulemisessa ja kirjallisten asiantuntijalausuntojen pyytämisessä on noudatettava harkintaa. Menettelyn tarkoituksena on saada relevanttia tietoa valiokunnan käyttöön. Ei ole tarkoituksenmukaista uudistaa ministeriössä asian eri valmisteluvaiheissa suoritettua koko lausuntokierrosta valiokuntavaiheessa.”

Uudistetussa vuoden 2008 valiokuntaoppaassa korostettiin myös tarveharkintaa, joskin nyt uudesta – tehokkaamman ja toimivamman päätöksenteon – näkökulmasta. Vaikka valiokunta itse päättää kutsuttavista asiantuntijoista ja kuulemisen laajuudesta kunkin asian vaatimalla tavalla, tätä oikeutta ei tulisi kuitenkaan valiokunnassa käyttää väärin:

”Asian käsittelyä ei saa kuitenkaan aiheettomasti viivyttää esimerkiksi kutsumalla asiantuntijoita asian laatuun nähden liian laajasti kuultavaksi.”

Näiden kustannus- ja tarveharkintanäkökohtien ohella muistutetaan siitä, että muilla kuin viranomaisten ja yleisten laitosten edustajilla *ei ole velvollisuutta* saapua eduskuntaan asiantuntijaksi tai toimittaa valiokunnalle kirjallisia tietoja. Esimerkiksi järjestöt tai yksittäiset asiantuntijat voivat siis halutessaan kieltäytyä kuulemisesta, kun taas viranomaisille tehtävä on virkavelvoite. (Valiokuntaopas 2000, 42; Valiokuntaopas 2008, 91–93.)

Valiokunnan kuulemalle *tieteelliselle tai muulle erityisasiantuntijalle* maksetaan annetusta lausunnosta kohtuullinen palkkio laskun perusteella. Palkkioille on käytännössä asetettu enimmäismäärät, joiden mukaiset laskut eduskunnan hallintojohtaja sitten hyväksyy. Palkkion maksamisen edellytyksenä on, että asiantuntija jättää lausunnostaan kirjallisen muistion kuulemisen yhteydessä tai kohtuullisessa ajassa sen jälkeen. Palkkioon eivät kuitenkaan ole oikeutettuja ne, joita kuullaan valiokunnassa virkansa puolesta (esimerkiksi ministeriöiden edustajat) eivätkä ne, joita kuullaan jonkin järjestön tai yhteisön edustajana. Myös jälkimmäisille korvataan kuitenkin näiden omasta pyynnöstä kuulemisesta koituneet matka- ja majoituskustannukset sekä mahdolliset päivärahat. (Valiokuntaopas 2008, 196; Valiokuntaopas 2000, 97.)

Kuten edellä kuvatusta käy ilmi, valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden valitseminen on suuressa määrin valiokunnan itsensä harkinnan varassa. Seuraavassa alaluvussa tarkastellaan lyhyesti sitä, millä tavoin asiantuntijoiden valinta tapahtuu käytännössä.



3.2 Asiantuntijoiden valintaprosessi käytännössä

Tätä tutkimusta varten tehdyissä valiokuntien kansanedustajajäsenten ja valiokuntaneuvosten haastatteluissa kysyttiin asiantuntijavalinnan käytännöistä, periaatteista ja erilaisista ongelmakohtista. Saadut tiedot kokoavat tarkempaa kuvaa niistä menettelytavoista, joita valiokunnissa sovelletaan päätettäessä mitä tahoja ja keitä kuullaan.

Haastattelut osoittivat, että valintaprosessiin liittyy erilaisia vaiheita, jotka voidaan jaotella neljään. Nämä ovat: (1) ”Peruslistan” kokoaminen tarvittavista asiantuntijoista; (2) Asiantuntijoiden täydentäminen kansanedustajien toiveiden ja preferenssien perusteella; (3) Asiantuntijoiden täydentäminen valiokuntakuulemisissa esiin tuotujen näkökohtien ja lakiesityksessä havaittujen puutteiden perusteella; sekä (4) Asiantuntijoiden täydentäminen etujärjestöjen oman aktiivisen yhteydenoton perusteella. Seuraavaksi kutakin näistä vaiheista kuvataan tarkemmin haastattelujen antamien tietojen perusteella.

”Peruslistan” laatiminen on asiantuntijakuulemisen ensimmäinen vaihe silloin, kun hallituksen esitys saapuu valiokuntakäsittelyyn. Valiokunnan sihteerinä toimivalla valiokuntaneuvoksella on (osin yhdessä valiokunnan puheenjohtajan kanssa) tämän listan kokoamisessa merkittävä rooli. Perehdyttyään hallituksen esitykseen ja katsottuaan, keitä sitä laadittaessa on kuultu ja miltä tahoilta on tuossa vaiheessa pyydetty lausuntokierroksen yhteydessä lausuntoja, valiokuntaneuvos laatii pohjaesityksen valiokunnan kuultaviksi kutsuttavista asiantuntijoista.

Haastattelujen perusteella vaikuttaa siltä, että ”pohjalistan” kokoaminen noudattaa pitkälti samaa kaavaa kuin asian aiempikin valmistelu valtionhallinnossa. Tietyt tahot nousevat sellaisiksi, ”keitä nyt ainakin on kuultava, että tämä asia tulee käsiteltyä asianmukaisesti” (haastattelu 16.6.08 B). Näitä automaattisesti pohjalistalle tulevia tahoja ovat lain valmistelijat, so. asian esittelevän ministeriön sekä asian valmisteluun osallistuneiden mahdollisten muiden ministeriöiden viranhaltijat; sekä muut, joko julkisviranomaiset tai etujärjestöt, jotka ovat osallistuneet lain valmisteluun tai joita ”asia koskee suoranaisesti”.

Pohjalistaa kootessaan valiokuntaneuvos saattaa lisäksi huomata aiemmassa lainvalmistelussa puutteita, esimerkiksi sen, että kattavaa lausuntokierrosta ei ollut järjestetty, jolloin valiokuntakuuleminen antaa mahdollisuuden paikata tämän puutteen huomioimalla asianomaiset intressiryhmät. Pohjalistalle voidaan sisällyttää myös esimerkiksi sellaisia asiantuntijatahoja, jotka ovat suhtautuneet esitykseen kriittisesti valmistelun aiemmissa vaiheissa, jotta valiokunta saisi tarkemmin selkoa esitetyn kritiikin perusteista.

Pohjalistalle näytetään myös sisällytettävän joukko tahoja, jotka kuuluvat kunkin valiokunnan ”vakiorepertuaariin” toimialallaan, riippumatta siitä, mikä näiden asema aiemmassa valmistelussa on ollut. Niitä ovat erityisesti tietyt



etujärjestöt sekä jotkut tieteen ja tutkimuksen asiantuntijat kyseisellä toimialalla. Nämä puolestaan vaihtelevat paljon valiokunnittain ja asiaryhmittäin:

”...toinen ryhmä, joka meillä melkein automaattisesti kutsutaan, on työmarkkinajärjestöt...” (Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta, haastattelu)

”...ihan työelämän peruskysymyksissä on ihan selvää, että perusasiantuntijoina on aina palkansaajajärjestöt, työnantajajärjestöt, ja erilaiset muut organisaatiot, joihin se [asia] suoraan liittyy, eli tavallaan niistä ei ees erikseen keskustellakaan, vaan se on ihan selkeä käytäntö.” (Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta, haastattelu)

”Jos kuullaan rikoslaista niin sitten on tietty peruslista. Et --- pitää olla tuomioistuimien edustajia, pitää olla syyttäjäkunnan edustajia, pitää olla rikosoikeuden asiantuntijoita ja näin...” (Lakivaliokunta, haastattelu)

”...nääh [vero-oikeuden professorit] on kuitenkin ne, jotka lappaa siellä jatkuvasti kertomassa sitä, että onko tämä nyt verotuksen periaatteiden mukaista, veronmaksukykyyn perustuvaa sitä ja tätä. Et nääh tulee ylitse muiden sieltä.” (Valtiovarainvaliokunta, haastattelu)

Varsinkin laajoissa lakiuudistuksissa valiokunta voi asiantuntijakuulemisen aluksi käsitellä valiokuntaneuvoksen ja puheenjohtajan laatimaa etukäteissuunnitelmaa siitä, keitä tulisi kuulla. Käytännössä ”peruslista” hyväksytään valiokunnassa, ja sitä täydennetään sitten joko samassa yhteydessä tai myöhemmin muilla asiantuntijatahoilla. Miltei kaikki haastateltavat totesivat, että ”yleensä ne ainakin kuullaan, ne asiantuntijat, jotka valiokuntaneuvos on alussa esittänyt” (haastattelu 19.6.08).

Asiantuntijavalinnan toisessa vaiheessa valiokunnan kansanedustajajäsenet ilmaisevat toiveensa siitä, keitä tahoja tai henkilöitä he tahtoisivat kuulla saadakseen käsiteltävästä asiasta lisätietoa. Haastateltavien mukaan tämä on hyvin vapaata, eikä pidäkkeitä juuri ole: kansanedustajien esittämät toiveet kuultavista otetaan lähes poikkeuksetta huomioon. Haastatteluaineisto toi esiin myös joukon perusteita, joista kansanedustajien asiantuntijatoiveet kumpusivat.

Näitä olivat ensinnäkin edustajan *arvomaaailma* (erityisesti puoluepoliittiset ja ryhmäintressit), jotka suuntasivat toiveita: esimerkiksi vasemmistolaiset halusivat ammattiliittoja kuultaviksi, oikeistopuolueiden edustajat yrittäjiä (vrt. myös Helander & Pekonen 2007). Toiseksi edustajien *ammattillisen taustan* arvioitiin vaikuttavan asiantuntijapyyntöihin: ”Poliisit haluaa kuulla poliiseja ja asianajajat



haluu kuulla asianajajia ja niin edelleen...” (Haastattelu 16.6.08 A). Kolmanneksi edustajan *alueellinen tausta ja vaalipiirisidonnaisuudet* näkyivät haastateltavien mukaan erittäin vahvasti kansanedustajien asiantuntijaehdotuksissa:

”... ehkä monesti tulee juuri täntyyppisiä ehdotuksia, että olis hyvä kuulla heidän omalta seutukunnaltansa jotakuta joko yritystä tai jotakin kaupungin edustajaa, viranomaisedustajaa. Jotakin kuitenkin heidän seutukuntansa asiantuntijaa, jonka he tuntee.” (Haastattelu 19.6.08)

”...hirveen usein edustajat haluu, että heidän vaalipiiristään tai heidän kaupungistaan tai jostain heidän organisaatiostaan kuullaan. --- Se on ehkä semmonen, mikä kiinnostaa edustajia luontaisesti. Että heidän alueeltaan välillä kutsutaan.” (Haastattelu 16.6.08 A)

Haastateltavat arvelivat, että valiokunta saa näiden paikallisten asiantuntijoiden kautta asiantuntijavalikoimansa alueellisesti edustavammaksi ja hankkii näin tarvittavaa ”ruohonjuuritason tietämystä” esimerkiksi lainsäädännön toimivuudesta käytännön työssä tai vaikkapa pienyrityäjyyden haasteista syrjäseuduilla. On tosin huomattava, kuten yksi haastateltava huomauttikin (haastattelu 5.11.08), että asiaan liittyy myös tietynlaisia opportunistisia motiiveja: oman alueen toimijoiden kutsuminen valiokunnan kuultaviksi kohottaa myös kansanedustajan profilia ja arvostusta vaalipiirissään ja sen sidosryhmien keskuudessa.

Viimeiseksi mainittakoon, että edustajat toivovat usein *tieteen ja tutkimuksen asiantuntijoita* kuultaviksi käsiteltävissä asioissa, erityisesti koska nämä katsottiin ”laajemman” ja ”objektiivisemmän” asiantuntemuksen edustajiksi kuin etujärjestöjen edustajat:

”Toinen aika usein tuleva ehdotus valiokunnalta päin on se, että jos on joku mielenkiintoinen kysymys, josta haluttas että on periaatteellisempaa kantaa, niin sanotaan, että tästä olis mukava kuulla jotakin tutkijaa.” (Haastattelu 19.6.08)

”...se [ehdotus] tulee jonkun kansanedustajan [puolelta]. Siis tietää vaikka, et on Stakesissa joku henkilö on tehny tämmösen tutkimuksen ja ihan pyydetään nimeltä just se henkilö [valiokunnan kuultavaksi].” (Haastattelu 11.6.08)

Haastateltavien kertoman perusteella yksittäisiä tieteen asiantuntijoita päädyttiin ehdottamaan lähinnä joko asiantuntijan *aseman, julkisen näkyvyyden tai aiemman valiokunta-asiantuntijuuden* perusteella tahi *edustajan omatoimisesti*



hankkiman muun tiedon perusteella. Jos tietty tutkimus oli ollut lähiaikoina julkisuudessa, edustajat saattoivat muistaa sen asiantuntijoita pohdittaessa ja ehdottaa kyseisen tutkijan kutsumista kuultavaksi:

”Tietysti sekin on, jos henkilö on ollu julkisuudessa voimakkaasti esillä, niin sekin on yksi asia [joka vaikuttaa valintaan] tietysti.”
(Haastattelu 23.9.08)

Toisaalta usein haluttiin tietyn tieteenalan edustaja asiantuntijaksi, jolloin valinta useimmiten päättyi johonkin alan professoreista tai valiokunnan jo aiemmin käyttämään ko. tieteenalan edustajaan, jota oli pidetty ”hyvänä asiantuntijana”. Yksi kokenut kansanedustaja huomautti myös siitä vankemmasta pohjasta asiantuntijaehdotuksille, joka kansanedustajalle voi syntyä pitkäaikaisesta tiettyyn hallinnonalaan perehtymisestä, varsinkin jos edustaja myös seuraa alaa aktiivisesti ja hankkii siihen liittyvää tietoa mm. alan tutkimuksia lukemalla.

Valiokunnan asiantuntijoihin saattaa tulla täydennyksiä myös kahden muun seikan perusteella. Ensinnäkin, jos asiantuntijakuulemiset tuovat esiin lakiehdotuksesta sellaisia uusia ongelmia tai asioita, joista valiokunta havaitsee tarvitsevana lisätietoa, tai ne osoittavat muita puutteita jo olemassa olevassa tietopohjassa. Toiseksi eri tahot ja intressiryhmät saattavat ottaa yhteyttä esimerkiksi valiokuntaneuvokseen tai myötämieliseen kansanedustajaan ja toivoa kuulemista käsiteltävässä asiassa. Jälkimmäisestä mahdollisuudesta mainittiin haastatteluisa jokseenkin harvoin, mutta se on kuitenkin olemassa, kuten eräs haastateltava totesi:

”Kyllä valiokuntiin pääsee kuultavaksi jos vaan pystyy jotenkin osoittamaan valiokunnan jäsenille [kuulemisen tarpeellisuuden] --- Ei siel mitään suljettuja listoja oo.” (Haastattelu 16.6.08 A)

Yhteenvedona voidaan todeta, että vaikka käsiteltävä asia ja tietyt vakiintuneet ennakkoehdot asettavat omat raaminsa asiantuntijakuulemisille, niin asiantuntijoiden valinta on ennen kaikkea valiokunnan itsensä päätösten ja valintojen tulosta. Valiokuntaneuvoksella on keskeinen rooli asiantuntijakuulemisten rakentamisessa: hänen tieto-taitonsa sekä kentän tuntemuksensa ovat se olennainen resurssi, jota käytetään hyväksi kuulemisprosessin kaikissa vaiheissa, myös kansanedustajajäsenten asiantuntijatoiveisiin vastaamisessa. Kansanedustajat puolestaan käyttävät tärkeää valtaa asiantuntijavalinnassa omilla täydentävillä ehdotuksillaan: ne hyväksytään lähes poikkeuksetta ja niiden avulla on mahdollista tuoda mukaan myös ”vakiokäytäntöjen” sivuuttamia intressejä ja tahoja.

Samalla tutkimushaastattelut toivat kuitenkin esiin joukon valiokuntien



asiantuntijavalintoihin liittyviä ”hiljaisia”, kyseenalaistamattomia, käytäntöjä, joilla on sekä etunsa että haittansa työn lopputuloksen kannalta.

Ensinnäkin valiokuntakuulemiset näyttävät vahvasti rakentuvan *jatkuvuuden* periaatteelle. Haastattelujen mukaan aiempaan valmisteluun osallistuneiden tahojen (valmistelevan ministeriön ohella myös valmisteluun osallistuneet etujärjestöt) valitseminen asiantuntijoiksi tuo valiokunnan kuultaviksi asiaan jo aiemmin perehtyneitä ja siitä syvällisesti tietäviä tahoja ja henkilöitä. Kansanedustajien itsensä kannalta tämä edesauttaa tarpeellista ”oppimisprosessia” käsiteltävän asian suhteen: asiantuntijat kertovat heille tiivistetysti, miksi ja miten tiettyyn ehdotukseen on päädytty ja mitä esimerkiksi heidän oma organisaationsa tai etujärjestönsä pitävät ehdotuksessa hyvänä tai huonona. Kielteisenä seurauksena mainittakoon, että ”jatkuvuuden” korostuminen valiokunnan asiantuntijavalinnoissa asettaa erityisasemaan ne (samat) toimijat ja eturyhmät, jotka ovat päässeet mukaan poliittiseen valmisteluun jo asian aiemmissa vaiheissa, esimerkiksi työryhmä- tai komiteavalmistelussa. Tämänkaltainen jatkuvuuden automaatio tuottaa konsultaatioiden kasaantumista tietyille tahoille ja eturyhmille, samalla kun se marginalisoi toiset ryhmät kokonaan kuulemisten ulkopuolelle.

Myös asiantuntijavalintojen keskittyminen *keskusjärjestöihin* lisää edustuksen kasaantumisvaikutusta. Yhtäältä keskusjärjestöjen kuuleminen nähdään edustusnäkökulmasta laaja-alaisimmaksi – näin katsotaan varmistettavan eri ryhmien kuuleminen mahdollisimman kattavasti. Keskusjärjestöillä on myös haastateltavien mukaan asiantuntevimmat kuultavat – tekevähän he sitä palkkatyönään. Pienempiä yksittäisiä järjestöjä kuullaan harvoin ja vain tietyissä asioissa, vaikka jotkut haastateltavat kaipasivatkin tällaista ja pitivät ruohonjuuritason järjestönäkökulmaa hyvin antoisana. Keskusjärjestöjen vahva painottuminen asiantuntijakuulemisissa merkitsee myös sitä, että ne yhteiskunnalliset ryhmät, joilla ei tällaista keskusjärjestötason edustusta ole (esimerkiksi maahanmuuttajat), jäävät asiantuntijakuulemisissa helposti täysin paitsioon.

Etujärjestöjen kuulemisissa valinnat rakentuvat edellisten toimintaperiaatteiden lisäksi periaatteen ”*ketä asia koskee*” pohjalle. Relevanssiarviot saattavat kuitenkin kantaa sisällään joukon kyseenalaistamattomia etukäteisoletuksia, joita valintaprosessissa ei juuri näytetä koeteltavan. Haastateltavien mukaan esimerkiksi naisjärjestöjä tai maahanmuuttajia kuullaan silloin, ”kun asia koskee suoraan heitä”. Käytännössä tämä relevanssi näytti määrittävän suhteellisen kaapeasti. Esimerkiksi naisjärjestöjen osallisuus arveltiin tarpeelliseksi käsiteltäessä sukupuolten tasa-arvoa koskevia lakeja; maahanmuuttajien edustus käsiteltäessä kotouttamislakia tai maahanmuuttopolitiikkaa; SETA:n edustus taas homo- ja lesboparien rekisteröitymis- ja adoptio-oikeuksia pohdittaessa. Toisaalta osa haastateltavista ei välttämättä keksinyt oman valiokuntansa toimialalta mitään



asioita, jotka olisivat edellyttäneet sukupuoli- tai vähemmistöintressejä edustavien järjestöjen tai viranomaisten erityistä kuulemistä. Näiden ryhmien edustukselle ja kuulemiselle annettu kapea tila vertautuu mielenkiintoisella tavalla siihen ”automaatioon”, joka näyttää vallitsevan esimerkiksi työmarkkinajärjestöjen kutsumisessa monien valiokuntien kuultaviksi.

Henkilöasiantuntijoiden kuulemisissa puolestaan vaikuttaa vahvasti periaate *”kuka on hyvä asiantuntija”*. Yhtäältä haastatteluissa korostettiin sitä, että tieteen ja tutkimuksen puolelta yritetään valita ”mistä vaan parasta aina löytyy” (haastattelu 29.5.08). Käytännössä tämä – kuten edellä jo kuvattiin – usein johtaa etsimään kyseisen alan professoreita tai esimerkiksi julkisuudessa näkyneiden tutkimusten tekijöitä. Tutkijoita myös arvostettiin asiantuntijoina korkealle: heidät nähtiin nimenomaan objektiivisen, sitoutumattoman tiedon edustajina, siinä missä etujärjestöjen esittämät näkökohdat katsottiin asiantuntemuksestaan huolimatta aina tavalla tai toisella värittyneiksi tai puolueellisiksi:

”Monella järjestöllä usein on niinku enempi mielipiteitä. Eli on ehkä hallussaan objektiivinen tieto ikään kuin taustalla, mutta sitten tuodaan esiin enempi sitten siitä poimittu, tästä tiedon perusteella muodostettu mielipide. Kun sit taas asiantuntijat enempi sitten kokoo sen tiedon ja välittää sen. Tai ei siis asiantuntijat, vaan tarkoitan, tällaset esimerkiksi tieteenharjoittajat, tai sit ministeriöistä tulevat asiantuntijat, niin pyrkii ikään kuin esittää sen tiedon suodattamattomana. --- ...[M]inisteriöistä tai yliopistoista tulee sellasta siinä mielessä objektiivista tietoa, että siinä ei ole sellasta aatetta mukana.” (Haastattelu 1.10.08)

Toisaalta tieteen asiantuntijalle nimenomaan ensimmäinen valiokuntakuuleminen näyttää myös olevan eräänlainen näytön paikka, joka osoittaa hänen ”valiokuntakelpoisuutensa”:

”Jos todetaan, et se [tieteen asiantuntija] ei tuonu jotain sellasta tietoa, --- mikä ois viny meidän käsittelyä jotenkin eteenpäin, niin semmosta tuskin kutsutaan toista kertaa.” (Haastattelu 19.6.08)

”Hyvälle” tieteen asiantuntijalle asetettiin haastatteluissa joukko sekä asian hallintaan, esittämiseen ja ”yleisönsä ottamiseen” liittyviä kriteereitä. Asiantuntijan on pystyttävä fokusoimaan lausuntonsa valiokunnan kannalta mahdollisimman käyttökelpoiseksi, osoittamaan esimerkiksi lakiesityksen tietty puute tai epäkohta, mikä auttaa valiokuntaa konkreettisesti työssään. Vaihtoehtoisesti jotkut tieteen asiantuntijat voivat myös avata käsiteltävää tematiikkaa tieteellisen asiantuntemuksensa pohjalta avarammin, ”herättää ajatuksia”, mutta tarpeet



tämänkaltaiselle asiantuntemukselle olivat valiokuntien jäsenten keskuudessa selvästi harvemmassa. ”Yleisesitelmää” aihepiiristä valiokunta ei kuitenkaan missään nimessä kaipaa.

Sellaisiin ei juuri ole aikaakaan: yleensä asiantuntijaa kohti on noin 5-10 minuuttia, joskin joidenkin haastateltavien mukaan tieteen asiantuntijoille suodaan aikaa hieman enemmän, jopa viitisentoista minuuttia, jo pelkästään ”häveliäisyssyistä”. Kun on kutsuttu kiireinen professori vaikkapa kaukaa maakuntayliopistosta kuultavaksi, valiokunta joustaa ajallisesti hieman normaalitahdistaan, joskin on pantava merkille, että se ei silloinkaan varsinaisesti luovu tiiviin ja lyhyen esityksen toiveestaan.

Tieteen asiantuntijan on tässä hyvin rajallisessa ajassa esitettävä näkemyksensä yksinkertaisesti ja selkeäsanaisesti ja mielellään karismaattisesti, yleisönsä ottavalla tavalla. Asiantuntijan on lisäksi pystyttävä vastaamaan kompetentisti valiokunnan jäsenten aihepiiriä koskeviin kysymyksiin. Yleensä ottaen – sekä tieteen että muiden asiantuntijoiden kohdalla – heikkona asiantuntijana pidettiin henkilöä, joka ei sano mitään konkreettista, ”jolla ei ole mitään muistutettavaa” tai näkemyksiä käsiteltävän asian suhteen, ja joka ei siis ”anna” mitään valiokunnan työhön ja vie sitä eteenpäin. Kuten yksi haastateltava tiivistä:

”... jos ei osaa ottaa yleisönsä täällä. Jos osoittautuu tylsäksi ja jotenkin sellaseksi, jota kukaan ei jaksaa loppuun asti kuunnella, niin sellasta ei toista kertaa ehdoin tahdoin tänne pyydetä [nauraa]. Että kyllä siinä täytyy osata esittää asiansa sillä lailla ---. Eikä loputtoman pitkästikään, koska täällä --- on aika vauhdikasta tää. Ja totta kai, mitä käyttökelposempi se on meidän työn kannalta se lausunto, niin silloin sen täytyy fokuoittaa siihen ---, mistä on sillä kertaa puhe.”
(Haastattelu 19.6.08)

Muistettakoon lisäksi, että nämä kriteerit ovat siis yleensä kirjoittamattomia valiokuntatyöskentelyssä. Myöskään asiantuntijoille etukäteen toimitettava ohjeistus ei juurikaan auta heitä varautumaan siihen, mitkä ”yleisön” tosiasialliset odotukset asiantuntijakuulemiselle ovat.

Yhdessä jo aiemmin mainittujen tieteen asiantuntijoihin liittyvien valikointimekanismien (alan professorit, kuka satutaan tietämään tai tuntemaan) kanssa ”hyvän asiantuntijan” kriteerit ovat omiaan painottamaan valintaa juristeihin päin, koska nämä jo lähtökohta-asetelman – lakiehdotusten perusteiden ja teknisen pohdinnan – takia ovat omiaan antamaan valiokunnan kaipaamaa ”hyödyllistä” tietoa. ”Hyvän asiantuntijan” kriteerit saattavat kuitenkin myös kapeuttaa asiantuntijavalintaa kasauttamalla sitä tutuille ja taatuille valiokuntakelpoisuutensa jo osoittaneille tieteen ja tutkimuksen asiantuntijoille.



Asiantuntijavalinnan prosesseihin liittyy siis joukko sisäistettyjä ja pitkälti kyseenalaistamattomia ”hiljaisia käytäntöjä”, jotka yhtäältä tuottavat valiokunnalle sen toivomaa laadukasta asiantuntijuutta, toisaalta rakentavat ja uusintavat tiettyjä asiantuntemuksen kasautumisen ja ulossulkemisen käytäntöjä. Asiantuntijakuulemisissa eri valiokunnissa muotoutuu omia politiikkaverkostoja (*policy advocacy network*), jotka toistavat jatkuvuusperiaatteen nimissä lainvalmistelun aiemmissa vaiheissa rakentunutta osallisuutta (vrt. esim. Mattila 2000). Pahimmillaan tämä johtaa siihen, että asiantuntijavalta kasautuu samoille tahoille tai henkilöillekin kaikissa valmistelun vaiheissa, jopa kaikissa toimialaa koskevissa asioissa, riippumatta juurikaan siitä, mitä asia koskee tai olisiko jollain muilla ryhmillä asiaan liittyviä legitimejä intressejä tai tietämystä. Toiset eturyhmät tai esimerkiksi valiokunnassa vakiintuneeseen tieteen asiantuntijapooliin ”kuulumattomat” asiantuntijat saattavat taas – keskenään hieman eri syistä – jäädä kokonaan mahdollisten kuultavien ja konsultoitavien poolin ulkopuolelle.

3.3 Asiantuntijan sukupuoli

Liittyykö sitten asiantuntijoiden sukupuoli kysymykseen asiantuntijapoolin vakiintuneista käytännöistä? Kysyimme haastateltavilta, onko asiantuntijoiden sukupuoli tai asiantuntijapoolin sukupuolijakauma ollut koskaan keskustelun aiheena valiokunnassa, millaisia ongelmia tähän kysymykseen voi liittyä ja mitä asialle voisi ylipäätään tehdä.

Valtaosa haastateltavista oli sitä mieltä, että kysymystä asiantuntijoiden sukupuolesta ei ollut nostettu valiokunnassa esiin eikä mahdolliselle epätasapainolle ehkä olisi mahdollistakaan tehdä mitään. Kuten kaksi naiskansanedustajaa totesi:

”En mä pitäs tärkeenä sitä [asiantuntijan sukupuolta]. --- Kyl mun mielestä tärkeintä on se, että tulee se ihminen, joka tietää ja tuntee kaikkein eniten siitä asiasta ja on perillä siitä asiasta. Et se on se ratkasevin, ratkasevin asia. Et ei oo sukupuolella --- merkitystä.”

Haastattelija: ”Mutta mietitäänkö koskaan esimerkiksi asiantuntijoiden sukupuolijakaumaa?”

Haastateltava: ”Se ei oo ratkaseva --- Jos mä itse mietin, että pitää saada huippuasiantuntija, niinku kova kova vastaan vastaamaan, niin silloin se on mun mielestä sen järjestön tehtävä selkeästi miettiä, et kuka on paras mahdollinen siihen.”



Näkökannat liittyvät siihen, että valiokunta toivoo aina ”parasta mahdollista asiantuntemusta” ja osoittaa toiveensa etupäässä tiettyjen tahojen ja organisaatioiden tulemisesta kuultaviksi. Kyseisen tahon omalla vastuulla on sitten lähettää valiokuntaan paras asiantuntijansa, olipa tämä kumpaa sukupuolta tahansa. On lisäksi muistettava, että käsiteltävän asian luonteesta riippuen järjestössä tai ministeriössä saattaa toimia vain yksi henkilö, joka ylipäätään tulee kysymykseen ko. asian substanssiasiantuntijana. Kysymys asiantuntijoiden sukupuolesta liittyy siis vahvasti nimenomaan *naisten ja miesten asemaan kuultavissa organisaatioissa*, etupäässä ministeriöissä ja etujärjestöissä, jotka ovat myös vastuussa omista asiantuntijoistaan tässä suhteessa.

Tiedustelimme haastateltavilta myös, olisiko valiokuntakuulemisissa mahdollista soveltaa esimerkiksi tasa-arvolain 4 a § 3 momenttiin sisällytettyä säännöstä, jonka mukaan ehdottavien tahojen tulee esittää sekä nais- ja miespuolista ehdokasta toimielimiin. Tätä pidettiin periaatteessa mahdollisena, joskin huomautettiin siitä, että valiokuntakuulemisten tiukat aikataulut (lyhyt aika valiokunnan esittämän pyynnön ja asiantuntijakuulemisen ajankohdan välillä) sinänsä jo rajoittavat mahdollisuuksia lisätä prosessin byrokratiaa. Estettä haastateltavien mielestä sen sijaan ei näyttänyt olevan sille, että kuultavia tahoja ohjeistettaisiin kiinnittämään huomiota asiantuntijoiden sukupuolijakaumaan omien mahdollisuuksiensa rajoissa.

Asiantuntijan sukupuoli ei myöskään sinällään takaa minkäänlaista sukupuoleen liittyvien ryhmäintressien edustusta silloin, kun asiantuntija ei ole kuultavana esimerkiksi nais- tai miesjärjestön, vaan esimerkiksi työmarkkinajärjestön edustajana. Tämän asian nosti esiin naispuolinen kansanedustaja seuraavassa lainauksessa:

”Mut mä en jotenkaan nää tässä sen, et se [naispuolinen asiantuntija] asiantuntijaroolissaan, et sill ois tätä sukupuolinäkökantaa. Etenkään jos hän edustaa sen järjestönsä puolesta, koska silloin hän omalla tavallaan on se sanansaattaja siinä, eikä niinkään jompaakumpaa sukupuolta olevana ihmisenä ja sitten tavallaan taustalisänä se etujärjestö siel... Niin mun mielest siin ei --- mä en välttämättä nää, et mikä on se lisäarvo tässä kohtaa. --- Koska varmaan he lähettävät sen, voi sanoo, et parhaan asiantuntijansa, tai käytettävissä olevan asiantuntijansa, sen mukaan sit, ketä tietää eniten siitä asiasta.”

Muutama haastateltava huomautti tosin, että heidän kokemuksensa mukaan naispuoliset asiantuntijat, olipa taustataho mikä tahansa, jonkin verran miehiä useammin saattoivat nostaa käsiteltävien asioiden sukupuoli- tai tasa-arvoaspekteja esiin tai tietää niistä enemmän.



Peruseriaate on kuitenkin se, että asiantuntija edustaa taustatahoaan, ei sukupuoltaan. Tämä seikka rajoittaa myös sitä merkitystä, mitä pelkästään naispuolisten asiantuntijoiden määrällisellä lisäämisellä olisi. Tämä viittaa myös siihen, että huomiota olisi kiinnitettävä myös sukupuoleen liittyviä intressejä edustavien eturyhmien (esimerkiksi nais- ja miesjärjestöjen) kuulemiseen, ei pelkästään naisten ja miesten puhtaasti määrälliseen edustukseen valiokunnan käyttämissä asiantuntijoissa.

Tahojen ohella valiokunnassa ehdotetaan kuitenkin myös *henkilöitä* (joko tiettyä henkilöä jostain taustaorganisaatiosta tai tieteen ja tutkimuksen edustajaa) kuultaviksi, sillä perusteella, että heidät tiedetään tai arvellaan henkilöiksi, joilla voi olla jotain mielenkiintoista annettavaa valiokunnalle. Tällaisissa yhteyksissä *myös asiantuntijan sukupuoleen voi kiinnittää enemmän huomiota*: miettiä, löytyisikö myös naispuolisia asiantuntijoita kyseisestä aiheesta. Esteeksi voi kuitenkin nousta joko ko. aihepiirin vahva miesvaltaisuus tai olemassa olevien asiantuntijanaisten yhteiskunnallinen ”näkyttömyys”. Jälkimmäinen liittyy ennen kaikkea niihin sukupuolittuneisiin odotuksiin ja arvostuksiin, joissa asiantuntemus ja tieto määrittävät ”miehisiksi” arvoiksi ja havaitaan ennen kaikkea miespuolisten henkilöiden ominaisuuksina (esim. Husu 2001; Kantola 2005). Esimerkiksi tieteen sisäisissä käytännöissä jokseenkin tyypillistä on, että miespuolisten tieteentekijöiden ansiot ja toiminta arvotetaan korkeammalle kuin naisten tismalleen vastaavat ansiot (esim. Wennerås & Wold 1997).

Työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaa edustava haastateltava kertoi, että kysymys asiantuntijoiden sukupuolesta nousee joskus esiin kyseisessä valiokunnassa. Hän kuvasi tästä seuraavaa prosessia naispuolisen asiantuntijan löytämiseksi pitkälti riippuvaiseksi kontakteista ja jo hankitusta tiedosta ja kokemuksesta:

”No kyllä meidän valiokunnassa joskus tulee tää kysymys, et eiks nyt voitais löytää joku nainenkin [asiantuntijaksi]. Ja sit sitä yritetään löytää. Mut että --- kaikki riippuu siitä, et kuinka hyvin on näit kontakteja ja tiedetään ihmisiä. Et usein ne tietysti on ne samat, jotka jo jostakin yhteyksistä on jo tunnettuja.”

Tässä alaluvussa on kuvattu alustavasti niitä rajoituksia, joita asiantuntijavalinnan mekanismit ja vakiintuneet käytännöt asettavat asiantuntijoiden sukupuolen huomioimiselle. Tähän teemaan palataan myöhemmin tutkimuksen luvussa 6, jossa esitellään esiin nousseiden ongelmien perusteella laaditut toimenpideehdotukset. Sitä ennen tarkastellaan kuitenkin tutkimuksen empiirisiä tuloksia valiokuntakuulemisten määrällisen analyysin perusteella. Miltä eduskunnan valiokuntien asiantuntijajakauma käytännössä näyttää? Kuinka paljon siinä on naisia ja miehiä? Millainen eri valiokuntien ja eri taustatahoja edustavien asiantuntijoiden sukupuolijakauma on? Kuullaanko valiokunnissa nais- ja miesjärjestöjä, tasa-arvoviranomaisia tai gender-tutkijoita?



4. Tutkimuksen tulokset: sukupuolittunut asiantuntijuus

4.1 Valiokunnittain sukupuolittunut asiantuntijuus

Aikaisempi valiokuntatutkimus ei ole kiinnittänyt juurikaan huomiota valiokuntien konsultoimien asiantuntijoiden sukupuoleen. Vain perustuslakivaliokunnan osalta (1945–2002) on olemassa tutkimustulos, jonka mukaan naispuolisten asiantuntijoiden määrä on jatkuvasti lisääntynyt 1960-luvulta alkaen. Naispuoliset asiantuntijat olivat kuitenkin yhä 2000-luvun alussa pieni parinkymmenen prosentin vähemmistö miespuolisiin asiantuntijoihin verrattuna (Wiberg 2003, 983–4).

Valiokuntien asiantuntijakonsultaatioiden määrän lisääntymistä on sen sijaan tutkittu jonkin verran. Asiantuntijakonsultaatioiden määrä on lisääntynyt merkittävästi 40 vuoden aikana: vuonna 1966 valiokunnat konsultoivat asiantuntijoita 600 kertaa; 1978 2107 kertaa ja 2001 3980 kertaa. Asiantuntijakonsultaatioiden määrän kasvu selittyy osin valiokuntien käsittelemien asioiden määrän kasvulla, joskin tämä ei selitä ilmiötä kokonaan. (Helander & Pekonen 2007, 87–90.)

Oma aineistomme osoittaa konsultaatioiden kasvun edelleen jatkuneen. Vuonna 2005 asiantuntijakonsultaatioita oli yhteensä 5187 kappaletta eli siis 8,6 konsultaatiota kutakin laadittua mietintöä ja lausuntoa (yht. 600) kohden. Jos tarkastellaan vain kuultuja tai kirjallisen lausunnon antaneita henkilöasiantuntijoita ilman, että mukaan lasketaan organisaatioiden antamia lausuntoja, henkilöasiantuntijakonsultaatioita oli 4630 eli 7,7 konsultaatiota käsiteltyä asiaa kohden. Henkilöasiantuntijakonsultaatioita oli siis 89 % vuoden 2005 kaikista asiantuntijakonsultaatioista.

Vuonna 2005 valiokunnat antoivat 260 mietintöä ja 340 lausuntoa eli ne käsitelivät yhteensä 600 asiaa. Analysissä asiantuntijakonsultaatioille luokiteltiin neljä eri toimintatapaa: (1) ei asiantuntijakonsultaatioita; (2) asiantuntijalla ei huomauttamista asiaan; (3) kirjallinen lausunto ja (4) asiantuntijakuuleminen. Valiokuntien 600 mietinnöistä ja lausunnoista vuodelta 2005 16 kertaa (2,7 %) oli sellaisia, joissa ei ollut käytetty asiantuntijakonsultaatiota. Mietinnöissä ja lausunnoissa oli 54 mainintaa, joissa asiantuntijataho halusi ilmoittaa, ettei sillä ollut huomauttamista käsiteltyyn asiaan (1,0 % kaikista asiantuntijakonsultaatioista). Pelkästään kirjallisia lausuntoja oli annettu yhteensä 570 kappaletta (11,0 % kaikista asiantuntijakonsultaatioista), joista 504 oli organisaatioiden antamia ja 66 henkilöasiantuntijoiden antamia. Valiokuntien kuultavana oli ollut 4564 henkilöasiantuntijaa. Tässä tutkimuksessa tarkastelun keskiössä on sukupuoli, joten kirjallisen lausunnon antaneet ja valiokunnissa kuullut *henkilöt* yhdistetään samaan luokkaan, jolloin henkilöasiantuntijoiden määräksi muodostuu 4630 (66+4564).



Vuonna 2005 valiokunnissa konsultoiduista 4630 henkilöasiantuntijasta 1570 (33,9 %) oli naisia ja 3060 miehiä (66,1 %). Noin joka kolmas konsultoiduista asiantuntijoista oli siis nainen. Kutakin käsiteltyä asiaa (yhteensä 600 mietintöä ja lausuntoa) kohden konsultoitui naispuolista asiantuntijaa 2,6 kertaa ja vastaavasti miespuolista asiantuntijaa 5,1 kertaa. Seuraavaksi tarkastellaan yksityiskohtaisemmin sitä, miten asiantuntijuus sukupuolittuu valiokunnan ja asiantuntijan taustaryhmän mukaan.

Taulukko 3. Henkilöasiantuntijakonsultaatioiden määrä valiokunnittain sekä naisten osuus

Valiokunta	Mietinnöt	Lausunnot	Yht.	Asiantuntijakonsultaatiot	Konsultaatiot/asiakirja	Konsultaatiot, naiset	Konsultaatiot, naiset %
Hallintovk	26	41	67	511	7,6	167	32,7 %
Lakivk	16	23	39	349	8,9	102	29,2 %
Liikenne- ja viestintävk	31	20	51	403	7,9	93	23,1 %
Maa- ja metsätalousvk	10	16	26	282	10,8	98	34,8 %
Perustuslakivk	9	57	66	381	5,8	69	18,1 %
Puolustusvk	1	9	10	81	8,1	10	12,3 %
Sivistysvk	15	13	28	382	13,6	154	40,3 %
Sosiaali- ja terveystvk	39	13	52	411	7,9	228	55,5 %
Suuri vk	1	3	4	29	7,3	9	31,0 %
Talousvk	21	32	53	343	6,5	107	31,2 %
Tulevaisuusvk	1	2	3	39	13,0	14	35,9 %
Työelämä- ja tasa-arvovk	12	16	28	351	12,5	149	42,5 %
Ulkoasiainvk	15	12	27	134	5,0	55	41,0 %
Valtiovarainvk	46	40	86	602	7,0	179	29,7 %
Ympäristövk	17	43	60	332	5,5	136	41,0 %
Yhteensä	260	340	600	4630	7,7	1570	33,9 %

(Tilastotietoja valiokunnista 2005.)

Valiokuntien välillä on eroja siinä, kuinka paljon ne antoivat mietintöjä ja lausuntoja. Vähiten (10 tai vähemmän) mietintöjä ja lausuntoja annettiin tulevaisuusvaliokunnassa (3, yksi mietintö, kaksi lausuntoa), suuressa valiokunnassa (4, yksi mietintö, kolme lausuntoa) ja puolustusvaliokunnassa (10, yksi mietintö, yhdeksän lausuntoa). Enemmän kuin kymmenen mutta vähemmän kuin 50



mietintöä ja lausuntoa valmisteltiin maa- ja metsätalousvaliokunnassa (26, 10 mietintöä ja 16 lausuntoa), ulkoasiainvaliokunnassa (27, 15 mietintöä ja 12 lausuntoa), sivistysvaliokunnassa (28, 15 mietintöä ja 13 lausuntoa), työelämä- ja tasa-arvovaliokunnassa (28, 12 mietintöä ja 16 lausuntoa) sekä lakivaliokunnassa (39, 16 mietintöä ja 23 lausuntoa). Eniten (yli 50) mietintöjä ja lausuntoja oli vuonna 2005 liikenne- ja viestintävaliokunnalla (51, 31 mietintöä ja 20 lausuntoa), sosiaali- ja terveysvaliokunnalla (52, 39 mietintöä ja 13 lausuntoa), talousvaliokunnalla (53, 21 mietintöä ja 32 lausuntoa), ympäristövaliokunnalla (60, 17 mietintöä ja 43 lausuntoa), perustuslakivaliokunnalla (66, 9 mietintöä ja 57 lausuntoa) ja hallintovaliokunnalla (67, 26 mietintöä ja 41 lausuntoa). Suurin työmäärä oli valtiovarainvaliokunnassa ja sen jaostoissa, joissa laadittiin 46 mietintöä ja 40 lausuntoa eli yhteensä 86 asiakirjaa.

Valiokuntien välillä on eroja myös siinä, missä määrin henkilöasiantuntijoita kuullaan tai heiltä pyydetään kirjallinen lausunto. Kun valiokunnan asiantuntijakonsultaatiot jaetaan mietintöjen ja lausuntojen yhteismäärällä, saadaan keskiarvo siitä, kuinka monta asiantuntijakonsultaatiota on kuultu kutakin käsiteltyä asiaa kohden. Valiokunnat jaettiin kolmeen ryhmään kutakin asiaa käsitelleiden henkilöasiantuntijakonsultaatioiden keskiarvon (7,7) mukaan: 1) alle 7,7, 2) 7,7–10, ja 3) yli kymmenen henkilöasiantuntijakonsultaatiota/käsitelty asia. Valiokunnat jakautuivat kolmeen ryhmään seuraavasti:

- 1) Vähiten eli alle 7,7 henkilöasiantuntijakonsultaatiota käsiteltyä asiaa kohden
 - ulkoasiainvaliokunta (5,0)
 - ympäristövaliokunta (5,5)
 - perustuslakivaliokunta (5,8)
 - talousvaliokunta (6,5)
 - valtiovarainvaliokunta (7,0)
 - suuri valiokunta (7,3)
 - hallintovaliokunta (7,6)
- 2) 7,7–10 henkilöasiantuntijakonsultaatiota käsiteltyä asiaa kohden
 - liikenne- ja viestintävaliokunta (7,9)
 - sosiaali- ja terveysvaliokunta (7,9)
 - puolustusvaliokunta (8,1)
 - lakivaliokunta (8,9)



- 3) Eniten eli yli 10 henkilöasiantuntijakonsultaatiota käsiteltyä asiaa kohden
- maa- ja metsätalousvaliokunta (10,8)
 - työelämä- ja tasa-arvovaliokunta (12,5)
 - tulevaisuusvaliokunta (13,0)
 - sivistysvaliokunta (13,6).

Valiokuntia tarkasteltiin myös sen mukaan, missä määrin valiokunnissa oli hyödynnetty naispuolisia henkilöasiantuntijoita. Valiokunnat jaettiin kolmeen ryhmään kiintiösääntöä noudatellen eli sen mukaan, 1) oliko niissä selkeä naisvähemmistö (naisia alle 40 %), 2) sukupuolten tasapaino (naisia 40–60 %) vai 3) selkeä naisenemmistö (naisia yli 60 %). Tässä tarkastelussa valiokunnat asettuvat seuraaviin ryhmiin (naisten osuus henkilöasiantuntijoista suluissa):

- 1) Henkilöasiantuntijakonsultaatioissa selkeä naisvähemmistö (naisia alle 40 %)
- puolustusvaliokunta (12,3 %)
 - perustuslakivaliokunta (18,1 %)
 - liikenne- ja viestintävaliokunta (23,1 %)
 - lakivaliokunta (29,2 %)
 - valtiovarainvaliokunta (29,7 %)
 - suuri valiokunta (31,0 %)
 - talousvaliokunta (31,2 %)
 - hallintovaliokunta (32,7 %)
 - maa- ja metsätalousvaliokunta (34,8 %)
 - tulevaisuusvaliokunta (35,9 %)
- 2) Henkilöasiantuntijakonsultaatioissa naisten ja miesten tasapaino (naisia 40–60 %)
- sivistysvaliokunta (40,3 %)
 - ympäristövaliokunta (41,0 %)
 - ulkoasiainvaliokunta (41,0 %)
 - työelämä- ja tasa-arvovaliokunta (42,5 %)
 - sosiaali- ja terveysvaliokunta (55,5 %)
- 3) Henkilöasiantuntijakonsultaatioissa selkeä naisenemmistö (naisia yli 60 %)
- ei yhtään valiokuntaa



Yhteenvedona voidaan todeta, että jos enemmistösukupuolen rajana pidetään kiintiösäännön mukaista 60 prosenttia, yhdessäkään valiokunnassa ei ollut henkilöasiantuntijakonsultaatioissa selkeää naisenemmistöä. Ainoa valiokunnasta, jossa naisia konsultoitui miehiä enemmän, oli sosiaali- ja terveysvaliokunta (55,5 %). Naiset ja miehet olivat tasapuolisesti (40–60 %) edustettuina joka kolmannessa valiokunnassa ja kahdessa kolmesta valiokunnasta oli henkilöasiantuntijakonsultaatioissa naisvähemmistö.

Kun naisten antamien konsultaatioiden määrää tarkasteltiin valiokunnittain suhteessa heidän osuuteensa koko aineistossa, noin puolessa (8/15) valiokunnista naisia oli konsultoitu vähemmän kuin heidän osuutensa koko aineistossa antaisi olettaa. Naisia oli selvästi vähemmän asiantuntijoina perinteisesti miehisiinä pidetyillä puolustuksen, talouden, oikeuden ja liikenteen aloilla. Naisia oli puolestaan suhteessa enemmän perinteisesti naisisina pidetyillä sivistyksen, ympäristön, tasa-arvon ja sosiaali- ja terveyskysymysten aloilla. Poikkeuksena tässä pitkälti perinteisiä sukupuolittuneita asiantuntijuuden jakoja noudattelevassa tuloksessa oli kuitenkin ulkopoliittikan ala, jossa naisia oli konsultoitu heidän suhteellista osuuttaan enemmän.

Enemmän konsultaatioita ei välttämättä tarkoita enemmän naisia

Halusimme selvittää myös, vaikuttaako se, miten laajalti valiokunnan käsittelemässä asiassa konsultoidaan asiantuntijoita, siihen, kuinka suuri on konsultoitujen naisten osuus. Voisi kuvitella, että mitä enemmän asiantuntijakonsultaatioita on, sitä enemmän niiden joukkoon mahtuu myös naispuolisten asiantuntijoiden antamia konsultaatioita. Toisaalta on myös huomattava, että laajoja asiantuntijakuulemisia järjestetään valiokunnissa nimenomaan tärkeiksi katsotuissa asioissa.

Vuonna 2005 valiokuntien käsittelemistä asioista 39 (6,5 % kaikista asioista) oli sellaisia, joissa asiantuntijakonsultaatioita oli verrattain runsaasti eli vähintään 25 per käsitelty asia. Näissä eniten konsultoiduissa asioissa henkilöasiantuntijoita konsultoitui yhteensä 1360 kertaa, mikä muodostaa 29,4 % kaikista (4630) henkilöasiantuntijakonsultaatioista. Seuraavassa taulukossa tarkastellaan henkilöasiantuntijoiden määrää ja naisten osuutta näissä 39 mietinnössä ja lausunnossa.

**Taulukko 4. Naisten osuus eniten henkilöasiantuntijakonsultaatioita keränneissä mietinnöissä ja lausunnoissa**

Diaarinro	Mies	Nainen	Yht.	Naiset %
HaVL 20/2005 vp - HE 119/2005 vp	17	8	25	32,0 %
HaVM 10/2005 vp - HE 266/2004, LA 58/2005 vp	23	4	27	14,8 %
HaVM 12/2005 vp - HE 6/2005 vp	35	8	43	18,6 %
HaVM 24/2005 vp - HE 88/2005 vp	24	15	39	38,5 %
LaVm 10/2005 vp - HE 263/2004 vp	33	9	42	21,4 %
LaVM 8/2005 vp - HE 261/2004 vp	33	9	42	21,4 %
LaVM 9/2005 vp - HE 262/2004 vp	35	8	43	18,6 %
LiVM 21/2005 vp - VNS 3/2005 vp	28	2	30	6,7 %
LiVM 23/2005 vp - HE 149/2005 vp	24	2	26	7,7 %
LiVM 24/2005 vp - HE 150/2005 vp	24	3	27	11,1 %
LiVM 25/2005 vp - HE 138/2005 vp	24	4	28	14,3 %
LiVM 26/2005 vp - HE 139/2005 vp	23	3	26	11,5 %
MmVL 12/2005 vp - HE 119/2005 vp	17	13	30	43,3 %
MmVM 3/2005 vp - HE 17/2005 vp	18	10	28	35,7 %
MmVM 7/2005 vp - HE 54/2005 vp	22	16	38	42,1 %
MmVM 8/2005 vp - HE 32/2005 vp	9	16	25	64,0 %
MmVM 9/2005 vp - HE 53/2005 vp	21	15	36	41,7 %
PuVL 8/2005 vp - HE 110/2005 vp	22	4	26	15,4 %
SiVL 10/2005 vp - HE 88/2005 vp	28	13	41	31,7 %
SiVM 11/2005 vp - HE 40/2005 vp	20	3	23	13,0 %
SiVM 15/2005 vp - HE 28/2005 vp	14	4	18	22,2 %
SiVM 6/2005 vp - HE 28/2004 vp	41	26	67	38,8 %
SiVM 7/2005 vp - HE 29/2004 vp	36	26	62	41,9 %
StVM 32/2005 vp - HE 107/2005 vp	17	18	35	51,4 %
StVM 34/2005 vp - HE 164/2005 vp	16	19	35	54,3 %
TaVM 12/2005 vp - HE 220/2004 vp	12	15	27	55,6 %
TuVM 1/2005 vp - VNS 8/2004 vp	22	14	36	38,9 %
TyVL 12/2005 vp - HE 119/2005 vp	14	9	23	39,1 %
TyVM 12/2005 vp - HE 143/2005 vp	32	8	40	20,0 %
TyVM 3/2005 vp - HE 195/2004 vp	9	22	31	71,0 %
TyVM 4/2005 vp - VNS 4/2004 vp	29	17	46	37,0 %
TyVM 7/2005 vp - HE 94/2005 vp	25	8	33	24,2 %
VaVL 18/2005 vp - K 3/2005 vp	14	2	16	12,5 %
VaVM 1/2005 vp - K 16/2004 vp	36	11	47	23,4 %
VaVM 28/2005 vp - K 11/2005 vp	44	8	52	15,4 %
VaVM 34/2005 vp - HE 117/2005 vp	22	10	32	31,3 %
VaVM 4/2005 vp - VNS 1/2005 vp	27	8	35	22,9 %
YmVL 33/2005 vp - HE 119/2005 vp	32	17	49	34,7 %
YmVM 8/2005 vp - HE 281/2004 vp	23	8	31	25,8 %
yht.	945	415	1360	30,5 %



Taulukosta 4 käy ilmi ensinnäkin se, että laajimmin konsultoidut asiat keskittyivät tiettyihin valiokuntiin. Vuonna 2005 seuraaviin valiokuntiin keskittyi kuhunkin viisi eniten konsultoitua asiaa: valtiovarainvaliokuntaan, työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan, sivistysvaliokuntaan, maa- ja metsätalousvaliokuntaan ja liikenne- ja viestintävaliokuntaan. Toinen mielenkiintoinen ilmiö on se, että niissä valiokuntien käsittelemissä asioissa, joissa konsultoitiiin laajimmin henkilöasiantuntijoita, naisten määrä (30,5 %) oli alhaisempi kuin asiantuntijakonsultaatioissa keskimäärin (33,9 %). Se, että valiokunta kuulee enemmän asiantuntijoita asiaa kohden, ei siis automaattisesti johda naisten kuulemiskertojen kasvuun, pikemminkin päinvastoin. Eniten konsultoiduissa asioissa henkilöasiantuntijoiden keskiarvo käsiteltyä asiaa kohden oli 35 konsultaatiota. Naispuolisia asiantuntijoita konsultoitiiin noin 11 kertaa käsiteltyä asiaa kohden, kun miesten vastaava osuus oli 24 konsultaatiota.

Kun taulukkoa tarkastellaan sen mukaan, kuinka monessa käsitellyssä asiassa naispuolisia asiantuntijoita käytettiin useammin kuin mikä heidän konsultaatioidensa osuus oli aineistossa keskimäärin (33,9 %), käy ilmi, että tällaisissa laajoja konsultaatioita vaatineissa asioissa (yht. 39) 16 oli sellaisia, joissa naisia konsultoitiiin keskimäärää useammin. Noin neljässä kymmenestä eniten konsultoidusta asiasta naiskonsultaatiota oli siis enemmän kuin aineistossa keskimäärin. 23 asiassa (eli noin kuudessa kymmenestä) oli puolestaan naisten konsultaatioita vähemmän kuin mikä on heidän keskimääräinen osuutensa koko aineistossa.

Kun eniten konsultoidut asiat jaetaan sen mukaan, onko niissä naiskonsultaatioiden selkeä enemmistö (naisia enemmän kuin 60 %), nais- ja mieskonsultaatioiden tasapaino (naisia 40–60 %) vai naiskonsultaatioiden selkeä vähemmistö (naisia vähemmän kuin 40 %), todetaan, että vain että vain kahdessa asiassa oli naiskonsultaatioiden selkeä enemmistö. Ensimmäinen niistä käsiteli tasa-arvolain muuttamista ja toinen koe-eläintoiminnan ja eläinsuojelun lainsäädäntöä (ks. käsitellyt asiat liitteestä 2). Naisia ja miehiä konsultoitiiin tasapainoisesti seitsemässä asiassa. 31 käsitellyssä asiassa oli naiskonsultaatioiden selkeä vähemmistö. Vähiten naispuolisten asiantuntijoiden konsultaatioita (alle 15 %) oli asioissa, jotka käsitelivät tielaitosuudistusta sekä vesi- ja ilmaliikennelainsäädäntöä.

Yhteenvedon voidaan siis todeta, että laajat konsultaatiokierrokset eivät lisääneet naisasiantuntijoiden konsultaatiokertoja, pikemminkin päinvastoin. Konsultaatioiden laajuus liittyy kuitenkin myös asian tärkeyteen: mitä tärkeämmäksi asia koetaan, sitä paremmiksi ja yhteiskunnallisesti kattavammiksi valiokunnat pyrkivät suunnittelemaan asiantuntijakuulemiset. Mielenkiintoista kylläkin, tutkimusaineiston perusteella näyttää siltä, että mitä tärkeämpi asia, sitä harvemmin naisia konsultoitiiin asiantuntijoina.



4.2 Taustaryhmittäin sukupuolittunut asiantuntijuus

Aineisto jaettiin viiteen taustaryhmään asiantuntijakonsultaatioiden organisaatiotahon mukaan. Julkisen sektorin ryhmän muodostivat ministeriöt, eduskunta, valtion laitokset ja virastot, kunnat, muut julkiset organisaatiot, ministerit ja muut poliitikot. Yksityisen sektorin ryhmään kuuluivat yritykset. Kolmannen sektorin ryhmä muodostettiin kansalaisjärjestöistä, työmarkkinajärjestöistä sekä kirkosta ja muista uskonnollisista järjestöistä. Tieteen, tutkimuksen ja oppilaitosten ryhmään luokiteltiin yliopistojen, ammattikorkeakoulujen, oppilaitosten, tutkimuslaitosten ja -keskusten konsultaatiot sekä akateemiset henkilöasiantuntijat. ”Muiden” ryhmään jäivät ne asiantuntijakonsultaatiot, jotka eivät sopineet edellä mainittuihin neljään taustaryhmään. Niissä asiantuntijana oli esimerkiksi erilaisten delegaatioiden edustajia.

Kun kaikki toimintatavat (kuultu asiantuntija, kirjallinen lausunto, ei huomautettavaa -ilmoitus) otetaan mukaan tarkasteluun, eli tarkastellaan sekä henkilöasiantuntijakonsultaatiota että organisaatiokonsultaatioita, niiden yhteenlaskettu määrä vuonna 2005 oli 5187 konsultaatiota. Ne jakaantuvat taustaryhmien mukaan seuraavasti (taulukko 5): eniten konsultaatioita oli selvästi julkisen sektorin taustaryhmässä. Julkisen sektorin asiantuntijakonsultaatiot muodostivat yli puolet kaikista konsultaatioista (53,4 %). Toiseksi eniten konsultoitiiin kolmannen sektorin asiantuntijoita (31,0 %). Kolmanneksi eniten konsultoitiiin tieteen, tutkimuksen ja oppilaitosten edustajia (11,3 %). Yksityisen sektorin asiantuntijakonsultaatiot muodostivat 3,9 % kaikista asiantuntijakonsultaatioista ja muiden ryhmään jäi 0,3 % konsultaatioista.

Taulukko 5. Asiantuntijakonsultaatiot taustaryhmän mukaan

Taustaryhmä	Frekvenssi	%
Julkinen sektori	2770	53,4
Yksityinen sektori	204	3,9
Kolmas sektori	1608	31,0
Tiede, tutkimus ja oppilaitokset	587	11,3
Muut	18	0,3
Yht.	5187	100,0



Vaikka tässä tutkimuksessa käytetään havaintoyksikkönä pääasiallisesti vain henkilöasiantuntijakonsultaatioita, taustatahojen kohdalla on tarpeellista käydä lyhyesti läpi kaikki toimintatavat, sillä eri toimintatapojen (kuultu asiantuntija, kirjallinen lausunto, ei huomauttamista asiaan -ilmoitus) yleisyys vaihtelee jonkin verran taustatahon mukaan. Kun luokka ”muut” jätetään sen pienuuden takia analyysin ulkopuolelle, taulukko 6 osoittaa, että nimenomaan yksityisen sektorin asiantuntijakuulemiset painottuivat eniten (93,6 %) henkilökuulemisiin. Lähes yhtä usein valiokunnissa kuultiin julkisen sektorin asiantuntijoita (91,1 %). Kolmannen sektorin ja tieteen, tutkimuksen ja oppilaitosten kohdalla oli jonkin verran tyypillisempää antaa kirjallinen lausunto asiasta kuin julkisen ja yksityisen sektorin kohdalla. Ei huomauttamista asiaan -ilmoituksia annettiin lähinnä vain kolmannen sektorin taustaryhmässä, jossa useimmin tällaisia ilmoituksia antavat työmarkkinajärjestöt.

Taulukko 6. Asiantuntijakonsultaatioiden taustaryhmät eri toimintatapojen mukaan luokiteltuna

	Kuultu asiantuntija		Kirjallinen lausunto		Ei huomauttamista asiaan		Yht.
Julkinen sektori	2524	91,1 %	238	8,6 %	8	0,3 %	2770
Yksityinen sektori	191	93,6 %	13	6,4 %	0	0,0 %	204
Kolmas sektori	1312	81,6 %	251	15,6 %	45	2,8 %	1608
Tiede, tutkimus ja oppilaitokset	520	88,6 %	67	11,4 %	0	0,0 %	587
Muut	17	94,4 %	1	5,6 %	0	0,0 %	18
Yht.	4564	88,0 %	570	11,0 %	53	1,0 %	5187

Seuraavaksi tahoja vertaillaan sen mukaan, missä valiokunnissa niiden asiantunteudesta tarvittiin eniten ja missä vähiten. Kunkin taustaryhmän kohdalla tarkastellaan sen osuutta kaikista kyseisen valiokunnan asiantuntijakonsultaatioista.

**Taulukko 7. Asiantuntijakonsultaatioiden taustaryhmät valiokunnittain**

	Julkinen sek- tori	Yksityinen sektori	Kolmas sektori	Tiede, tutkimus & oppilait.	Muut	Yht.
Hallintovk	433 66,8 %	2 0,3 %	177 27,3 %	36 5,6 %	0 0,0 %	648
Lakivk	209 56,8 %	2 0,5 %	72 19,6 %	85 23,1 %	0 0,0 %	368
Liikenne- ja viestintävk	253 56,2 %	69 15,3 %	122 27,1 %	6 1,3 %	0 0,0 %	450
Maa- ja metsä- talousvk	157 46,3 %	15 4,4 %	131 38,6 %	36 10,6 %	0 0,0 %	339
Perustus- lakivk	134 34,1 %	0 0,0 %	12 3,1 %	247 62,8 %	0 0,0 %	393
Puolustusvk	63 75,0 %	1 1,2 %	16 19,0 %	4 4,8 %	0 0,0 %	84
Sivistysvk	120 28,6 %	19 4,5 %	241 57,5 %	39 9,3 %	0 0,0 %	419
Sosiaali- ja terveysvk	217 50,2 %	2 0,5 %	192 44,4 %	21 4,9 %	0 0,0 %	432
Suuri vk	23 79,3 %	0 0,0 %	0 0,0 %	2 6,9 %	4 13,8 %	29
Talousvk	197 53,0 %	34 9,1 %	114 30,6 %	25 6,7 %	2 0,5 %	372
Tulevai- suusvk	16 40,0 %	3 7,5 %	13 32,5 %	7 17,5 %	1 2,5 %	40
Työelämä- ja tasa-arvovk	185 50,7 %	15 4,1 %	136 37,3 %	28 7,7 %	1 0,3 %	365
Ulkoasiainvk	100 70,9 %	1 0,7 %	20 14,2 %	10 7,1 %	10 7,1 %	141
Valtio- varainvk	436 58,3 %	15 2,0 %	268 35,8 %	29 3,9 %	0 0,0 %	748
Ympäristövk	227 63,2 %	26 7,2 %	94 26,2 %	12 3,3 %	0 0,0 %	359
Yht.	2770 53,4 %	204 3,9 %	1608 31,0 %	587 11,3 %	18 0,3 %	5187

Julkisen sektorin asiantuntemusta hyödynnettiin eniten suuressa valiokunnassa (79,3 %), puolustusvaliokunnassa (75,0 %) ja ulkoasiainvaliokunnassa (70,9 %). Näissä useampi kuin seitsemän kymmenestä asiantuntijakonsultaatiosta oli julkisen sektorin asiantuntijan antama. Vähiten julkista sektoria kuultiin sivistysvaliokunnassa (28,6 %) ja perustuslakivaliokunnassa (34,1 %). Muissa valiokunnissa julkisen sektorin asiantuntijakonsultaatioiden osuus asettui välille 40–70 prosenttia.



Yksityistä sektoria eli yrityksiä konsultoitii selvästi eniten liikenne- ja viestintävaliokunnassa (15,3 %). Seuraavaksi eniten yrityksiä konsultoitii talousvaliokunnassa (9,1 %), tulevaisuusvaliokunnassa (7,5 %) ja ympäristövaliokunnassa (7,2 %). Muissa valiokunnissa yksityistä sektoria konsultoitii selvästi vähemmän; useissa ei juuri laisinkaan.

Kolmatta sektoria konsultoitii eniten sivistysvaliokunnassa, jonka asiantuntijakonsultaatioista yli puolet (57,5 %) oli kolmannen sektorin edustajien antamia. Sivistysvaliokunnassa julkisen sektorin asiantuntijakonsultaatioita oli vastaavasti vähemmän (28,6 %) kuin muissa valiokunnissa. Seuraavaksi eniten kolmatta sektoria konsultoitii sosiaali- ja terveysvaliokunnassa (44,7 %) ja maa- ja metsätalousvaliokunnassa (38,6 %). Se, että kolmannen sektorin asiantuntemusta tarvittiin suuressa valiokunnassa (0,0 %) vähiten, on ymmärrettävää kyseisen valiokunnan luonteen takia. Samaten akateemiseen valtiosääntöosaamiseen vahvasti nojaavassa perustuslakivaliokunnassa kolmannen sektorin konsultaatioiden osuus oli muihin valiokuntiin verrattuna pieni (3,1 %).

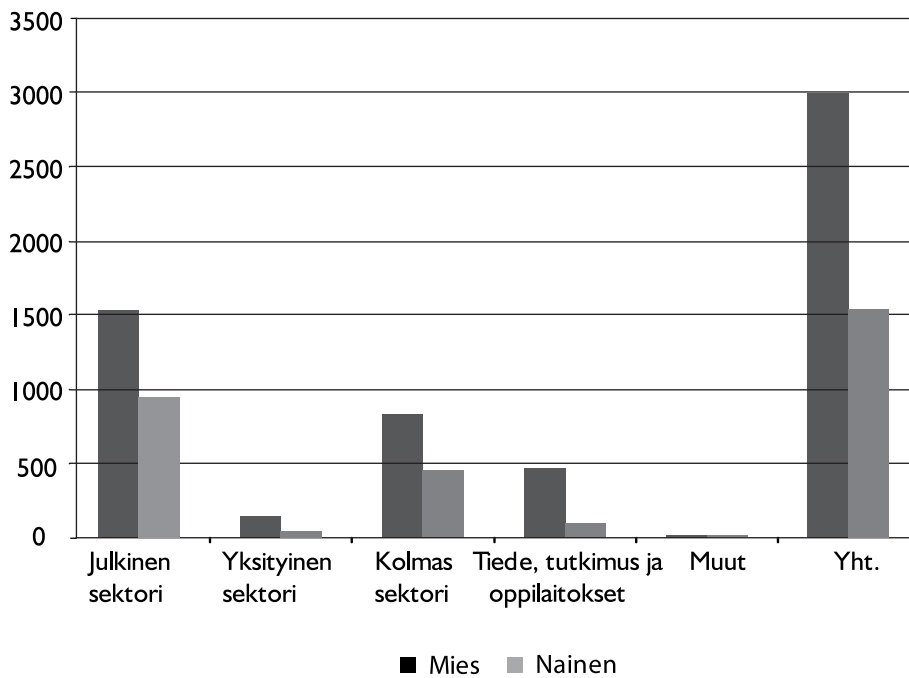
Kuten jo edellä kävi ilmi, perustuslakivaliokunnassa korostui tieteen ja tutkimuksen asiantuntemuksen hyödyntäminen. Sen konsultaatioista oli 62,8 % tieteen ja tutkimuksen edustajien antamia. Tieteen, tutkimuksen ja oppilaitosten taustaryhmän konsultaatioita oli muita enemmän myös lakivaliokunnassa (23,1 %) sekä tulevaisuusvaliokunnassa (17,5 %). Vähiten tieteen, tutkimuksen ja oppilaitosten asiantuntemusta hyödynnettiin liikenne- ja viestintävaliokunnassa (1,3 %) ympäristövaliokunnassa (3,3 %) sekä valtiovarainvaliokunnassa (3,9 %).

Liitteessä 1 on esitetty valiokunnittain eniten konsultoidut organisaatiot kunkin taustaryhmän osalta valiokuntien mahdollista omaa sisäistä kehittämistyötä varten. Siihen on listattu kunkin valiokunnan viisi eniten konsultoitua organisaatiota tai sellaiset organisaatiot, joilla on ollut ko. valiokunnassa vähintään viisi henkilöasiantuntijakonsultaatiota vuonna 2005. Taulukosta käy ilmi myös asiantuntijoiden sukupuoli.

Seuraavaksi tutkitaan sitä, miten eri taustatahot olivat edustettuina valiokuntien konsultoina asiantuntijoina ja millainen oli eri ryhmien sukupuolijakauma. Henkilöasiantuntijoiden konsultaatioita oli yhteensä 4630 ja ne jakautuivat taustaryhmittäin ja sukupuolen mukaan seuraavasti (taulukko 8, kuvio 1):

**Taulukko 8. Henkilöasiantuntijakonsultaatiot taustaryhmän ja sukupuolen mukaan**

	Mies		Nainen		Yht.
		%		%	
Julkinen sektori	1569	62,0 %	963	38,0 %	2532
Yksityinen sektori	151	79,1 %	40	20,9 %	191
Kolmas sektori	850	64,6 %	465	35,4 %	1315
Tiede, tutkimus ja oppilaitokset	477	83,0 %	98	17,0 %	575
Muut	13	76,5 %	4	23,5 %	17
Yht.	3060	66,1 %	1570	33,9 %	4630

Kuvio 1. Henkilöasiantuntijakonsultaatiot taustaryhmän ja sukupuolen mukaan (2005)

Seuraavaksi kaikkia muita taustaryhmiä paitsi ”muiden” ryhmää ja yksityistä sektoria analysoidaan yksityiskohtaisemmin. ”Muiden” ryhmää ei ole mielekästä tarkastella sen pienen koon (N=17) takia. Myös yksityinen sektori oli suuruusluokaltaan jokseenkin pieni (204 henkilöasiantuntijakonsultaatiota, 3,9 % kaikista). Naisten osuus oli siinä vain 20,9 %. Naisasiantuntijoiden vähäistä määrää yritysten asiantuntijaedustajina selittää osaltaan se, että valiokunnissa konsultoidut yritys-edustajat olivat usein yrityksensä toimitusjohtajia tai muita johtoportaan henkilöitä. Siten naisten vähäinen määrä valiokunta-asiantuntijoina heijastaa myös suomalaisen yhteiskunnan tilannetta, jossa harvempi kuin joka kymmenes yritysmaailman toimitusjohtaja on nainen ja alle joka neljäs yritysten hallituspaikoista on naisten hallussa (Kotiranta, Kovalainen & Rouvinen 2007).



4.2.1 Julkinen sektori

Naisiasiantuntijoita käytettiin useimmin julkisen sektorin konsultaatioissa. Naisten antamien konsultaatioiden osuus oli 38,0 %, joka oli suurempi kuin naisten keskimääräinen osuus kaikista konsultaatioista (33,9 %). Näin ollen julkinen sektori oli taustaryhmänä sukupuolijakaumaltaan tasaisin, joskaan edes siinä naisten osuus ei yltänyt 40 prosenttiin, jota voitaisiin pitää kiintiösäännön hengen mukaisesti tasapuolisen sukupuolijakauman alarajana.

Se, että julkinen sektori on sukupuolijakaumaltaan tasaisin, ei sinänsä ole yllättävää, sillä naiset alkavat olla enemmistönä esimerkiksi useiden ministeriöiden viranhaltijoissa. Naisvaltaisuus näkyy erityisesti kuntahenkilöstössä, jossa jo 80 % on naisia. Naiset ovat kuitenkin yhä miehiä harvemmin valtion ja kuntien johtopaikoilla, joka osaltaan vaikuttaa siihen, että heitä oli vähemmän myös asiantuntijoina valiokunnissa vuonna 2005. Hallinnonalat ovat myös yhä sukupuolien mukaan eriytyneitä, mikä näkyi myös valiokuntakonsultaatioiden sukupuolijakaumassa ja siten välillisesti myös naisten määrässä valiokuntien asiantuntijoina (ks. taulukko 3 edellä).

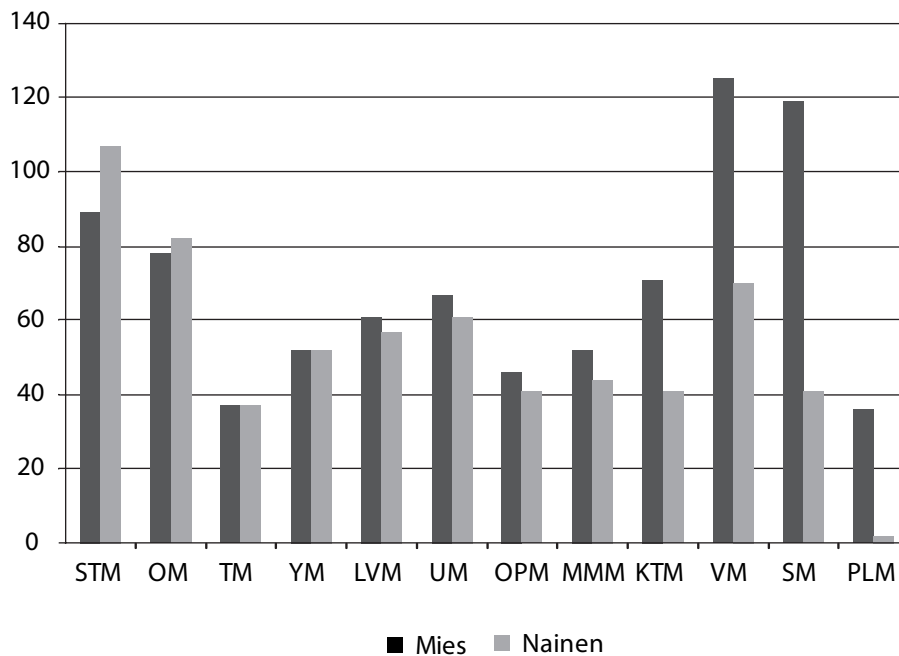
Ministeriöiden edustajien asiantuntijakonsultaatiot sukupuolijakaumaltaan tasaisimmat

Ministeriöitä edustavat henkilöasiantuntijakonsultaatiot muodostivat 58,0 % (1468) kaikista julkisen sektorin henkilöasiantuntijakonsultaatioista (2532). Naisten osuus ministeriöiden asiantuntijoista oli 43,3 %. Naisia oli suhteessa enemmän ministeriöitä edustavina asiantuntijoina kuin julkisen sektorin ryhmässä keskimäärin (38,0 %) tai kuin koko aineistossa (33,9 %).

Taulukosta 9 käy ilmi, että naisten osuus ministeriöiden asiantuntijoista asetui tasapuolisen sukupuolijakauman (40–60 %) mukaisesti suurimmassa osassa ministeriöitä: sosiaali- ja terveysministeriöllä (STM), oikeusministeriöllä (OM), ympäristöministeriöllä (YM), työministeriöllä (TM), liikenne- ja viestintäministeriöllä (LVM), ulkoasiainministeriöllä (UM), opetusministeriöllä (OPM) ja maa- ja metsätalousministeriöllä (MMM). Naisiasiantuntijoiden selkeä vähemmistö oli puolustusministeriöllä (PLM), sisäasiainministeriöllä (SM), valtiovarainministeriöllä (VM) ja kauppa- ja teollisuusministeriöllä (KTM). (Ks. myös kuvio 2.)

**Taulukko 9. Ministeriöiden asiantuntijakonsultaatiot ministeriöittäin**

	Mies	Nainen	Naiset %	Yht.	% kaikista ministeriökonsultaatioista
STM	89	107	54,6 %	196	13,4 %
OM	78	82	51,3 %	160	10,9 %
YM	52	52	50,0 %	104	7,1 %
TM	37	37	50,0 %	74	5,0 %
LVM	61	57	48,3 %	118	8,0 %
UM	67	61	47,7 %	128	8,7 %
OPM	46	41	47,1 %	87	5,9 %
MMM	52	44	45,8 %	96	6,5 %
KTM	71	41	36,6 %	112	7,6 %
VM	125	70	35,9 %	195	13,3 %
SM	119	41	25,6 %	160	10,9 %
PLM	36	2	5,3 %	38	2,6 %
yht.	833	635	43,3 %	1468	100,0 %

Kuvio 2. Ministeriöiden henkilöasiantuntijakonsultaatioiden sukupuolijakauma ministeriöittäin



Ministeriöiden henkilöasiantuntijakonsultaatioita ja niiden sukupuolijakaumaa tarkasteltiin myös valiokunnittain (ks. liite 3). Kussakin valiokunnassa konsultoitui vuonna 2005 keskimäärin noin 42 naispuolista, ministeriötä edustavaa asiantuntijaa, ja naisten osuuden keskiarvo oli valiokuntaa kohden 40,1 %. Erot ministeriöiden ja valiokuntien välillä olivat kuitenkin suuret: eniten naisten antamia ministeriöiden asiantuntijakonsultaatioita oli sosiaali- ja terveysministeriöllä (107 kpl) ja vähiten puolustusministeriöllä (2 kpl). Valiokunnittain tarkasteltuna naisia oli tasapuolisesti tai enemmän kuin miehiä muissa valiokunnissa paitsi tulevaisuusvaliokunnassa (11,1 %), puolustusvaliokunnassa (16,7 %), suuressa valiokunnassa (22,2 %), valtiovarainvaliokunnassa (29,5 %) ja talousvaliokunnassa (35,3 %), joissa naisia oli selvästi miehiä vähemmän. Ministeriöiden asiantuntijoista enemmistö oli naisia sosiaali- ja terveysvaliokunnassa (63,6 %) ja ympäristövaliokunnassa (54,2 %).

Tasa-arvoviranomaisia konsultoidaan hyvin vähän

Aikaisemmat tutkimukset suomalaisista naisjärjestöistä ja tasa-arvoelinten roolista ovat osoittaneet, että näiden välisillä strategisilla liittoumilla on ollut suuri merkitys naisliikkeen vaatimusten välittymisessä politiikan sisältöihin. Yhteistyö naisjärjestöjen ja tasa-arvoelinten välillä on saanut aikaan sen, että tasa-arvoelimet ovat aktiivisesti välittäneet naisliikkeen vaatimuksia politiikan prosesseihin. (Holli 2003, 2006.) Tilanteen arvioitiin tosin muuttuneen jonkin verran 1990- ja 2000-luvun alun tasa-arvoelinten ja naisjärjestöjen uudelleenorganisoinnin myötä. Uudenlaiset, puoluerajat ylittävät naisten verkostot (Naisjärjestöt Yhteistyössä – Kvinnoorganisationer i Samarbete NYTKIS ry ja Naiskansanedustajien verkosto) saavuttivat omaa jalansijaa poliittisessa päätöksenteossa ja siten tasa-arvoelinten kautta tapahtuva epäsuora vaikuttaminen jonkin verran menetti merkitystään. (Holli 2003, 2006; Aalto & Holli 2007; Holli & Kantola 2007). Tässä tutkimuksessa tarkastellaan erikseen sekä tasa-arvoviranomaisten että naisjärjestöjen roolia valiokuntien asiantuntijoina, mutta on hyvä pitää mielessä, että näiden välisellä yhteistyöllä on myös yhä oma merkityksensä.

Valtionhallinnossa on sosiaali- ja terveysministeriön yhteyteen sijoitettu kolme tasa-arvoviranomaista: hallituksen tasa-arvoyksikkö (TASY), tasa-arvovaltuutettu (TAS) ja tasa-arvoasiain neuvottelukunta (TANE). Hallituksen tasa-arvoyksikkö vastaa hallituksen tasa-arvopolitiikan koordinaatiosta. Tasa-arvovaltuutettu vastaa tasa-arvolain seurannasta ja tasa-arvoasiain neuvottelukunta on parlamentaarinen neuvoa-antava tasa-arvoelin. Uusimman tutkimuksen mukaan (Holli & Kantola 2007) TASY on tasa-arvoelimestä voimakkain, vaikkakin sen toimintavaltaa rajoittaa rooli hallituksen äänitorvena. Vaikka TANE ja TAS ovat vaikutusvallaltaan



vähäisempiä kuin TASY, niiden mahdollisuus kriittisten tasa-arvopoliittisten näkökulmien esittämiseen on TASY:ä selvästi suurempi. TANE:lla, joka toimivaltansa ja käytettävissä olevien resurssiensa suhteen on muita tasa-arvoelimiä heikommassa asemassa, on kuitenkin laajimmat institutionalisoituneet kontaktit erilaisiin nais-, mies- ja tasa-arvojärjestöihin. (Holli & Kantola 2007.)

Tasa-arvoviranomaisia (TASY, TAS ja TANE) konsultoititiin valiokunnissa yhteensä 12 kertaa vuonna 2005. Tasa-arvoviranomaiskonsultaatiot muodostavat alle puoli prosenttia (0,47 %) kaikista julkisen sektorin henkilöasiantuntijakonsultaatioista (N=2532). Ministeriöiden viranhaltija-asiantuntijoiden konsultaatioista tasa-arvoviranomaiskonsultaatiot muodostavat 0,82 % (N=1468) eli siis harvempi kuin yksi sadasta kuullusta ministeriötä edustavasta virkamiehestä oli tasa-arvoviranomainen. Konsultoiduista tasa-arvoviranomaisista 10 oli naisia ja kaksi miestä.

Sekä tasa-arvovaltuutettua (TAS) että tasa-arvoasiain neuvottelukuntaa (TANE) konsultoititiin kumpaakin kaksi kertaa. Näissä konsultaatioissa oli kaikissa kyse tasa-arvolain uudistuksen käsittelystä työelämä- ja tasa-arvovaliokunnassa. Hallituksen tasa-arvoyksikköä sen sijaan konsultoititiin kahdeksan kertaa ja sen asiantuntemusta hyödynnettiin TAS:uun ja TANE:en verrattuna hieman useammassa valiokunnassa ja laajemman aihepiirin suhteen. Vaikka viisi TASY:n asiantuntijakonsultaatioista eli yli puolet sijoittuikin työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan, sen asiantuntemusta tarvittiin myös sosiaali- ja terveystaloudessa ja talousvaliokunnassa. Vain kaksi kahdeksasta TASY:n konsultaatiosta keskittyi tasa-arvolain uudistukseen. Muita käsiteltyjä asioita olivat esim. Suomen EU-puheenjohtajuuden asialistan valmistelu, Lissabonin strategia ja valtion budjettiin liittyvät kysymykset.

Valiokunnissa vuonna 2005 laadituista mietinnöistä ja lausunnoista kahdeksan oli sellaisia, joissa oli konsultoitu tasa-arvoviranomaista (1,3 %). Tasa-arvoviranomaisten muutenkin vähäinen konsultointi painottui pääasiassa yhteen, tasa-arvoasioista vastaavaan valiokuntaan ja valtionhallinnon sisäistä tasa-arvoasiantuntemusta näytettiin tarvittavan vain silloin, kun kyseessä oli nimenomaan ja ainoastaan sukupuolten tasa-arvolainsäädäntöön suoraan liittyvä asia.

Hallituksen tasa-arvoyksikön konsultointi poikkeaa hieman tästä kuviosta, sillä sitä kuultiin hieman useamman käsitellyn asian yhteydessä kuin tasa-arvovaltuutettua ja tasa-arvoasiain neuvottelukuntaa. Ei kuitenkaan ole aivan itsestään selvää, missä roolissa sen edustajat valiokunnassa esiintyvät: sosiaali- ja terveysministeriön viranhaltijaedustajina yleensä vai erityisesti tasa-arvoviranomaisina? Hallituksen tasa-arvoyksikön edustajien liikkumatila on myös muita tasa-arvoelimiä rajatumpi suhteessa nykyiseen tasa-arvopolitiikkaan, sillä heidän on pysyteltävä tiukasti hallituksen tasa-arvopolitiikan antamissa raameissa valiokunnissa esiintyessään.



Yhteenvedona voidaan joka tapauksessa esittää, että tasa-arvoviranomaisia konsultoidaan valiokunnissa hyvin vähän ja kapeasti määritellyllä aihealueella. Tämä ei lupaa hyvää sukupuolinäkökulman valtavirtaistamispyrkimykselle, jossa sukupuolinäkökulma olisi tarkoitus ulottaa myös sellaisille politiikan alueille, joita ei perinteisesti ole pidetty tasa-arvopolitiikan alueina.

4.2.2 Kolmas sektori

Kolmas sektori oli taustaryhmistä sukupuolijakaumaltaan toiseksi tasaisin: naisten osuus asiantuntijakonsultaatioiden antajista oli 35,4 %. Kolmannen sektorin taustaryhmän sisällä oli kuitenkin suuria eroja eri alakategorioiden sukupuolijakaumassa ja koossa (ks. taulukko 10).

Taulukko 10. Naispuolisten asiantuntijakonsultaatioiden määrä ja osuus kolmannen sektorin eri osa-alueilla

	Mies	Nainen	Yht.	Naiset %
Työmarkkinajärjestöt	423	202	625	32,3 %
Kansalaisjärjestöt	383	227	610	37,2 %
Opiskelijoiden ja nuorison järjestöt	17	17	34	50,0 %
Kirkko ja muut uskonnolliset järjestöt	19	3	22	13,6 %
Vammaisjärjestöt	7	8	15	53,3 %
Naisjärjestöt	0	6	6	100,0 %
Etniset ja maahanmuuttajajärjestöt	1	0	1	0,0 %
Seksuaalisen tasa-arvon järjestöt	0	1	1	100,0 %
Eläkeläisjärjestöt	0	1	1	100,0 %
Miesjärjestöt	0	0	0	0,0 %
Yht.	850	465	1315	35,4 %

Kolmannen sektorin suurin osa-alue olivat työmarkkinajärjestöt (N=625, 47,5 % kolmannen sektorin kuulemisista), jossa naisten osuus oli hieman pienempi (32,3 %) kuin heidän osuutensa koko aineistosta (33,9 %). Työmarkkinajärjestöihin luokiteltiin vain työehtosopimusneuvottelutoimintaa joko suoraan tai välillisesti harjoittavat palkansaaja- ja työnantajajärjestöt. Siten yleiset ammatilliset aatejärjestöt, joilla ei ole esimerkiksi työttömyyskassaa tai ne eivät ole osa laajempaa neuvotteluorganisaatiota, luokiteltiin yleisiksi kansalaisjärjestöiksi.

**Taulukko 11. Työmarkkinakeskusjärjestöjen ja Suomen Yrittäjien henkilöasiantuntija-konsultaatiot ja naisten antamien konsultaatioiden osuus**

	Hlöasiantuntijakon- sultaatioita yht.	Miehiä	Naisia	Naisia %
Työnantajajärjestöt				
EK	96	72	24	25,0 %
Suomen Yrittäjät	63	24	39	61,9 %
Palkansaajajärjestöt				
Akava	30	19	11	36,7 %
SAK	53	20	33	62,3 %
STTK	20	14	6	30,0 %
Yht.	262	149	113	43,1 %

Taulukossa 11 esitellään työmarkkinakeskusjärjestöjen ja Suomen Yrittäjien henkilöasiantuntijakonsultaatiot ja naispuolisten asiantuntijoiden osuus niistä. Taulukosta puuttuvat Kunnallinen työmarkkinalaitos (KT), jolla oli aineiston perusteella vuonna 2005 vain kolme konsultaatiota, nämä kaikki naisten antamia konsultaatioita, sekä Valtion työmarkkinalaitos (VTML) ja Kirkon työmarkkinalaitos (KiT), joiden nimellä tietokannasta ei löytynyt yhtään konsultaatiota. Voidaan olettaa, että näiden työnantajajärjestöjen intressit tulevat edustetuiksi muiden organisaatioiden konsultaatioiden kautta. Esimerkiksi Suomen Kuntaliitto ja yksittäisten kuntien johto saattavat edustaa myös Kunnallisen työmarkkinalaitoksen intressejä, valtiovarainministeriön konsultaatiot Valtion työmarkkinalaitosta ja kirkon konsultaatiot Kirkon työmarkkinalaitosta.

Vaikka taulukko on näin ollen osin puutteellinen, se osoittaa, että työnantajapuolen edustus pelkästään Elinkeinoelämän keskusliiton (EK) ja Suomen Yrittäjienkin konsultaatioiden perusteella oli verrattain vahva ($N=96+63=159$) ja muodosti 60,7 % kaikista tähän spesifiin ryhmään luokitelluista konsultaatioista. Palkansaajakeskusjärjestöjen konsultaatioita oli yhteensä 103 kappaletta, 39,3 % kaikista työmarkkinakonsultaatioista ($N=262$). Näistä Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestöä (SAK) kuullaan selvästi useammin kuin korkeasti koulutettujen palkansaajien ja ammatinharjoittajien keskusjärjestö Akavaa tai toimihenkilökeskusjärjestö STTK:ta.

Naispuolisten asiantuntijoiden konsultaatioiden osuus oli suurin SAK:lla (62,3 %) ja Suomen Yrittäjillä (61,9 %). Vähiten naispuolisia henkilöasiantuntijakonsultaatioita oli EK:lla, jolla vain joka neljäs konsultaatioista oli naispuolisen asiantuntijan antama. Myöskään Akavan ja STTK:n asiantuntijakonsultaatioiden sukupuolijakauma ei ollut tasainen: niissä naispuolisten asiantuntijoiden antamia konsultaatioita oli kummassakin alle 40 %. Akavan ja STTK:n henkilöasiantuntijakonsultaatioiden määrä oli kummallakin kuitenkin muita huomattavasti pienempi, joten ne eivät ole täysin verrattavissa muihin, useammin konsultoituihin järjestöihin.



Kaikilla muilla järjestöillä paitsi EK:lla ja STTK:lla naispuolisten asiantuntijoiden antamia konsultaatioita oli enemmän kuin mikä oli naisten osuus työmarkkinajärjestöjen konsultaatioissa keskimäärin (32,3 %). Naispuolisten asiantuntijoiden konsultaatioiden osuus kaikista työmarkkinakeskusjärjestöjen ja Suomen Yrittäjien antamista konsultaatioista oli 43,1 %, joka on kuitenkin selvästi enemmän kuin työmarkkinajärjestöjen ryhmässä laajemmin tai aineistossa keskimäärin. Johtopäätöksenä tästä voidaan sanoa, että ainakin osassa työmarkkinakeskusjärjestöjä ja Suomen Yrittäjissä naisten asiantuntijuus näkyy myös valiokuntien kuulemisissa.

Seuraavaksi suurin kolmannen sektorin alaryhmä oli yleiset kansalaisjärjestöt (N=610), joka muodostaa 46,4 % kaikista kolmannen sektorin asiantuntijakonsultaatioista (N=1315). Yleisissä kansalaisjärjestöissä naisten osuus (37,2 %) oli jonkin verran suurempi kuin heidän keskimääräinen osuutensa koko aineistosta (33,9 %). Yleisiin kansalaisjärjestöihin ryhmiteltiin sellaiset yleiset intressijärjestöt, jotka eivät kuuluneet muihin tarkasteltuihin alakategorioihin (työmarkkinajärjestöt, kirkko ja muut uskonnolliset järjestöt, etniset ja maahanmuuttajajärjestöt, nais-, mies-, ja seksuaalisen tasa-arvon järjestöt, vammaisjärjestöt, eläkeläisjärjestöt ja opiskelijoiden ja nuorison järjestöt).

Yleisiin kansalaisjärjestöihin kuuluivat mm. sosiaali- ja terveystieteiden kansalaisjärjestöt. Eniten valiokunnissa konsultoitu yksittäinen organisaatio tässä alakategoriassa oli Suomen Kuntaliitto, jota konsultoitii vuonna 2005 109 kertaa (8,3 % kaikista kolmannen sektorin konsultaatioista). Suomen Kuntaliitolla on merkittävä asema valiokuntien asiantuntijana, ja sitä kuullaan laajasti eduskunnan lainsäädäntötyössä (ks. myös Helander & Pekonen 2007, 92). Seuraavaksi eniten konsultoituja kansalaisjärjestöjä olivat Veronmaksajain Keskusliitto ry. (24 konsultaatiota) ja Suomen Luonnonsuojeluliitto ry. (21 konsultaatiota). Kaikkia muita yleisiä kansalaisjärjestöjä kuultiin vähemmän kuin kymmenen kertaa per järjestö, tyypillisimmin yksittäistä järjestöä kuultiin kerran tai kaksi.

Muut kolmannen sektorin osa-alueet olivat hyvin pieniä kooltaan, joten niistä ei voida vetää yleistettävii johtopäätöksiä. Huomiota kannattaakin lähinnä kiinnittää siihen, miten vähän näitä ryhmiä on yleensä ottaen kuultu valiokunnissa. Opiskelija- ja nuorisojärjestöjä kuultiin valiokunnissa 34 kertaa, kirkon ja muiden uskonnollisten järjestöjen edustajia 22 kertaa, vammaisjärjestöjä 15 kertaa, naisjärjestöjä kuusi kertaa, miesjärjestöjä ei kertaakaan ja seksuaalisen tasa-arvon järjestöjä, etnisiä ja maahanmuuttajajärjestöjä sekä eläkeläisjärjestöjä kutakin vain kerran. Näiden edellä mainittujen alaryhmien asiantuntijakonsultaatiot muodostivat 80 konsultaatiota eli 1,7 % kaikista valiokuntien henkilöasiantuntijakonsultaatioista (N=4630). Eri tasa-arvon ja yhdenvertaisuuden ulottuvuuksia (uskonnollinen, ikä, vammaisuus, etninen ja sukupuolten tasa-arvo) edustavia kansalaisjärjestöjä oli siis kuultu erittäin harvoin valiokunnissa vuonna 2005.



4.2.3 Nais- ja miesjärjestöt

Naisjärjestöjä konsultoitii valiokunnissa vain kuusi kertaa vuonna 2005. Nämä konsultaatiot muodostavat 0,13 % kaikista henkilöasiantuntijakonsultaatioista (N=4630) ja 0,12 % kaikista asiantuntijakonsultaatioista (N=5187). Kolmannen sektorin henkilöasiantuntijakonsultaatioista naisjärjestöjen osuus oli alle puoli prosenttia (0,46 %). Naisjärjestöt Yhteistyössä – Kvinnoorganisationer i Samarbete NYTKIS ry:tä, joka jäsenjärjestöineen edustaa noin 600 000 naista, konsultoitii kahdesti. Samaten kahdesti konsultoitii Yrittäjän naisten keskusliittoa, johon kuuluu noin 80 paikallista yrittäjänaisyhdistystä ympäri Suomea. Naisjärjestöjen Keskusliittoa, jolla jäsenyhdistyksineen on noin 500 000 jäsentä, konsultoitii kerran. Monika-Naiset Liitto ry:tä, joka toimii maahanmuuttajanaishjärjestöjen keskusjärjestönä, kuultiin myös vain kerran.

Naisjärjestöjen valiokunta-asiantuntijat olivat kaikki naisia ja tyypillisesti he toimivat järjestönsä pääsihteerinä. Kaksi kuudesta naisjärjestökonsultaatiosta käsitteli tasa-arvolain uudistusta, jota käsiteltiin työelämä- ja tasa-arvovaliokunnassa vuonna 2005. Neljä muuta naisjärjestökonsultaatiota tapahtuivat työelämän selontekoa, väestökehitystä, rikoslainsäädäntöä ja maahanmuuttajien kotouttamista käsiteltäessä.

Naisjärjestöjen asiantuntemusta tarvittiin valiokuntien käsittelemistä asioista (yht. 600 mietintöä ja lausuntoa) yhteensä viidessä eli 0,8 % asiassa. Naisjärjestöjen asiantuntemuksen tarve painottui vahvasti työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan: viisi kuudesta naisjärjestökonsultaatiosta keskittyi työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan. Nämä viisi konsultaatiota käsitelivät 17,9 %:a työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan asioista (yhteensä 28 mietintöä ja lausuntoa). Kuusi naisjärjestökonsultaatiota muodosti 1,7 % sen kaikista asiantuntijakonsultaatioista (N=351).

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan viiden naisjärjestökonsultaation lisäksi lakivaliokunta konsultoi kerran yhtä naisjärjestöä. Muut 13 valiokuntaa eivät käyttäneet ja siten pitäneet tarpeellisena naisjärjestöjen asiantuntemusta käsittelemisään asioissa. 555 mietintöä ja lausuntoa laadittiin siten ilman nais- ja miesjärjestöjen kuulemista. Merkillepantavaa on myös se, että miesjärjestöjä ei kuultu kertaakaan valiokunnissa vuonna 2005.

Nais- ja miesjärjestöjen systemaattinen kuulematta jättäminen muissa kuin selkeästi tasa-arvolainsäädäntöön liittyvissä asioissa on ongelmallista sekä demokratian että kansallisen ja kansainvälisen oikeuden näkökulmasta. Suomi on sitoutunut monin kansallisin ja kansainvälisin sitoumuksin turvaamaan naisten tasa-arvoisen osallistumisen päätöksentekoon ja toteuttamaan sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen politiikan ja hallinnon prosesseissa. Ilman nais-, mies- ja tasa-arvojärjestöjen kuulemista ja mukaan ottamista päätöksenteon prosesseihin, sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen ei tule onnistumaan (ks. esim. Squires 2005; Saari 2006).



4.2.4 Tieteen, tutkimuksen ja oppilaitosten sekä akateemisten asiantuntijoiden asiantuntijakonsultaatiot

Naisten osuus asiantuntijoista oli pienin tieteen, tutkimuksen ja oppilaitosten taustaryhmässä: vain 17,0 %. Ottaen huomioon, että naisten osuus yliopistojen opiskelijoista on ollut miehiä suurempi jo yli 20 vuotta (Tilastokeskus 2008) on tarpeen pohtia naisten poikkeuksellisen pientä osuutta tieteen, tutkimuksen ja oppilaitosten asiantuntijakuulemisissa. Tässä luvussa tutkitaan erityisesti akateemisia asiantuntijakonsultaatioita ja niiden sukupuolijakaumaa sekä naistutkimuksen tietotaidon sisällyttämistä yhteiskunnalliseen päätöksentekoon ja valiokuntakonsultaatioihin.

Yliopistoja, korkeakouluja, ammattikorkeakouluja, oppilaitoksia, kouluja sekä tutkimuskeskuksia ja -laitoksia kuultiin valiokunnissa vuonna 2005 587 kertaa (11,3 % kaikista konsultaatioista). 575 näistä kerroista oli sellaisia, joissa kuultavana oli joku organisaatiota edustava henkilö ja 12 kertaa ko. organisaatio oli antanut asiasta kirjallisen lausunnon. Jatkossa analyysissä käytetään vain henkilöiden antamia konsultaatioita, so. tilanteita, joissa henkilö on joko ollut valiokunnassa kuultavana tai antanut kirjallisen lausunnon, ja organisaatioiden antamat kirjalliset lausunnot jätetään tarkastelun ulkopuolelle. Näin voidaan tarkastella tämän tutkimuksen kannalta olennaista asiantuntijoiden sukupuolijakaumaa.

Tieteen, tutkimuksen ja oppilaitosten henkilöasiantuntijakonsultaatioista naisten antamia oli 98 (17,0 %) ja miesten 477 (83,0 %). Naisiasiantuntijoita oli kaikista vähiten juuri tieteen, tutkimuksen ja oppilaitosten ryhmässä. Tämä johtuu osaltaan tieteenalojen ja yliopistojen hierarkioiden sisäisestä sukupuolittuneisuudesta ja osittain valiokuntien eroista siinä, minkä alan asiantuntijoita kuullaan ja missä määrin heitä konsultoidaan. Vuonna 2005 tieteen, tutkimuksen ja oppilaitosten asiantuntijakuulemisista tai kirjallisista henkilöiden antamista lausunnoista 247 (42,6 % kaikista tieteen, tutkimuksen ja oppilaitosten asiantuntijakonsultaatioista) sijoittui perustuslakivaliokuntaan. Se kuuli 231 (93,5 %) kertaa miestä ja 16 kertaa naista (6,5 %) asiantuntijana. Toinen valiokunta, joka kuuli muihin valiokuntiin verrattuna suhteellisen paljon tieteen, tutkimuksen ja oppilaitosten edustajia (14,8 % kaikista tieteen, tutkimuksen ja oppilaitosten asiantuntijakonsultaatioista), on lakivaliokunta, jossa asiantuntijakonsultaatiot olivat samaten pääasiassa miesten antamia (72 kpl, 84,7 %).

**Taulukko 12. Tieteen, tutkimuksen ja oppilaitosten henkilöasiantuntijakonsultaatiot valiokunnittain ja sukupuolittain**

	Mies		Nainen		Yht.
Hallintovk	29	85,3 %	5	14,7 %	34
Lakivk	72	84,7 %	13	15,3 %	85
Liikenne- ja viestintävk	6	100,0 %	0	0,0 %	6
Maa- ja metsätalousvk	22	64,7 %	12	35,3 %	34
Perustuslakivk	231	93,5 %	16	6,5 %	247
Puolustusvk	2	50,0 %	2	50,0 %	4
Sivistysvk	18	51,4 %	17	48,6 %	35
Sosiaali- ja terveystvk	12	57,1 %	9	42,9 %	21
Suuri vk	1	50,0 %	1	50,0 %	2
Talousvk	22	91,7 %	2	8,3 %	24
Tulevaisuusvk	6	85,7 %	1	14,3 %	7
Työelämä- ja tasa-arvovk	19	70,4 %	8	29,6 %	27
Ulkoasiainvk	8	80,0 %	2	20,0 %	10
Valtiovarainvk	24	88,9 %	3	11,1 %	27
Ympäristövk	5	41,7 %	7	58,3 %	12
Yht.	477	83,0 %	98	17,0 %	575

Kun tieteen, tutkimuksen ja oppilaitosten ryhmästä erotetaan vain yliopistoja ja tutkimuskeskuksia ja -laitoksia edustavat asiantuntijat, kuulemiskertoja oli yhteensä 561 kappaletta. Näistä asiantuntijakonsultaatioista 87 (15,5 %) oli naisten antamia ja 474 (84,5 %) miesten. Akateemisten asiantuntijoiden ryhmässä naisten osuus asiantuntijoina oli siis vieläkin vähäisempi kuin tieteen, tutkimuksen ja oppilaitosten yleiskategoriassa. Tämä selittyy osaltaan professorikunnan miesvaltaisuudella Suomessa, sillä professorikunnasta vain 23,5 % on naisia (KOTA-tietokanta 2007). Tässä tutkimusaineistossa valiokunnissa kuulluista akateemisista asiantuntijakonsultaatioista 367 (65,4 %) oli kirjattu professorin antamiksi. Näistä 17 (4,6 %) oli naispuolisten professorien asiantuntijakonsultaatioita. Naispuolisia professoreja oli siis valiokuntien asiantuntijoina jopa heidän professorikunnan osuuteensa (23,5 %) verrattuna selvästi vähemmän.

Eri tieteenaloilla professorien sukupuolijakauma on erilainen. Olisi ollut mielenkiintoista tutkia, mitä tieteenaloja valiokunnissa vuonna 2005 kuullut akateemiset asiantuntijat edustavat ja onko naisten vähäisessä määrässä todellakin kyse siitä, että naispuolisia professoreja tai muuten käsitellyn asian huippuasiantuntijoita ei ole olemassa vai eikö heidän olemassaolostaan tiedetä. Valiokuntien mietintöihin ja lausuntoihin ei kuitenkaan yleensä kirjata akateemisen



henkilöasiantuntijan oppiainetta tai yliopistoa. Kaikista (575) tieteen, tutkimuksen ja oppilaitosten asiantuntijakonsultaatioista 399 (69,4 %) oli sellaisia, joiden kohdalle oli mietinnöissä ja lausunnoissa merkitty vain asiantuntijan nimi ja oppiarvo. Tämä vaikeuttaa esimerkiksi sen tutkimista, miten Suomen eri yliopistot ovat edustettuina valiokuntien asiantuntijapoolissa ja miten eri tieteenalojen asiantuntemusta näytetään tarvittavan valiokuntien päätöksenteossa.

Eduskunnan hallintojohtajan palkkiolistoista vuodelta 2005 voidaan kuitenkin suuntaa-antavasti selvittää, minkä alojen asiantuntijoille on palkkioita maksettu¹³ ja miten palkkiot jakautuvat sukupuolittain ja valiokunnittain. Eduskunta maksoi vuonna 2005 264 palkkiota, joista 238 (90,2 %) maksettiin miespuolisille ja 26 (9,8 %) naispuolisille asiantuntijoille (taulukko 13). Asiantuntijoita, joille palkkioita maksettiin, oli yhteensä 60 henkilöä, 47 (78,3 %) miestä ja 13 (21,7 %) naista. Asiantuntijapalkkioista 252 (95,5 %) maksettiin oikeustieteen edustajille, joista miespuolisia palkkionsaajia oli 91,3 % (230) ja naispuolisia 8,7 % (22). Poliitiikan tutkijoille maksettiin seitsemän palkkiota (neljä miespuoliselle ja kolme naispuoliselle tutkijalle). Humanististen ja lääketieteiden asiantuntijoille maksettiin yhteensä kaksi palkkiota – kummassakin tapauksessa asiantuntija oli mies. Ryhmä ”muut” koostuu ei-akateemisista asiantuntijoista, esimerkiksi entisistä kansanedustajista ja ministereistä. (Hallintojohtajan hyväksymät asiantuntijapalkkiolaskut 22.3.05; 28.4.05; 7.10.05; 10.6.05; 26.10.05; 23.11.05.)

Oikeustieteellisen asiantuntemuksen hallitseva asema valiokuntien asiantuntijakuulemisissa selittyy suurelta osaltaan sillä, että suurin osa palkkioita saaneista asiantuntijoista on ollut asiantuntijana joko perustuslaki- tai lakivaliokunnassa. Näissä valiokunnissa akateemista osaamista tarvitaan näemmä eniten. Hallintojohtajan palkkiolistoista käy ilmi, että 183 (69,3 %) eli noin joka seitsemäs asiantuntijakonsultaatioista pidettiin perustuslakivaliokunnassa, jossa palkkion saaneista asiantuntijoista 91,8 % oli miehiä. Toiseksi eniten asiantuntijapalkkioita maksettiin lakivaliokunnan konsultaatioista: 34 palkkiota eli 12,9 % kaikista palkkioista. Näistä konsultaatioista oli 29 miesten antamia ja viisi naisten. Hallintovaliokunnan asiantuntijakonsultaatioista 26 (9,8 % kaikista asiantuntijakonsultaatioista) asiantuntijaa sai palkkion; yksikään heistä ei ollut nainen. (Hallintojohtajan hyväksymät asiantuntijapalkkiolaskut 22.3.05; 28.4.05; 7.10.05; 10.6.05; 26.10.05; 23.11.05.)

¹³ Suurin osa palkkioita saaneista asiantuntijoista oli toistuvasti samoja henkilöitä, mikä vähensi tunnistettavien henkilöiden määrää merkittävästi siihen verrattuna, että olisimme yrittäneet selvittää kaikkien valiokunnissa vuonna 2005 kuultujen asiantuntijoiden taustan. Apua asiantuntijoiden tunnistamisessa listoista saimme OTT Kevät Nousiaiselta, OTK Outi Anttilalta ja OTK Venla Rothilta, VTT Johanna Kantolalta ja VTT Eeva Raevaaralta. Kiitämme saamastamme avusta.

**Taulukko 13. Eri tieteenalojen edustajille maksetut asiantuntijapalkkiot vuonna 2005 sukupuolittain jaoteltuna**

	Mies		Nainen		Yht.	% kaikista asiantuntijapalkkioista
Oikeustiede	230	91,3 %	22	8,7 %	252	95,5 %
Politiikan tutkimus	4	57,1 %	3	42,9 %	7	2,7 %
Humanistiset tieteet	1	100,0 %	0	0,0 %	1	0,4 %
Lääketiede	1	100,0 %	0	0,0 %	1	0,4 %
Muut	2	66,7 %	1	33,3 %	3	1,1 %
Yht.	238	90,2 %	26	9,8 %	264	100,0 %

(Hallintojohtajan hyväksymät asiantuntijapalkkiolaskut 22.3.05; 28.4.05; 7.10.05; 10.6.05; 26.10.05; 23.11.05.)

Hallintojohtajan palkkiolistoista laskettiin myös naisten ja miesten palkkaero: palkkioita maksettiin miehille yhteensä 133 270 euroa ja naisille 12 330 euroa. Miespuolisen asiantuntijan palkkio oli n. 560 euroa/asiantuntijakonsultaatio ja naispuolisen noin 474 euroa/asiantuntijakonsultaatio. Tulos noudataa yleistä sukupuolten palkkaeroa Suomessa: naisten palkkiot olivat noin 85 % miesten palkkioista. Erot palkkioissa selittyvät suurelta osin asiantuntijan akateemisen aseman mukaan. Esimerkiksi kymmenen konsultointia asiantuntijaa olivat yhtä lukuun ottamatta oikeustieteellisen tiedekunnan professoreja – ainoa ei-professori ryhmässä oli myös ainoa naispuolinen oikeustieteilijä. Kaikista asiantuntijoille maksetuista palkkioista tämä konsultaatioiden ”top ten” muodostaa 69 %. Palkkaero ei kuitenkaan selity täysin akateemisella asemalla. Palkkiolistojen mukaan professorien palkkioiden välillä oli eroja: naisprofessorin palkkio oli useassa tapauksessa miesprofessorin palkkiota pienempi.

Toinen merkillepantava seikka hallintojohtajan palkkiolistoissa on se, että kaikki tieteen ja tutkimuksen edustajat eivät näytä pyytävän palkkiota. Esimerkiksi kaikki professorit eivät pyytäneet palkkiota vuonna 2005. Tässä tutkimusaineistossa valiokunnissa kuulluista akateemisista asiantuntijoista 367 (65,4 %) oli kirjattu professorin nimikkeellä. Palkkio oli maksettu 219 professorin antamasta konsultaatiosta eli vain runsas puolet (59,7 %) professoreista oli laskuttanut antamastaan asiantuntijakonsultaatiosta. Yksi mahdollinen osaselitys oikeustieteellisen asiantuntemuksen hallitsevaan asemaan palkkiolistoissa on se, että oikeustieteellisen asiantuntemuksen alalla on vakiintunut käytäntö laskuttaa konsultaatiosta ja muilla tieteenoilla näin ei välttämättä ole. Tiettyjä oikeustieteen professoreja kuullaan valiokunnissa niin usein, että tällaisen käytännön vakiintuminen on luonnollista. Jatkotutkimuksissa olisi mielenkiintoista selvittää, vaikuttaako asiantuntijoiden asiantuntijakonsultaatioiden määrä palkkion



pyytämiseen eli onko niin, että ”vakiasiantuntijat” laskuttavat ja yksittäisissä tapauksissa kuullut asiantuntijat eivät ja löytyykö tästä sukupuolieroa.

Yhteenvetona voidaan todeta, että naisten ja erityisesti naisprofessorien vähäistä määrää valiokuntien asiantuntijoina selittää siis osaltaan se, että valtaosa tieteen, tutkimuksen ja oppilaitosten asiantuntijakonsultaatioista tapahtuu perustuslaki- ja lakivaliokunnassa, jonka professorikunta on yhä hyvin miesvaltainen. Osaltaan naispuolisten akateemisten asiantuntijoiden vähäistä määrää selittävät myös asiantuntijavalintojen kirjoittamattomat käytännöt.

4.2.5 Gender-asiantuntijuus yhteiskunnallisessa päätöksenteossa ja valiokuntien kuulemisissa

Ensimmäiset naistutkimuksen kurssit suomalaisissa yliopistoissa järjestettiin 1980-luvulla. 1990-luvulla naistutkimus institutionalisoitui omaksi akateemiseksi oppiaineekseen, jolla oli omat yksikkönsä ja professorinsa useimmissa yliopistoissa. Vaikka naistutkimus kamppaileekin yhä liian pienten resurssien kanssa, se on kuitenkin vakiinnuttanut asemansa ja ensimmäiset naistutkimuksen maisteritkin ovat jo valmistuneet. Huolimatta naistutkimuksen verrattain nuoresta akateemisesta iästä, sukupuolten tasa-arvon tutkimusta on Suomessa tehty jo 1960-luvulta asti. Aikaisemmassa tutkimuksessa (Holli 2003) on kuitenkin esitetty, että näyttäisi siltä, että nais-, mies- ja tasa-arvotutkimuksen (jatkossa: gender-tutkimuksen) tietotaidon hyödyntäminen yhteiskunnallisessa päätöksenteossa ei kuitenkaan ole yleistä.

Tässä tutkimuksessa haluttiin saada lisäselvitystä siitä, missä määrin gender-tutkijoita kuullaan valiokuntien asiantuntijoina. Aineistona käytettiin sekä vuoden 2005 valiokuntien asiantuntijakonsultaatioista tuotettua SPSS-tietokantaa että Naistutkimuksen arvioinnin kyselylomakkeita, jotka saatiin tutkimuskäyttöön Suomen Akatemiasta¹⁴.

Vuonna 2005 valiokunnissa kuultiin 561 kertaa yliopistoissa, tutkimuslaitoksissa ja -keskuksissa työskentelevää akateemista asiantuntijaa joko valiokunnan kokouksessa tai heiltä saatiin kirjallinen lausunto. Näistä akateemisista asiantuntijakonsultaatioista tutkimusessamme tunnistettiin¹⁵ 20 asiantuntijakonsul-

¹⁴ Gender-tutkijoiden yhteiskunnallisen osallistumisen ja vaikuttavuuden tutkimus edellyttäisi omaa laadullista tutkimustaan, jotta asiasta saataisiin kattava kuva. Tämän tutkimuksen puitteissa ei ollut mahdollista tehdä gender-tutkijoille kohdistettua kyselyä ja sitä täydentäviä haastatteluita, vaan oli käytettävä verrattain suppeaa, jo olemassa olevaa aineistoa ja tilastollista tarkastelua. Tämän tutkimuksen tulokset ovat siis lähinnä suuntaa-antavia ja uusia tutkimuskysymyksiä herättäviä.

¹⁵ Kiitämme VTT Liisa Husua ja OTT, akatemiaprofessori Kevät Nousiaista, jotka kävivät läpi tieteen, tutkimuksen ja oppilaitosten asiantuntijoiden osatietokannan ja täydensivät hankkeen tutkijoiden tunnistamien gender-tutkijoiden listaa omalla laajalla tietämyksellään kentästä. Analyysiin on otettu kaikki heidän ehdottamansa tutkijat, jotka ovat joko profloituneet nimenomaan gender-tutkijoina tai jotka ovat ylipäätään koskaan urallaan tehneet itse osana muita tutkimusaktiviteettejaan jotain nais-, mies- tai tasa-arvotutkimuksen kentälle sijoittuvaa tutkimusta.



taatiota, jossa asiantuntija oli ainakin jossain vaiheessa uraansa tehnyt nais- ja/ tai tasa-arvotutkimusta. Kaikista akateemisista asiantuntijakonsultaatioista (N=561) oli siis 3,6 % gender-tutkijoiden antamia. Kuultuja gender-tutkijoita oli 14 henkilöä, joista yksi oli miespuolinen. Yhtä gender-tutkijaa oli kuultu kolme kertaa, neljää kaksi kertaa ja yhdeksää kerran.

Gender-tutkijoiden 20 asiantuntijakonsultaatiota muodostavat 0,4 % kaikista valiokuntien henkilöasiantuntijakonsultaatioista (N=4630) vuonna 2005. Gender-tutkimuksen asiantuntijoita kuultiin seuraavissa valiokunnissa: työelämä- ja tasa-arvovaliokunnassa (6 krt.), lakivaliokunnassa (4 krt.), perustuslaki-valiokunnassa (3 krt.) sosiaali- ja terveys- sekä maa- ja metsätalousvaliokunnassa (2 krt. kummassakin), tulevaisuus-, hallinto- ja talousvaliokunnassa (1 krt. kussakin). Gender-asiantuntemusta oli valiokunnissa tarvittu seuraavissa aiheissa: tasa-arvolain uudistus (neljä konsultaatiota), rikosasioiden sovittelu ja vankeuslainsäädäntö (neljä konsultaatiota), lääkelainsäädäntö (kaksi konsultaatiota) sekä elintarviketurvallisuutta koskeva lainsäädäntö (kaksi konsultaatiota). Yksittäiset konsultaatiot käsittelivät EU:n tasa-arvoinstituuttia, EY-oikeutta, valtioneuvoston selontekoja työelämästä ja väestökehityksestä, kuntoutusetuuksia, eläkelakia, sosiaalihuoltolakia sekä maahanmuuttajien kotouttamista ja turvapaikanhakijoiden vastaanottoa.

Kaksi konsultoiduista gender-tutkijasta esiintyi nimenomaan naistutkimuksen edustajina. Muiden gender-tutkijoiksi luokiteltujen tutkijoiden kohdalla ei ole selvää, onko heidät kutsuttu valiokuntakuulemiseen gender-tutkimusnäkökulman vai edustamansa ”emotieteen” (esim. sosiaalipolitiikka, lääketiede, oikeustiede jne.) asiantuntijoina vai sekä-että. Verrattuna esimerkiksi valtionhallinnon viranhaltijoiden verrattain suljettuun asiantuntijarooliin valiokuntakuulemistilanteessa, jossa he esittelevät esimerkiksi tiettyä hallituksen esitystä, akateemisten asiantuntijoiden rooli on kuitenkin avoimempi ja mahdollistaa sukupuolinäkökulman esiin tuomisen myös sukupuolineutraaleilta vaikuttavien asioiden yhteydessä.

Vuoden 2005 valiokuntien asiantuntijakonsultaatioiden perusteella voidaan todeta, että gender-tutkijoiden asiantuntemuksen hyödyntäminen ei ole vakiintunut normaaliksi käytännöksi valiokunnissa. Gender-asiantuntemusta on vuonna 2005 käytetty ennen kaikkea tasa-arvolain uudistuksen yhteydessä ja työelämä- ja tasa-arvovaliokunnassa.

Tämän vuoksi halusimme lisäselvitystä siitä, ovatko gender-tutkijat sen sijaan mukana jossain muussa vaiheessa poliittista päätöksentekoa. Jo olemassa olevaa tietoa aiheesta oli olemassa vain ainoassa valtakunnallisessa Naistutkimuksen arvioinnissa vuodelta 2002 (Bergman 2002), jonka kyselylomakkeessa oli kysytty myös naistutkijoiden yhteiskunnallista aktiivisuutta ja sen muotoja seitsemän vuoden ajanjaksolta (1995–2001). Naistutkimuksen arvioinnin kyse-



lylomakkeessa yhteiskunnallinen toiminta määriteltiin toiminnaksi, jolla on tiedemaailmaa laajempaa yhteiskunnallista merkitystä. Näitä olivat lomakkeen esimerkkien mukaan julkaisut ja lehtiartikkelit, radio- ja tv-esiintymiset, asiantuntija- ja konsulttitehtävät organisaatioissa ja julkisissa elimissä sekä merkittävät tehtävät organisaatioissa. Huomionarvoista on se, että lomakkeen esimerkeissä ei mainittu erikseen asiantuntijatehtäviä esimerkiksi ministeriöiden lainvalmistelutyöryhmissä eikä valiokuntakuulemisia. Siten voi olla, että osa naistutkijoista ei ole maininnut näitä yhteiskunnallisen toiminnan muotoja vastauksissaan.

Jokaisesta Naistutkimuksen arviointia varten kerätystä kyselylomakkeesta kirjattiin tätä tutkimusta varten lomakkeen koodinnumero, gender-tutkijan sukupuoli, hänen edustamansa oppiaine ja yliopisto sekä se, millaista yhteiskunnallista toimintaa vastaaja oli ilmoittanut ajanjaksolta 1995–2001. Luokittelimme vastaukset tämän tutkimuksen kannalta keskeisiin kolmeen ryhmään: 1) *julkisen sektorin asiantuntijatehtävät kansallisella tasolla* (asiantuntijajäsenyydet ministeriöiden ja hallituksen työryhmissä, komiteoissa ja esimerkiksi tasa-arvoasiain neuvottelukunnan (TANE) jaostoissa, asiantuntijakuulemiset ja hallitusjäsenyydet julkisissa elimissä); 2) *yhteiskunnallinen aktiivisuus laajemmassa merkityksessä* (luennoinnit poliitikoille ja virkamiehille, raporttien laatiminen ministeriöille, kansanedustajien ja presidentin konsultointitehtävät); ja 3) *asiantuntijatehtävät kansainvälisissä organisaatioissa* kuten Euroopan unionissa (EU), Yhdistyneissä kansakunnissa (YK) tai OECD:ssä. Tarkemman analyysin kohteeksi valittiin siis sellaiset lomakkeet, joissa mainitut yhteiskunnalliset toiminnot liittyvät jollain tapaa laajemmin yhteiskunnalliseen ja poliittiseen vaikuttamiseen kuin tutkijan omaan tieteenalaan. Tieteellisissä yhdistyksissä ja muissa kansalaisjärjestöissä toimimista ei otettu analyysiin mukaan, sillä tämän tutkimuksen kohteena ovat perinteiset politiikan instituutiot ja erityisesti valiokuntalaitos.

Naistutkimuksen arvioinnin kyselylomakkeen oli täyttänyt 239 gender-tutkijaa¹⁶. Miespuolisia gender-tutkijoita aineistossa oli kuusi henkilöä eli 2,5 %.¹⁷ Naispuolisia gender-tutkijoita aineistossa oli siis 233 henkilöä eli 97,5 %. Hie-man useampi kuin joka neljäs gender-tutkijoista asettui johonkin tai useampaan määrittelemistämme kolmesta yhteiskunnallisen toiminnan luokasta: 1) 23 henkilöä (9,6 %) oli toiminut julkisen sektorin asiantuntijatehtävässä kansallisella tasolla; 2) yhteiskunnallista aktiivisuutta laajemmassa merkityksessä kansallisella tasolla oli ollut 22 henkilöllä (9,2 %) ja 3) kansainvälisissä organisaatioissa

¹⁶ Naistutkimuksen arvioinnista oli jätetty analyysistä pois 13 lomaketta. Tarkastimme, että niissä ei ollut tutkimuksemme kannalta olennaista tietoa, joka olisi ollut luokiteltavissa muodostamiimme kolmeen analyysiluokkaan ja siten myös me jätimme ne aineistomme ulkopuolelle.

¹⁷ Huomattakoon, että Suomen Akatemian kyselylomakkeen ohjeistuksissa kysely pyydettiin laitostasolla ohjaamaan naistutkimusta laajassa mielessä tekeville henkilöille. Kyselylomakkeen täyttäneet siis itse katsoivat kuuluvansa tähän kategoriaan, jonka olemme epäselvyyksien välttämiseksi nimenneet tässä tutkimusraportissa gender-tutkimukseksi.



(Pohjoismaiden ministerineuvosto, EU, YK, OECD) oli asiantuntijana toiminut 19 naistutkijaa (7,9 %). Yhteiskunnallista toimintaa sen suppeassa ja perinteisessä merkityksessä oli siis mainittu yhteensä 64 lomakkeessa eli 26,8 %:ssa vastauksia.

Yli puolet lomakkeen täyttäneistä gender-tutkijoista mainitsi toimineensa yhteiskunnallisesti tarkasteluajanjakson aikana, mutta tämä toiminta oli pääasiassa tapahtunut perinteisten poliittisten ja hallinnollisten organisaatioiden ulkopuolella¹⁸ ja lähinnä erilaisissa tiede- tai muissa kansalaisjärjestöissä. Lomakkeissa oli runsaasti mainintoja myös esiintymisistä televisiossa ja radiossa sekä ei-tieteellisten artikkeleiden ja julkaisujen kirjoittamisesta. Mielenkiintoista on, että lähes joka kolmas (69 lomaketta, 29 %) gender-tutkijoista oli jättänyt yhteiskunnallista aktiivisuutta selvittävän lomakekohdan tyhjäksi. Koska kyseessä oli akateeminen arviointi, osa tutkijoista saattoi jättää kohdan täyttämättä, koska se ei heidän mielestään ollut olennaista akateemisen arvioinnin yhteydessä tai koska heistä yhteiskunnallisen toiminnan tiedustelu akateemisessa arvioinnissa oli yleensä ottaen epäsopevaa. Eräs naistutkija mainitsikin: ”Mielestäni minun yhteiskunnallinen toimintani ei ole osa akateemista työtäni”. Toisaalta tyhjien vastausten verrattain suuri määrä voi kertoa myös siitä, että gender-tutkijoista suurella osalla ei ole ollut vuosina 1995–2001 toimintaa, jonka he laskisivat yhteiskunnalliseksi.

Koska tämän tutkimuksen tarkoituksena oli selvittää, missä määrin gender-tutkijat osallistuvat poliittisen päätöksenteon eri vaiheisiin, tarkastellaan seuraavaksi tarkemmin sitä, millaisissa asiantuntijatehtävissä julkisella sektorilla kansallisella tasolla (kategoria 1) kyselyyn vastanneet gender-tutkijat olivat toimineet. Vain yksi mainitsi toimineensa asiantuntijana eduskunnan valiokunnassa: hän oli ollut kuultavana tulevaisuusvaliokunnassa kolme kertaa. Hallituksen ja ministeriöiden erilaisissa asiantuntijatehtävissä (työ- ja ohjausryhmäjäsennydet esimerkiksi lainvalmisteluissa ja erilaisten poliittisten ohjelmien valmistelussa ja toteuttamisessa) oli toiminut 12 gender-tutkijaa. Tilastokeskuksen, tasa-arvotilastojen ja -indikaattorien asiantuntijana oli toiminut neljä gender-tutkijaa. Näiden lisäksi lomakkeissa oli joitain yksittäisiä mainintoja asiantuntijatehtävistä Stakesissa sekä Romaniasiaain neuvottelukunta RONK:ssa. Tasa-arvoasiain neuvottelukunnan (TANE) eri jaostoissa tai sihteerinä oli toiminut 10 gender-tutkijaa. Tanelaiset muodostavat lähes puolet julkisen sektorin asiantuntijana toimineista gender-tutkijoista, mistä voidaan päätellä, että TANE ja sen jaostot toimivat tärkeänä yhteiskunnallisen vaikuttamisen kanavana gender-tutkijoille.

¹⁸ Jotkut naistutkijat mainitsivat toimineensa myös perinteisissä poliittisissa instituutioissa, mutta maininnat olivat niin yleisellä tasolla, että emme pystyneet luokittelemaan niitä mihinkään kolmeen analyttiseen luokkaan.



TANE:n tutkimusjaosto, jossa asiantuntijana oli toiminut viisi naistutkijaa, toimii myös luontevana siltana tutkimuksen ja poliittisen päätöksenteon välillä ja saattaa olla väylä tai kimmoke gender-tutkijoille osallistua jatkossa muihinkin julkisen sektorin asiantuntijatehtäviin.

Yhteenvetona voidaan kuitenkin esittää, että Naistutkimuksen arvioinnin yhteiskunnallista osallistumista kuvaavien vastausten perusteella näyttää siltä, että gender-tutkijat eivät ole tarkasteluajanjaksolla 1995–2001 olleet mitenkään mittaavassa määrin mukana poliittisen päätöksenteon perinteisissä instituutioissa ja prosesseissa. Gender-tutkimuksen tarjoaman asiantuntijatiedon hyödyntäminen vaikuttaisi olevan marginaalista kaikilla poliittisen päätöksenteon tasoilla. Silloin kun sitä harvoissa tapauksissa käytetään, kyseessä on yleensä joko sukupuolten tasaarvoon, naisiin tai vielä harvemmissa tapauksissa miehiin kohdistuvasta lainvalmistelusta tai toimintapolitiikasta. Valtavirran sukupuolineutraaleilta vaikuttavissa asioissa gender-tutkimuksen asiantuntemusta ei osata hyödyntää.

Huomionarvoista on myös se, että Suomen Akatemian kyselyaineiston perusteella yhteiskunnallisesti aktiivisiksi osoittautuneet gender-tutkijat olivat usein toimineet aktiivisesti sekä kansallisella että kansainvälisellä tasolla. Yleinen havainto, jonka mukaan yhteiskunnallisesti aktiiviset ihmiset ovat yleensä aktiivisia monella areenalla, näyttäisi siten saavan tämänkin aineiston perusteella vahvistusta. Toisaalta kyse voi olla siitäkin, että kun kerran pääsee mukaan esimerkiksi valtionhallinnon asiantuntijapooliin tai EU-hankkeisiin, se tuottaa jatkuvasti uusia asiantuntijatehtäviä.

Kokoavasti tämän tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että gender-tutkimuksen tietotaitoa ja gender-tutkijoiden asiantuntemusta hyödynnetään valiokunnissa hyvin vähän ja silloinkin pääasiassa vain tasa-arvolainsäädännön tai suoranaisesti naisiin kohdistuvissa kysymyksissä¹⁹. Saman tuloksen tuottaa myös Naistutkimuksen arvioinnin (2001) yhteiskunnallista osallistumista selvittävien lomakevastausten analyysi. Ei kuitenkaan ole aivan itsestään selvää, että gender-tutkijoiden vähäinen kuuleminen valiokunnissa johtuisi vain siitä, että eduskunnassa ei olla kiinnostuneita sukupuolinäkökulman sisältävästä akateemisesta tiedosta tai että siellä ei ole tietoa gender-tutkijoista ja heidän erityisosaamisalueistaan. Jatkotutkimuksessa olisi tärkeää selvittää myös, missä määrin gender-tutkijat ovat itse kiinnostuneita toimimaan asiantuntijoina poliittisen päätöksenteon eri vaiheissa ja onko heitä koskaan pyydetty julkisen sektorin asiantuntijatehtäviin.

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen edellyttää sukupuolinäkökulman sisällyttämistä kaikkeen poliittiseen päätöksentekoon, sen kaikissa vaiheissa.

¹⁹ Tässä tutkimuksessa ei ollut mahdollista tutkia kattavasti, missä määrin gender-tutkijat osallistuvat poliittisen päätöksenteon muihin vaiheisiin ja missä määrin heidän asiantuntemustaan hyödynnetään esimerkiksi ministeriöiden lainvalmistelutyössä.



Tämä tarkoittaa myös sukupuolinäkökulman omaavan asiantuntijuuden hyödyntämistä myös perinteisesti sukupuolineutraaleilta vaikuttavien asioiden yhteydessä. Eräs haastatelluista miespuolisista kansanedustajista arvelikin, että esimerkiksi liikenne- ja viestintävaliokunnassa ja maa- ja metsätalousvaliokunnassa ei varmaankaan ole usein käsiteltävänä asioita, joiden yhteydessä tulisi kuulla naistutkijoita tai nais-, mies- ja tasa-arvojärjestöjen asiantuntijoita. Nämä saattaisivat kuitenkin tuoda mukaan uusia ja tärkeitä näkökulmia, joita ei vain ehkä ole aikaisemmin osattu yhdistää sukupuolineutraaleilta perinteisesti pidettyihin politiikka-alueisiin ja -kysymyksiin. Juuri tämän takia esimerkiksi Pekingin toimintaohjelmassa painotetaan, että sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseksi olisi poliittisessa päätöksenteossa kuultava esimerkiksi naisjärjestöjä. Uusia sukupuolinäkökulmaisia ideoita voitaisiin saada myös hyödyntämällä nykyistä laajemmin maamme korkeatasoista nais-, mies- ja tasa-arvotutkimusta.



5. Johtopäätökset

Tässä tutkimuksessa on kartoitettu naisten ja miesten edustusta eduskunnan valiokuntien asiantuntijakuulemisissa. Pääasiallisena aineistona olivat eduskunnan asiantuntijakuulemiset vuonna 2005, jotka kerättiin manuaalisesti valiokuntien mietinnöistä ja lausunnoista ja koodattiin SPSS-tietokantaan. Tutkimuksessa tarkasteltiin sukupuolen edustusta sekä määrällisesti että laadullisesti. Määrällistä edustusta tutkittiin kartoittamalla valiokuntien käyttämät naispuoliset ja miespuoliset asiantuntijat ja selvittämällä, miten nämä jakautuivat valiokunnan ja taustaryhmän mukaan. Laadullista edustusta puolestaan tutkittiin tarkastelemalla, kuinka sukupuoleen liittyvät ryhmäintressit saavat tilaa asiantuntijakuulemisissa: kuinka usein, missä valiokunnissa ja missä asioissa nais- ja miesjärjestöjä, valtiollisia tasa-arvoelimiä sekä gender-asiantuntijoita (naistutkimuksen, kriittisen miestutkimuksen ja tasa-arvotutkimuksen edustajia) konsultoitiin.

Määrällisen edustuksen kohdalla havaittiin, että joka kolmas (33,9 %) konsultaatio oli naispuolisen asiantuntijan ja kaksi kolmesta (66,1 %) miespuolisen asiantuntijan antama. Tulokset osoittavat myös, että naisten ja miesten konsultointi vaihteli vahvasti riippuen siitä, mikä valiokunta on kyseessä. Vain yhdessä valiokunnassa, sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnassa, naispuolisten asiantuntijoiden konsultaatiot (55,5 %) olivat lievänä enemmistönä. Naiset ja miehet olivat tasapuolisesti (40–60 %) edustettuina joka kolmannen valiokunnan (sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta, työelämä- ja tasa-arvovaliokunta, ulkoasiainvaliokunta, ympäristövaliokunta, sivistysvaliokunta) asiantuntijoissa. Nämä olivat tyypillisesti myös sellaisia valiokuntia, joissa jäsenistön sukupuolijakauma oli joko tasapuolinen tai naisjäseniä oli jopa enemmistö. Niistä suuri osa (ulkoasiainvaliokuntaa ja ympäristövaliokuntaa lukuun ottamatta) myös käsittelee sellaisten hallintoalojen asioita, joita on perinteisesti pidetty ”naisten aloina” ja joiden työmarkkinarakente on suhteellisen naisvaltainen.

Kahdessa kolmesta valiokunnasta miespuoliset asiantuntijat olivat selkeänä enemmistönä (yli 60% konsultaatiokerroista). Nämä valiokunnat olivat ennen kaikkea tyypillisiä ”miesvaliokuntia” (puolustusvaliokunta, liikenne- ja viestintävaliokunta, valtiovarainvaliokunta, maa- ja metsätalousvaliokunta), so. sellaisia valiokuntia, joiden jäsenistö on selkeästi miesvaltainen ja joiden hallinnonala on myös työmarkkinanäkökulmasta vahvasti miesvaltainen. Miespuolisia asiantuntijoita konsultoitiin kuitenkin myös selkeästi (yli 60 %) enemmän myös jäsenistöltään hieman tasapainoisemmissa valiokunnissa, nimittäin perustuslakivaliokunnassa, lakivaliokunnassa, suuressa valiokunnassa, talousvaliokunnassa, hallintovaliokunnassa sekä tulevaisuusvaliokunnassa.



Tutkimuksessa havaittiin myös, että laajat konsultaatiokierrokset eivät lisänneet naisasiantuntijoiden konsultaatiokertoja, pikemminkin päinvastoin. Tarkasteltaessa niitä asioita, joissa oli konsultoitu yli 25 asiantuntijaa, huomattiin, että naispuolisia asiantuntijoita konsultoitiiin jopa aineiston keskiarvoa harvemmin (30,5 %). Konsultaatioiden laajuus liittyy kuitenkin myös asian tärkeyteen: mitä tärkeämmäksi asia koetaan, sitä paremmiksi ja yhteiskunnallisesti kattavammiksi valiokunnat pyrkivät suunnittelemaan asiantuntijakuulemiset. Mielenkiintoista kylläkin, tutkimusaineiston perusteella näyttää siltä, että mitä tärkeämpi asia, sitä harvemmin naisia konsultoitiiin asiantuntijoina.

Nais- ja miespuolisten asiantuntijoiden osuus vaihteli suuresti taustaorganisaation mukaan. Tasapainoisin sukupuolijakauma oli julkisella sektorilla, jossa 38,0 % oli naisten, 62,0 % miesten antamia konsultaatioita. Julkisen sektorin suurimman yksittäisen alakategorian muodostivat ministeriöt (58,0 % kaikista julkisen sektorin konsultaatioista), joiden lähettämistä asiantuntijoista naispuolisia oli peräti 43,3 % – mikä oli siis lähes 10 prosenttiyksikköä korkeampi kuin naisten konsultaatioiden osuus koko aineistossa. Toiseksi tasaisin sukupuolijakauma oli kolmannen sektorin asiantuntijoissa, joista 35,4 % oli naisia, 64,6 % miehiä. Perää pitivät yksityinen sektori (20,9 % naisia) ja tieteen, tutkimuksen ja oppilaitosten asiantuntijat, joista vain 17,0 % oli naisten konsultaatioita verrattuna miesten 83,0 prosenttiin.

Yhtäältä tutkimuksessa todetun asiantuntijoiden sukupuolijakauman voi katsoa heijastelevan työmarkkinoiden rakennetta, jossa naisia on julkisella sektorilla työssä ja myös johtavissa asemissa huomattavasti enemmän kuin yksityisellä sektorilla tai yliopistoissa. Toisaalta on myös huomattava, että sekä julkisen sektorin (erityisesti ministeriöiden) että kolmannen sektorin asiantuntijat valikoituvat valiokuntien kuultaviksi nimenomaan organisaatioidensa edustajina ja pääasiallisesti niiden valitsemina ja lähettäminä. Sen sijaan yksityisen sektorin ja tieteen ja tutkimuksen asiantuntijoiden valinta on edellisiä enemmän valiokunnan oman toiminnan ja vakiintuneiden käytäntöjen tulosta (ks. luku 3.2). Prosessissa keskeisiksi nousevat muun muassa valiokuntaneuvosten ja kansanedustajajäsenten kentän tuntemus ja erilaiset preferenssit: keitä halutaan kuultaviksi (esimerkiksi oman vaalipiirin yrittäjiä) ja minkä tieteenalojen ja keiden tutkimusta ylipäätään tunnetaan ja arvostetaan valiokunta-asiantuntijoita harkittaessa.

Tulokset viittasivat siihen, että valiokunnissa arvostettiin erityisesti juridista asiantuntemusta (myös asiantuntijapalkkioiden maksamisen suhteen), kun taas esimerkiksi yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen edustajia konsultoitiiin harvoin. Havaitsimme myös, että nimenomaan tieteen asiantuntijoiden valintaan liittyi monia pulmakohtia. Nämä liittyivät osin valinnan perustamiseen ensisijaisesti asiantuntijan virka-asemaan (”alan professori”), satunnaisesti ei-akateemisiin arviokriteereihin (”kenen tutkimus on ollut viime aikoina julkisuudessa”) ja



muihin kirjoittamattomiin käytäntöihin ("kuka tunnetaan", "ketä on ennen käytetty", "kuka on hyvä asiantuntija"). Näiden kriteerien ensisijaisuus valinnassa saattaa johtaa siihen, että naispuolisia tieteen ja tutkimuksen asiantuntijoita ei nähdä, tunneta tai arvosteta – eikä myöskään ehdoteta ja kutsuta asiantuntijoiksi. Ne saattavat johtaa myös tieteellisen asiantuntemuksen yksipuoliseen käyttöön kuulemisissa ja kasata tieteen asiantuntijavaltaa pienelle joukolle (lähinnä miespuolisia) asiantuntijoita.

Tutkimuksessa havaittiin myös, että eri valiokunnilla on hyvin erilainen profiili siinä, minkä sektorin asiantuntijoihin niiden kuulemiset painottuvat. Perustuslakivaliokunta erityisen lakien perustuslainmukaisuuden valvonta-tehtävänsä puitteissa konsultoi etupäässä tiedeasiantuntijoita (62,8 % kaikista sen asiantuntijakonsultaatioista). Myös lakivaliokunnassa tieteen asiantuntijoiden käyttö oli muita valiokuntia yleisempää (23,1 %). Tieteen asiantuntijoiden painotus vaikuttaa myös näiden valiokuntien asiantuntijavalikoiman sukupuolijakaumaan (ks. Holli 2009). Toista ääripäätä, so. asiantuntijavalintojen painottumista ensisijaisesti julkiseen sektoriin, edustavat muun muassa suuri valiokunta (79,3 % kaikista valiokunnan konsultaatioista), puolustusvaliokunta (75,0 %), ulkoasiainvaliokunta (70,9 %), hallintovaliokunta (66,8 %) ja ympäristövaliokunta (63,2 %). Huomattakoon kuitenkin, että näistä vain kahden valiokunnan (ulkoasiainvaliokunta ja ympäristövaliokunta) asiantuntijoiden sukupuolijakauma oli tutkimuksen tulosten perusteella tasapainoinen (40–60 %-haarukan sisällä).

Yhtäältä nämä tulokset viittaavat siihen, että valiokunnan omaksuma asiantuntijatahon painotus vaikuttaa asiantuntijoiden sukupuolijakaumaan. Toisaalta asiaan voivat vaikuttaa myös muut tekijät, kuten esimerkiksi kyseisen hallinnon alan työmarkkinoiden sukupuolijakauma tai valiokunnan sukupuolikokoonpano ja siitä mahdollisesti kumpuavat sukupuolittuneet preferenssit ja valinnat. Kun näiden eri tekijöiden yhteisvaikutusta asiantuntijoiden sukupuolijakaumaan tarkasteltiin jatkoanalyysissä tilastollisin monimuuttujamenetelmin (Holli 2009), tulokset tukivat tämän raportin huomioita. Kyseisessä analyysissä todetaan, että muiden asiaan mahdollisesti vaikuttavien muuttujien vakioinnin jälkeenkin valiokunnan naispuolisten jäsenten osuus, valiokunnan sijoittuminen keskitason "ammattivaliokunnaksi" sekä valiokunnan tapa käyttää runsaammin julkisen sektorin asiantuntijoita lisäävät naispuolisten asiantuntijoiden konsultaatioiden osuutta valiokuntien kuulemisissa (mt.).

Laadullista edustusta tutkittiin kartoittamalla nais- ja miesjärjestöjen, valtiolisten tasa-arvoelinten sekä gender-tutkijoiden konsultoinnit eduskunnan valiokuntakuulemisissa kerätyn aineiston tietojen valossa. Tulokset osoittivat, että naisjärjestöjä konsultoitin kuusi kertaa (neljä eri järjestöä; 0,13 % kaikista henkilöasiantuntijakonsultaatioista, N=4630) vuonna 2005; miesjärjestöjä ei kertaakaan. Näistä naisjärjestöjen kuulemisista viisi osui työelämä- ja tasa-arvovalio-



kuntaan; lakivaliokunta konsultoi naisjärjestöä kerran. Muut 13 valiokuntaa eivät katsoneet naisjärjestöjen kuulemista kertaakaan tarpeelliseksi.

Valtiollisia tasa-arvoelimiä konsultoitin yhteensä 12 kertaa eduskunnan valiokunnissa vuonna 2005 (0,47 % kaikista julkisen sektorin kuulemisista, N=2532); 0,26 % kaikista henkilökonsultaatioista, N=4630). Tasa-arvovaltuutettua ja tasa-arvoasiain neuvottelukuntaa kuultiin kumpaakin kaksi kertaa; nämä konsultaatiot keskittyivät työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan ja tasa-arvolain uudistuksen käsittelyyn. Hallituksen tasa-arvoyksikköä konsultoitin hieman useammin (kahdeksan kertaa, joista viisi työelämä- ja tasa-arvovaliokunnassa) ja sen asiantuntemusta käytettiin hieman useammassa valiokunnassa ja useamman aihepiirin suhteen.

Gender-tutkijoita, eli siis henkilöitä, jotka tekivät tai olivat jossain vaiheessa uraansa tehneet nais-, mies- tai tasa-arvotutkimusta, konsultoitin valiokunnissa vuonna 2005 yhteensä 20 kertaa (3,6 % kaikista tieteen ja tutkimuksen asiantuntijakonsultaatioista; N=561; 0,43 % kaikista henkilöasiantuntijakonsultaatioista, N=4630). Näitä yhteensä 14 henkilöä (13 naista, yksi mies) oli kuultu työelämä- ja tasa-arvovaliokunnassa kuudesti; lakivaliokunnassa (neljä kertaa); perustuslakivaliokunnassa (kolme kertaa), sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnassa ja maaja metsätalousvaliokunnassa (kaksi kertaa kummassakin); sekä tulevaisuusvaliokunnassa, hallintovaliokunnassa ja talousvaliokunnassa kussakin kerran. Näistä tutkijoista kaksi esiintyi nimenomaan naistutkimuksen asiantuntijana, eikä esimerkiksi emotieteenalansa edustajana. Gender-tutkijoiden asiantuntemusta tarvittiin useimmiten tasa-arvolakia ja rikosasioiden sovittelua ja vankeuslainsäädäntöä käsiteltäessä (kumpikin neljä konsultaatiota); muut konsultaatiot jakautuivat keskenään hyvin erilaisten asioiden kesken.

Kokoavasti voidaan siis todeta, että sukupuoleen liittyvien ryhmäintressien edustajia konsultoitin yhteensä 38 kertaa eduskunnan valiokunnissa, mikä on 0,8 % kaikista henkilökonsultaatioista (N=4630) ja 0,7 % kaikista organisaatio- ja henkilökonsultaatioista (N=5187). Jos tätä laadullista edustusta tarkastellaan asiakohtaisesti, havaitaan, että naisjärjestöjä kuultiin yhteensä viidessä eri asiassa (0,8 % kaikista käsitellyistä 600 asiasta); tasa-arvoelimiä kahdeksassa asiassa (1,3 % kaikista) ja gender-tutkijoita 16 asiassa (2,7 % kaikista). Kun näistä kuulemiskerroista poistetaan päällekkäisyydet (so. tapaukset, joissa konsultoitin useampaa ko. tutkituista ryhmistä), havaitaan, että sukupuoleen liittyvät ryhmäintressit huomioitiin tavalla tai toisella 22 valiokuntien vuonna 2005 käsittelemässä asiassa (3,7 % kaikista).

Sukupuoleen liittyvät ryhmäintressit olivat parhaiten edustettuina tasa-arvolain uudistuksessa, joka keräsi mainituista 38 konsultaatiokerrasta peräti 12 kappaletta. Muut 26 konsultaatiokertaa jakautuivat yhteensä 21 eri asian välille. Nämä tulokset kertovat myös sen, että 578 valiokuntien käsittelemässä asiassa (96,3 % kaikista) ei katsottu olevan tarpeellista konsultoida sen paremmin nais-



ja miesjärjestöjä, tasa-arvoelimiä kuin gender-tutkimuksen tuntijoitakaan. Kiinnostavaa kylläkin, tilastollinen jatkoanalyysi (Holli 2009) asiaan vaikuttavista tekijöistä osoittaa että vain tasa-arvomandaatin olemassaolo (työelämä- ja tasa-arvovaliokunta) tai sen puuttuminen (muut valiokunnat) oli yhteydessä kyseisten ryhmien konsultoimisen useuteen valiokunnissa.

Tässä tutkimuksessa saatuja tuloksia gender-tutkijoiden käytöstä valiokunta-asiantunijoina verrattiin lisäksi Suomen Akatemian Naistutkimuksen valtakunnallisen arvioinnin (2001) kokoamiin tietoihin. Tämän sekundääriaineiston perusteella havaittiin, että 9,6 % kyseisen arviointilomakkeen täyttäneistä 239 gender-tutkijasta ilmoitti toimineensa jossain julkisen sektorin asiantuntijatehtävissä (suppeassa mielessä: työryhmät, komiteat, asiantuntijakuulemiset). Laajemmin määriteltynä yhteiskunnallisia tieteen asiantuntijatehtäviä oli ollut hie-man yli neljänneksellä (26,8 %). Vain yksi lomakkeen täyttäneistä mainitsi toimineensa asiantuntijana eduskunnan valiokuntakuulemisissa. Tiedot vahvistavat tämän tutkimuksen tuloksia gender-tutkimuksen vähäisestä käytöstä yhteiskunnallisessa päätöksenteossa, joskin ne jättävät avoimeksi kysymyksen siitä, onko ongelma tutkimustiedon tarjonta- vai kysyntäpuolella.

Huomiota kiinnitti edellisten seikkojen lisäksi se, että miesjärjestöjä ja kriittisen miestutkimuksen edustajia ei konsultoitu valiokunnissa lainkaan. Osin syynä tilanteeseen lienevät naisten ja miesten järjestäytymisen ja gender-tutkimuksen ryhmien väliset erot tässä suhteessa. Suomessa on satoja naisjärjestöjä ja jopa hyvin laajapohjaisia naisten keskusjärjestöjä (Naisjärjestöjen Keskusliitto, 500 000 jäsentä; NYTKIS, 600 000 jäsentä). Muistettakoon tässä yhteydessä, että keskusjärjestöjen puoleen kääntyminen oli yksi tärkeä valiokuntien kuulemisia ohjaava periaate. Miesten järjestäytyminen sukupuoleen liittyvien kysymysten ympärille on puolestaan tapahtunut vasta viimeisten vuosikymmenten aikana ja se on rajoittunut muutamaaan harvaan järjestöön. Esimerkiksi Miessakit ry:llä on 268 yksilöjäsentä ja kolme yhteisöjäsentä ja Profeministimiehet ry:llä muutama kymmenen jäsentä.²⁰ Miesjärjestöt eivät myöskään ole järjestäytyneet keskusjärjestöksi. Miesnäkökulman edustajana julkisessa ja poliittisessa keskustelussa toimiikin usein tasa-arvoasiain neuvottelukunnan alainen Miesjasto, jonka edustajaa kuultiin myös vuonna 2005 osana tasa-arvoelinten valiokuntakuulemisia.

Samankaltainen suuruusluokkaa koskeva epäsuhta on havaittavissa myös naistutkimuksen ja kriittisen miestutkimuksen kentillä. Esimerkiksi Suomen Naistutkimuksen Seurassa (alan tutkijoiden tieteellinen yhdistys, johon myös monet kriittisen miestutkimuksen tieteenharjoittajat kuuluvat) on nykyisellään noin 550 jäsentä, Suomen Miestutkimuksen Seurassa puolestaan 31 jäsentä.²¹ Myös Naistutkimuksen valtakunnallisessa arvioinnissa, joka sisälsi siis itsensä

²⁰ Tiedot saatu kyseisiltä järjestöiltä joului- ja tammikuussa 2008.

²¹ Tiedot saatu kyseisiltä järjestöiltä joulukuussa 2008.



naistutkimuksen tai kriittisen miestutkimuksen harjoittajiksi mieltävät henkilöt, vastanneista 97,5 % oli naispuolisia tutkijoita ja 2,5 % miespuolisia, joista siis suurin osa kriittisen miestutkimuksen tieteenharjoittajia.

Useat haastateltavat pitivät myös miesjärjestöjen ja kriittisen miestutkimuksen edustajien kuulemista valiokunnissa tärkeänä. Miesjärjestöjen ja -tutkijoiden vähäinen määrä nousi kuitenkin heidän mielestään siinä ongelmaksi. Kun kriittisen miestutkimuksen valiokuntakuulemisia tulevaisuudessa lisätään, kannattaa niissäkin panostaa laatuun ja tieteelliseen, akateemisesti todennettuun pätevyYTEEN. Valiokunnissa kuulluista naispuolisista gender-tutkijoista valtaosa on tohtoreita ja professoreja. Selvää on, että sekä kriittisen miestutkimuksen että erilaisten miesryhmien ja -järjestöjen kuulemisia valiokunnissa tulisi lisätä. Ne tulisi kuitenkin pitää käsitteellisesti erillään: samaan tapaan kuin valiokunnissa kuullaan erikseen naisjärjestöjä ja gender-tutkijoita, tulisi siellä kuulla erikseen myös miesjärjestöjä ja kriittisen miestutkimuksen edustajia.

Edellä esitetyt tulokset sukupuolten edustuksesta valiokuntien asiantuntijakuulemisissa herättävät joukon kysymyksiä. Vaikka ei voi määritellä yksiselitteistä rajaa sille, mikä nais- ja miespuolisten asiantuntijoiden ”oikean” tai edes oikeudenmukaisen määrällisen osuuden tulisi olla asiantuntijoissa, tämä tutkimus on tuonut esiin joukon tekijöitä, jotka – sukupuolen mukaan kahtiajakautuneiden työmarkkinoiden vaikutusten ohella – näyttävät painottavan valiokuntien asiantuntijavalintoja miespuolisiin asiantuntijoihin päin varsinkin tieteen ja tutkimuksen asiantuntijoiden kohdalla ja tekevän naisten asiantuntijuutta näkyvämmäksi. Nämä ongelmat ovat kytköksissä valiokuntien sukupuolikokoonpanoon, sisäisiin valintaprosesseihin ja vakiintuneisiin käytäntöihin, joita siis jatkossa tulisi kriittisesti arvioida ja pyrkiä muuttamaan tasapuolisemmiksi valiokuntien ja koko eduskunnan kehittämistyön avulla (ks. luku 6).

Kuten aiemmin on jo todettu, pelkästään naisten ja miesten määrällinen tasapaino asiantuntijoissa ei kuitenkaan sinällään takaisi sitä, että naisten ja miesten sukupuolituneet ryhmäintressit tulevat millään tavalla huomioiduksi. Asiantuntijakuulemisissa henkilöt edustavat pääasiallisesti taustaorganisaatiotaan, eivät sukupuoltaan tai sukupuoleen liittyviä ryhmäintressejä. Tällaisten sukupuoleen liittyvien intressien – aivan samoin kuin muidenkin ryhmien etujen – huomioimiseksi valiokuntien olisi konsultoitava esimerkiksi niitä järjestöjä, viranomaisia tai tutkijoita, joilla on siihen (jäsenistöltään tai tehtävämäärittelysään) suoranainen mandaatti ja/tai joilla on alan asiantuntemusta.

Tutkimuksen tulokset osoittivat, että mainittujen ryhmien konsultoiminen oli hyvin vähäistä ja keskittyi pitkälti yhteen valiokuntaan (työelämä- ja tasa-arvovaliokunta) ja jokseenkin kapeasti ”naisia koskeviksi” miellettyihin asioihin. Nais- ja miesjärjestöjen edustus oli näistä ryhmistä määrällisesti pienin; tasa-arvoelimiä konsultoitii hieman useammin; ja gender-tutkijoita kuultiin eniten.



Jälkimmäisen ryhmän kohdalla on kuitenkin huomattava, että valiokunnat eivät luultavimmin kutsuneet suurinta osaa ko. henkilöistä kuultavaksi gender-asiantuntemuksensa, vaan omalla emotieteenalallaan (esimerkiksi juridiikka, lääketiede ym.) saavuttamansa asiantuntija-aseman perusteella. Vaikka tieteen asiantuntijat periaatteessa suhteellisen avoimen mandaattinsa nojalla voivat tuoda lausunnossaan esille samassa yhteydessä myös asiaan liittyviä sukupuoliaspekteja, tässä selvityksessä ei tutkittu, kuinka moni gender-asiantuntemusta omaavista valiokunta-asiantuntijoista oli tosiasiaassa tehnyt niin.²²

Nämä valiokuntien asiantuntijakuulemisia koskevat tutkimustulokset osoittavat, että eduskunnan valiokuntien työskentelyssä on paljon parantamisen varaa, jos tavoitteena on perustuslain määrittämä poliittisten osallistumisosoikeuksien turvaaminen tahti Amsterdamin sopimuksen, tasa-arvolain ja erilaisten poliittisten ohjelmien mukainen sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen. Yksi tapa toteuttaa valtavirtaistamista paremmin on kuulla sukupuoleen liittyviä ryhmäintressejä edustavien tahojen näkemyksiä päätöksenteon eri vaiheissa, jotta myös hallinnon itsensä mahdollisesti ”näkemättä jättämät”, sukupuoleen liittyvät erilaiset näkökannat, tarpeet tai vaikutukset tulisivat esille. Tutkimuksen tulokset osoittavat, että tätä ”kääntämisen valtavirtaistamisstrategiaa” ei juurikaan toteuteta eduskunnan valiokunnissa, lukuun ottamatta sitä ainoaa valiokuntaa (työelämä- ja tasa-arvovaliokunta), jolla on myös eksplisiittinen mandaatti käsitellä tasa-arvoasioita.

Sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen tulisi kuitenkin läpäistä ”kaikki toiminta kaikilla tasoilla ja kaikissa vaiheissa” (Euroopan neuvosto 1998, 15). Tämän haasteen toteuttaminen edellyttää, että myös eduskunta ja sen valiokunnat arvioivat ja kehittävät omaa toimintaansa ja kuulemiskäytäntöjään sukupuolten tasa-arvonäkökulman huomioiden. Toivomme, että tämä tutkimus omalta osaltaan voi auttaa kyseisessä kehittämistyössä ja antaa uusia ideoita ja eväitä siihen.

²² Tätä seikkaa voisi tutkia tarkastelemalla tutkimuksessa tunnistettujen gender-asiantuntijoiden valiokunnille jättämiä kirjallisia lausuntoja.



6. Toimenpidesuosituksset

Tässä tutkimuksen viimeisessä luvussa esitellään joukko toimenpide-ehdotuksia, joilla voitaisiin korjata ja poistaa tutkimuksessa havaittuja ongelmia valiokuntien asiantuntijakuulemisissa. Se on jaettu kahteen alalukuun. Niistä ensimmäisessä (luku 6.1) esitetään ehdotukset valiokuntien jäsenten valinnassa ja johdtopaikkojen jaossa havaittujen sukupuolittuneiden käytäntöjen korjaamiseksi. Toisessa alaluvussa (luku 6.2) keskitytään puolestaan niihin käytännön toimenpiteisiin, joilla tutkimuksessa havaittuja ongelmia nais- ja miespuolisten asiantuntijoiden ja sukupuoleen liittyviä ryhmäintressejä edustavien tahojen kuulemisissa voitaisiin poistaa tai ainakin lieventää.

Suurin osa jäljessä esitellyistä kehittämistoimenpiteistä on sellaisia, jotka voivat parantaa paitsi sukupuolen huomioimista valiokuntatyöskentelyssä myös muiden yhteiskunnallisesti syrjittyjen tai marginalisoitujen ryhmien osallisuutta sekä asiantuntijakuulemisten laatua ja tehokkuutta yleisemminkin. Esitettyjen toimenpiteiden tarkoituksena on turvata poliittiset perusoikeudet ja toteuttaa sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista myös eduskuntatyöskentelyn osalta sekä tällä tavoin parantaa suomalaisen demokratian toimivuutta.

6.1. Valiokuntien sukupuolikokoonpanon tasoittaminen

- Tasa-arvolain kiintiösäädöksen (4 a §) laajentaminen valiokuntien jäsenten kokoonpanoon voisi olla tehokas keino poistaa tässä ja aiemmissa tutkimuksissa todetut naiskansanedustajien valiokuntarekrytoitumiseen liittyvät ongelmat. Kiintiösäädöksen laajentaminen ei kuitenkaan näytä realistiselta vaihtoehdolta, koska sille ei välttämättä ole tarvittavaa poliittista kannatusta. Lisäksi tällainen laajennus olisi säädettävä perustuslain säätämisyjärjestyksessä, koska siinä puututtaisiin ylimpien valtioelinten toimivaltaan. Laajennetun kiintiösäädöksen toimeenpano voisi myös olla erittäin ongelmallista erityisesti pienten tai sukupuolijakaumaltaan epätasapainoisten eduskuntaryhmien kohdalla, koska eduskunnan valiokuntien jäseniksi ovat kelpoisia ainoastaan kansanedustajat.
- Kiintiösäädöksen alan laajentamisen sijaan nais- ja miesedustajien edustuksen tasapainoa valiokunnissa voitaisiin kehittää siten, että *valiokuntapaikkoja jaettaessa eduskuntaryhmät itse kiinnittäisivät ny-*



kyistä enemmän huomiota tasa-arvon toteutumiseen valinnoissa ja sukupuolisen syrjinnän estämiseen.

- **Eduskuntaryhmien käytäntöjä valiokuntapaikkojen ja niiden johto- ja luottamustehtävien jakamisessa tulisi kehittää avoimemmiksi ja läpinäkyvämmiksi.** Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että eduskuntaryhmät kirjaisivat omiin sääntöihinsä ja ohjeistuksiinsa käyttämänsä perusteet valiokuntapaikkojen ja muiden luottamustehtävien valinnoissa ja antaisivat ne tiedoksi sekä jäsenilleen että myös suurelle yleisölle. Erilaisia yksittäisiä, konkreettisten valintojen tuloksia on myös voitava eduskuntaryhmässä arvioida ennalta sovittujen kriteerien valossa. Eduskuntaryhmien tulisi myös tallentaa kansanedustajiensa esittämät valiokuntatoiveet ja -preferenssit sekä tieteellisen tutkimuksen että eduskunnan mahdollisesti järjestämän laajemman seurannan ja arvioinnin tarpeita varten.
- **Eduskunnan tulisi aloittaa edellä mainittu systemaattinen seuranta ja arviointi siitä, miten valiokuntapaikat tosiasiaassa jaetaan.** Tämä edellyttää muun muassa tietojen keräämistä eduskuntakauden alussa kunkin eduskuntaryhmän kansanedustajien ilmaisemista toivomuksista ja valiokuntapreferensseistä ja niiden vertaamista tietoon siitä, mihin valiokuntiin kansanedustajat päätyivät. Tällaisen tiedon kerääminen mahdollistaisi analyysin siitä, ketkä kansanedustajat pääsevät toivomiinsa valiokuntiin ja ketkä eivät. Samalla voitaisiin seurata, ettei paikkojen jaossa systemaattisesti suosita toista sukupuolta. Keskeinen rooli ensi vaiheessa tässä on **puhemiesneuvostolla** ja **kansliatoimikunnalla**, joiden tulisi ottaa ehdotus asialistalleen eduskunnan hallinnon ja tietopalvelujen kehittämiseksi tässä suhteessa.

6.2 Sukupuoli- ja tasa-arvonäkökohtien huomioiminen valiokuntien asiantuntijakuulemisissa

- Tasa-arvolain kiintiösäädöksen (4 a §) laajentaminen asiantuntijakuulemisiin olisi nykyisellään hyvin vaikeata, jollei jopa mahdotonta, koska säädös ei koske asiantuntijavalintoja. Lisäksi ongelmaksi toimeenpanon kannalta tulisi se, että konsultoiduilla organisaatioilla ja tahoilla ei välttämättä ole tarjota enempää kuin yksi kyseistä tehtävää hoitava tai asiantuntemusalueetta edustava henkilö kuultavaksi.



- Lakimuutosten sijaan asiantuntijoiden sukupuolijakauman tasoittamisessa keskiössä on *valiokuntien omien toimintatapojen ja käytäntöjen muuttaminen*. **Valiokunnat** voivat kiinnittää systemaattisesti nykyistä enemmän huomiota siihen, millä perusteilla ne valitsevat asiantuntijoita ja kuinka monipuolinen ja edustava niiden kuulemien asiantuntijoiden joukko on. Tämän seikan seuranta ja kehittäminen tulisi sisällyttää myös **eduskunnan** omaan kehittämistyöhön.
- **Valiokunnat** voisivat pyytää kirjallisesti organisaatioilta, joilta asiantuntijaa kutsutaan valiokuntaan kuultavaksi, että ne kiinnittäisivät asiantuntijavalinnassaan huomiota myös asiantuntijoiden sukupuolitasa-painoon ja lähettäisivät sekä naisia että miehiä kuultavaksi silloin kun se on mahdollista. Kullakin valiokunnalla on tietyt organisaatiot, joita kuullaan usein, ja ainakin näitä voitaisiin ohjeistaa kiinnittämään huomiota siihen, että valiokunnat pyrkivät omassa toiminnassaan asiantuntijoiden sukupuolijakauman tasapuolisuuteen. Tämä ohjeistus voisi ohjata asiantuntijaorganisaatioita miettimään, löytyisikö niiltä parasta mahdollista asiantuntemusta myös harvemmin asiantuntijakuulemisissa esiintyvän sukupuolen edustajien joukosta.
- Tiettyjen tahojen kuuleminen tai poissulkeminen tapaa kertautua lainvalmisteluprosessin eri vaiheissa. Eduskunnan valiokuntien työn ja lainvalmistelun laadun kannalta ylipäätään olisi tärkeää, että nais- ja miesjärjestöjä, tasa-arvoviranomaisia ja gender-tutkijoita kuultaisiin jo lain valmistelussa ministeriöissä, työryhmissä, komiteoissa ja erilaisissa lausunto- ja kuulemismenettelyissä. Lähes kaikilla laeilla on sukupuolivaikutuksia ja kyseiset tahot voivat tuoda lisäosaamista vaikutusten tunnistamiseen. **Valiokunnat** voisivat myös muistuttaa sektoriministeriöitään kyseisten tasa-arvotoimijoiden huomioimisesta normaalissa lainvalmistelussa ja erityisesti ministeriöiden kansalaisjärjestöstrategioita laadittaessa. Kyseisille strategioille tulisi myös tehdä sukupuolivaikutusten arviointi (suvaus), ja selvittää, miten sukupuoli-näkökulman valtavirtaistaminen näkyy strategioissa. Tässä yhteydessä ministeriöissä voitaisiin myös kartoittaa oman sektorin kannalta olennaiset ja osaavat nais- ja miesjärjestöt, tasa-arvoviranomaiset ja -tahot sekä gender-tutkijat ja solmia näihin yhteistyösuhteet.
- Kuulemisten perusteella valiokuntien jäsenille ja valiokuntavastaaville muodostuu käsitys siitä, kuka on hyvä asiantuntija ja ketä siten kannattaa kuulla uudelleen. **Valiokuntien** kannattaa etukäteen tiedottaa asian-



tuntijoita paremmin siitä, millaista konsultaatiota heiltä odotetaan, mihin tulee keskittyä, kuinka kauan puheenvuoro voi kestää jne. Hyvä etukäteisohjeistus asettaisi asiantuntijat kaikin puolin tasa-arvoisempaan lähtöasetelmaan ja parantaisi myös kuulemisten laatua ja tehokkuutta.

- **Valiokuntien** tulisi parantaa asiantuntijakonsultaatioiden palkkiokäytäntöjä ja -ohjeistusta. Palkkioiden perusteet ja hakuohjeet tulisi liittää kuulemiskutsuun. Erityishuomiota tulisi kohdistaa naisten ja miesten palkkioiden tasa-arvoisuuden toteutumiseen ja siihen, että palkkion hakeminen muodostuisi rutiiniksi muillekin asiantuntijoille kuin niille, jotka ovat toistuvasti valiokuntien kuultavana. Palkkioiden maksamista tulisi myös seurata ja siitä raportoida vuosittain.
- Uusitusakaan valiokuntaoppaassa (2008) ei nykyisellään kiinnitetä huomiota sukupuolten tasa-arvoon eikä myöskään asiantuntijoiden sukupuolijakauman tasaisuuteen. **Valiokuntaoppaaseen** olisi hyvä lisätä tietoa siitä, miten valiokunnat voisivat paremmin huomioida pyrkimyksen naisten ja miesten tasa-arvon edistämiseen kaikessa toiminnassaan ja käytännöissään. Tämä tarkoittaisi *sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisperiaatteen sisällyttämistä valiokuntien toimintaohjeisiin ja käytäntöihin.*
- **Valiokuntaneuvokset** ovat keskeisessä roolissa asiantuntijoiden kutsumisessa. *Valiokuntaneuvoksille tulisi kohdentaa erityistä hallinnollista tukea ja koulutusta laadukkaan ja sukupuolten tasa-arvon huomioivan asiantuntijavalinnan toteuttamiseen valiokuntakuulemisissa.*
 - Haastatteluissa tuli muun muassa ilmi, ettei nykyisiä asiantuntijahaun mahdollisuuksia tunneta. Esimerkiksi Minna-portaali (www.minna.fi) sisältää gender-asiantuntijatietokannan, josta voi etsiä eri alojen gender-osaajia. *Gender-asiantuntijatietokantojen ja muiden vastaavien tieteen asiantuntijatietokantojen tunnettuutta voisi edistää esimerkiksi osana kansanedustajien perehdyttämistä ja valiokuntaneuvosten (lisä-) koulutusta.*
- Valiokuntien jäsenet eli **kansanedustajat** päättävät, mitä ja keitä asiantuntijoita valiokunnissa kuullaan. Eduskuntakauden alkaessa järjestettävässä (erityisesti uusille kansanedustajille tarkoitettussa) *kansanedustajien perehdyttämisessä eduskuntatyöskentelyyn tulisi nostaa esiin myös sukupuolten välisen tasa-arvon edistäminen eduskuntatyöskentelyssä*



ja pyrkimys sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseen erityisesti valiokuntatyöskentelyssä (esim. asiantuntijoiden valinnassa).

- Mikäli *ohjekirjan laatiminen* sukupuolinäkökulman valtavirtaistamiseksi eduskunta- ja valiokuntatyöskentelyssä koetaan mielekkääksi toimintatavaksi, sellainen kannattaa laatia ennen seuraavia eduskuntavaaleja.
- Toinen mahdollinen toimintatapa voisi olla lyhyt tiedotus ja ohjeistus eduskuntakauden alussa kaikille eduskunnan toimijoille niistä keinoista, joilla sukupuolten tasa-arvoa voidaan edistää eduskunta- ja valiokuntatyöskentelyssä ja asiantuntijakuulemisissa.
- **Kansanedustajien oma aktiivisuus on avainasemassa asiantuntijavalintojen seurannassa, jatkuvassa arvioinnissa ja havaittujen ongelmien korjaamisessa.** Valiokuntien jäseninä kansanedustajat seuraavat ja arvioivat aitiopaikalta valiokunnan käyttämien asiantuntijoiden kavalkadia. Siinä yhteydessä he voivat myös huomauttaa asiantuntijoiden sukupuolijakaumaan tai sukupuolten ryhmäintressien kuulemiseen liittyvistä ongelmista tai muista vastaavista pulmakohdista. Kansanedustajat käyttävät myös olennaista valtaa omilla täydentävillä asiantuntijaehdotuksillaan ja voivat huomioida niitä tehdessään myös sukupuoli-aspektin: ehdottaa asiasta riippuen sekä naisia että miehiä. Kansanedustajilla, yhdessä **valiokunnan puheenjohtajan ja valiokuntaneuvoksen** kanssa, on myös tärkeä rooli sen seikan arvioimisessa, milloin ja missä asioissa on tarpeen konsultoida nais-, mies- ja tasa-arvojärjestöjä, tasa-arvoviranomaisia tai gender-tutkimuksen asiantuntijoita.
- **Valiokuntien tulisi kerätä ja toimittaa tiedot säännöllisesti eduskunnan hallinnolle asiantuntijoiden nimestä, sukupuolesta, asemasta ja taustaorganisaatiosta.** Eduskunnan tulisi koota valiokuntien tiedot ja seurata ja tilastoida vuosittain valiokunnissa kuultuina olleiden asiantuntijoiden sukupuolta, asemaa ja taustaorganisaatiota. Tämä olisi yksi tapa seurata, miten sukupuolten tasa-arvon edistäminen ja sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen toteutuu valiokuntien asiantuntijakuulemisissa. Näitä tietoja voitaisiin hyödyntää myös eri intressiryhmien edustuksen ja osallisuuden arvioinneissa tai vaikkapa alueellisen tasa-arvon toteutumisen seurannassa.



- **Eduskunnan hallinnon ja muiden toimielimien** tulisi ottaa kattavasti *sukupuoli- ja tasa-arvonäkökohdat* mukaan eduskunnan oman työskentelyn kehittämistyöhön.
- **Eduskunnan** tulisi pohtia, olisiko tarpeen nimittää valiokunnille *yhteen tiede- ja kansalaisjärjestöasiain vastaava*, jonka tehtävänä olisi tukea valiokuntia ja valiokuntaneuvoksia asiantuntijavalinnan vaativalla saralla sekä avustaa myös sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisessa valiokuntatyöskentelyyn. *Vaihtoehtoisesti tiede- ja kansalaisjärjestökentän (sekä sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen tuntemus)* voitaisiin sisällyttää eri valiokuntiin jatkossa *palkattavien uusien, valiokuntien varsinaisina sihteereinä tai apulaissihteereinä toimivien valiokuntaneuvosten rekrytointikriteereihin*.
- **Eduskunnan** tulisi pohtia tarpeitaan ja toiveitaan tällä hallituskaudella *perustettavan Tasa-arvon tietopalvelun* suhteen ja aloittaa vuoropuhelun sen tulevan sijoitustahon kanssa, jotta kyseinen keskus voisi toiminnallaan tukea myös eduskuntaa ja sen valiokuntia sukupuolinäkökulman valtavirtaistamistyössä esimerkiksi välittämällä tarpeellista tietoa hyödynnettävässä muodossa ja auttamalla eri alojen gender-asiantuntijoiden löytämisessä.
- **Konsultaatioita ja kuulemisia vaille jääneiden organisaatioiden kannalta** tärkeää olisi yhtäältä levittää informaatiota siitä, miten valiokuntaan voi ylipäättään päästä kuultavaksi, toisaalta kehittää menettelytapoja, joilla kyseiset järjestöjen näkökannat otettaisiin paremmin ja kattavammin huomioon jo ministeriöiden lainvalmistelussa. Valiokuntien työskentelyn kannalta olisi lisäksi tarpeen, että *järjestöjen toiveet tuotaisiin keskitetymmin valiokunnille. Tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi kehittämällä käytäntö, jonka avulla järjestöt voisivat ilmoittautua kussakin asiassa halukkaina asiantuntijoiksi valiokunnan omaan, tätä tarkoitusta varten olevaan sähköpostiosoitteeseen.*



7. Lähteet

- Aalto, Terhi & Holli, Anne Maria (2007): "Debating day care in Finland in midst of an economic recession and welfare state downsizing." Teoksessa Haussman, Melissa & Sauer, Birgit (toim.): *Gendering the State in the Age of Globalization. Women's Movements and State Feminism in Postindustrial Democracies*. Rowman & Littlefield, New York, 101–120.
- Bergman, Solveig (2002): *Women's Studies and Gender Research in Finland. Evaluation Report*. Publications of the Academy of Finland 8/02, Academy of Finland, Helsinki.
- Bergqvist, Christina (1994): *Mäns makt och kvinnors intressen*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala 121, Uppsala.
- Celis, Karen, Childs, Sarah, Kantola, Johanna & Krook, Mona Lena (2008): "Rethinking women's substantive representation." *Representation* 44 (2): 99–110.
- Eduskunnan työjärjestys 7.12.1999/40 (2000). Eduskunta, Helsinki.
- Eduskunnan kanslian toimintakertomus (2005). Eduskunta, Helsinki.
- Eduskunnan verkkosivut. [Http://www.eduskunta.fi](http://www.eduskunta.fi) > Valtiopäiväasiat ja asiakirjat > Tilastot ja raportit. 4.2.2009.
- Euroopan neuvosto (1998): *Gender mainstreaming: Conceptual framework, Methodology and Presentation of Good practices*. Council of Europe, Strasbourg.
- Forstén, Timo (2005): *Valtiokuntapalapeli eduskunnassa. Valiokuntajäsenyydet 1945-2002*. Turun yliopisto, Turku.
- Hagevi, Magnus (2000): "Nordic light on committee assignments." Teoksessa Esaiasson, Peter & Heidar, Knut (toim.): *Beyond Westminster and Congress: The Nordic Experience*. Ohio State University Press, Columbus, 237–263.
- Hallintojohtajan hyväksymät asiantuntijapalkkiolaskut 28.4.05; 22.3.05; 10.6.05; 7.10.05; 26.10.05; 23.11.05. Eduskunta, Helsinki.
- Halsaa, Beatrice (1998): "A strategic partnership for women's policies in Norway." Teoksessa Lycklama à Nijeholt, Geertje, Vargas, Virginia & Wieringa, Saskia (toim.): *Women's Movements and Public Policy in Europe, Latin America and the Caribbean*. Garland Publishing, New York and London, 167–189.
- Helander, Voitto & Pekonen, Kyösti (2007): "Eduskunnan vahvistuva valiokuntalaitos." Teoksessa Helander, Voitto, Pekonen, Kyösti, Vainio, Jouni & Kunttu, Tapani: *Valiokunnat lähikuussa. Suomen eduskunta 100 vuotta*. Edita, Helsinki, 9–138.



- Hernes, Helga Maria (1987): *Welfare State and Woman Power. Essays in State Feminism*. Norwegian University Press, Oslo.
- Holli, Anne Maria (2009): ”Asiantuntijan sukupuoli monimuuttuja-analyysin valossa.” Julkaisematon artikkelikäsitelmä.
- Holli, Anne Maria (2006): ”Strong together? A comparative study of the impact of the women’s movements on policy-making in Finland.” Teoksessa Hellsten, Sirkku K., Holli, Anne Maria & Daskalova, Krassimira (toim.): *Women’s Citizenship and Political Rights*. Palgrave MacMillan, Houndsmills, Basingstoke & New York, 127–153.
- Holli, Anne Maria (2004): ”Towards a new prohibitionism? State feminism, women’s movements and prostitution policies in Finland.” Teoksessa Outshoorn, Joyce (toim.): *The Politics of Prostitution. Women’s Movements, Democratic States and the Globalisation of Sex Commerce*. Cambridge University Press, Cambridge, 103–122.
- Holli, Anne Maria (2003): *Discourse and Politics for Gender Equality in Late Twentieth Century Finland*. Acta Politica 23, Helsinki University Press, Helsinki.
- Holli, Anne Maria (2002): ”Suomalainen tasa-arvopolitiikka vertailevan tutkimuksen valossa.” Teoksessa Holli, Anne Maria, Saarikoski, Terhi & Sana, Elina (toim.): *Tasa-arvopolitiikan haasteet*. WSOY ja Tasa-arvoasiain neuvottelukunta, Helsinki, 128–145.
- Holli, Anne Maria (2001): ”A shifting policy environment divides the impact of state feminism in Finland.” Teoksessa Mazur, Amy G. (toim.): *State Feminism, Women’s Movements and Job Training: Making Democracies Work in the Global Economy*. Routledge, New York & London, 183–212.
- Holli, Anne Maria & Kantola, Johanna (2007): ”State feminism Finnish style: Strong policies clash with implementation problems.” Teoksessa Outshoorn, Joyce & Kantola, Johanna (toim.): *Changing State Feminism*. Palgrave, Houndsmills & New York, 82–101.
- Holli, Anne Maria, Luhtakallio, Eeva & Raevaara, Eeva (2007): *Sukupuolten valta/kunta. Poliittinen, muutos ja vastarinta suomalaisissa kunnissa*. Vastapaino, Tampere.
- Husu, Liisa (2001): *Sexism, Support and Survival in Academia. Academic Women and Hidden Discrimination in Finland*. Social psychological studies 6, Department of Social Psychology, University of Helsinki, Helsinki.
- Jahan, Rounaq (1995): *The Elusive Agenda: Mainstreaming Women in Development*. Zed Books, London.
- Jauhola, Marjaana (2005): ”Sotilaallinen kriisinhallinta ja suvaus.” *Tasa-arvo* 4: 8–9.



- Kanter, Rosabeth Moss (1977): *Men and Women of the Corporation*. Basic Books, New York.
- Kantola, Johanna (2005): *Mykät, kuurot ja kadotetut: Sukupuolten välinen tasa-arvo Helsingin yliopiston valtio-opin laitoksella*. Acta Politica 29, Yliopistopaino, Helsinki.
- Kotiranta, Annu, Kovalainen, Anne & Rouvinen, Petri (2007): *Naisten johtamat yritykset ja kannattavuus*. Eva-analyysi nro 3, Elinkeinoelämän valtuuskunta, Helsinki.
- Lovenduski, Joni, Baudino, Claudie, Guadagnini, Marila, Meier, Petra & Sainsbury, Diane (2005): "Conclusions: *State feminism and political representation*." Teoksessa Lovenduski, Joni, Baudino, Claudie, Guadagnini, Marila, Meier, Petra & Sainsbury, Diane (toim.): *State Feminism and Political Representation*. Cambridge University Press, Cambridge, 260–293.
- Mansbridge, Jane (1999): "Should blacks represent blacks and women represent women? A contingent "yes"." *The Journal of Politics* 61 (3): 628–657.
- Mattila, Mikko (2000): *Policy Making in Finnish Social and Health Care. A Network Approach*. Acta Politica 12, Helsinki University Press, Helsinki.
- Mazur, Amy (2001): "Comparative conclusions." Teoksessa Mazur, Amy (toim.): *State Feminism, Women's Movements and Job Training: Making Democracies Work in the Global Economy*. Routledge, New York and London, 293–318.
- McBride, Dorothy & Mazur, Amy G. (2006): "Women's movements, women's policy agencies and democratization." Paper presented at the Conference of Europeanists Council for European studies, Chicago, March 30th – April 2nd., 2006.
- Nousiainen, Kevät, Pylkkänen, Anu, Holli, Anne Maria, Kantola, Johanna, Luhtakallio, Eeva, Raevaara, Eeva & Saari, Milja (2004): *Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisselvitys: Tasa-arvon työkirja*. Oikeusministeriö, Helsinki. [Http://www.om.fi/uploads/9aad828q10c.pdf](http://www.om.fi/uploads/9aad828q10c.pdf). 3.2.2009.
- Outshoorn, Joyce (2004): "Comparative prostitution politics and the case for state feminism." Teoksessa Outshoorn, Joyce (toim.): *The Politics of Prostitution. Women's Movements, Democratic States and the Globalisation of Sex Commerce*. Cambridge University Press, Cambridge, 265–292.
- Phillips, Anne (1995): *The Politics of Presence*. Clarendon Press, Oxford.
- Pikkala, Sari (1997): "Kvinnor i kommunfullmäktige. Kvinnorepresentationen och dess variationer i kommunerna." Teoksessa Helander, Voitto & Sandberg, Siv (toim.): *Festskrift till Krister Ståhlberg*. Åbo Akademis Förlag, Åbo, 347–362.



- Pitkin, Hanna Fenichel (1967): *The Concept of Representation*. University of California Press, Berkeley.
- Pohjolainen, Teuvo (1999): ”Poliittiset perusoikeudet”. Teoksessa Nieminen, Liisa (toim.): *Perusoikeudet Suomessa*. Kauppakaari Oyj, Lakimiesliiton Kustannus, Helsinki, 73–105.
- Rättilä, Tiina (2001): ”Kansalaistuva politiikka? Huomioita kuntalaisaktiivisuudesta poliittisena toimijuutena.” *Politiikka* 43 (3): 190–207.
- Saari, Milja (2006): ”Yksijalkainen tuoli – sukupuolinäkökulman valtavirtaistaminen Suomessa.” Teoksessa Moring, Anna (toim.): *Sukupuolen politiikka – naisten äänioikeuden 100 vuotta Suomessa*. Otava, Helsinki, 109–117.
- Sauer, Birgit, Haussman, Melissa & McBride, Dorothy E. (2007): ”Conclusion: State feminism and state restructuring since the 1990s.” Teoksessa Haussman, Melissa & Sauer, Birgit (toim.): *Gendering the State in the Age of Globalization. Women’s Movements and State Feminism in Postindustrial Democracies*. Rowman & Littlefield, New York, 301–324.
- Squires, Judith (2005): ”Is mainstreaming transformative? Theorizing mainstreaming in the context of diversity and deliberation.” *Social Politics* 2 (3): 366–388.
- Stetson, Dorothy McBride (2001): ”Conclusion: Comparative abortion politics and the case for state feminism.” Teoksessa Stetson, Dorothy McBride (toim.): *Abortion Politics, Women’s Movements and the Democratic State. A Comparative Study of State Feminism*. Oxford University Press, Oxford, 267–295.
- Tilastokeskus (2008) Yliopistojen opiskelijat vuosina 1985–2007. [Http://www.stat.fi/til/yop/2007/yop_2007_2008-04-17_tau_003.html](http://www.stat.fi/til/yop/2007/yop_2007_2008-04-17_tau_003.html). 4.2.2009.
- VAKE-toimikunta. Raportti 1: valiokuntalaitos.(1986) Eduskunta, Helsinki.
- Valiokuntaopas 2000. Eduskunta, Helsinki.
- Valiokuntaopas 2008. Eduskunta, Helsinki.
- Weldon, Laurel S. (2002): ”Beyond bodies: institutional sources of representation for women in democratic policymaking.” *The Journal of Politics* 64 (4): 1153–1174.
- Wennerås, Christine & Wold, Agnes (1997): ”Nepotism and sexism in peer review”. *Nature* 387: 341–343.
- Wiberg, Matti (2003): ”Perustuslakivaliokunta asiantuntija-areenana.” *Lakimies* 6: 967–991.
- Wiberg, Matti & Mattila, Mikko (1997): ”Committee assignments in the Finnish parliament.” Teoksessa Isaksson, Guy (toim.): *Inblickar i nordisk parlamentarism*. Meddelanden från ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi, Statsvetenskapliga institutionen, ser. A: 470, Åbo, 221–244.



- Woodward, Alison (2003): "Building velvet triangles: gender and informal governance." Teoksessa Christiansen, Thomas & Piattoni, Simona (toim.): *Informal Governance in the European Union*. Edward Elgar, Cheltenham, 76–93.
- Wängnerud, Lena (1999): *Kvinnorepresentation. Makt och möjligheter i Sveriges riksdag*. Studentlitteratur, Lund.
- Young, Iris Marion (2000): *Inclusion and Democracy*. Oxford University Press, Oxford.
- Young, Iris Marion (1996): "Communication and the Other: Beyond deliberative democracy." Teoksessa Benhabib, Seyla (toim.): *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*. Princeton University Press, Princeton, 120–136.



Liite I. Valiokuntien eniten konsultoimat organisaatiot
(viisi eniten konsultoitua tai vähintään 5 konsultaatiota)

	Organisaatio	Kon- sultaati- ot yht.	Hlökon- sultaa- tioita yht.	Miehiä	Naisia
Hallintovk yht. 195 organisaatiota	Sisäasiainministeriö	97	96	67	29
	Oikeusministeriö	35	28	10	18
	Valtiovarainministeriö	27	21	8	13
	Suomen Kuntaliitto	26	18	13	5
	Sosiaali- ja terveysministeriö	18	14	8	6
Lakivk yht. 109 organisaatiota	Oikeusministeriö	48	47	27	20
	Sisäasiainministeriö	13	12	11	1
	Suomen Asianajajaliitto	12	11	9	2
	Sosiaali- ja terveysministeriö	11	11	1	10
Liikenne- ja viestintävk yht. 143 organisaatiota	Valtakunnansyyttäjänvirasto	11	11	8	3
	Liikenne- ja viestintäminis- teriö	76	76	39	37
	Merenkulkulaitos	17	17	17	0
	Oikeusministeriö	13	11	6	5
	Valtiovarainministeriö	13	11	9	2
	Tiehallinto	9	9	8	1
Maa- ja metsäta- lousvk yht. 112 organisaatiota	Viestintävirasto	9	9	7	2
	Maa- ja metsätalousminis- teriö	51	51	26	25
	Maa- ja metsätaloustuotta- jain Keskusliitto MTK ry	22	18	14	4
	Svenska Lantbruksprodu- centernas Centraförbund SLC	16	5	5	0
	Oikeusministeriö	11	7	1	6
	Helsingin yliopisto	8	8	6	2
	Metsäteollisuus ry	8	7	7	0
Perustuslakivk yht. 27 organisaatiota	Oikeusministeriö	33	30	17	13
	Sosiaali- ja terveysministeriö	17	17	7	10



	Liikenne- ja viestintäministeriö	15	12	6	6
	Sisäasiainministeriö	10	9	7	2
	Valtiovarainministeriö	9	9	4	5
Puolustusvk	Puolustusministeriö	20	19	19	0
yht. 30 organisaatiota	Pääesikunta	12	12	12	0
	Ulkoasiainministeriö	6	6	3	3
Sivistysvk	Opetusministeriö	41	41	21	20
yht. 194 organisaatiota	Suomen Kuntaliitto	14	13	5	8
	Opetusalan Ammattijärjestö OAJ ry	7	7	4	3
	Taiteen keskustoimikunta	7	7	6	1
	Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry	6	6	5	1
Sosiaali- ja terveysvk	Sosiaali- ja terveysministeriö	79	78	25	53
yht. 146 organisaatiota	Kansaneläkelaitos	24	24	11	13
	Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry	13	13	13	0
	Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry	13	13	2	11
	Sosiaali- ja terveysalan tutkimus- ja kehittämiskeskus Stakes	13	13	8	5
	Suomen Kuntaliitto	13	13	2	11
Suuri valiokunta					
yht. 11 organisaatiota	(ei yhtään yli 5 konsultaatiokerran organisaatiota)				
Talousvk	Kauppa- ja teollisuusministeriö	47	45	28	17
yht. 131 organisaatiota	Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry	26	22	15	7
	Valtiovarainministeriö	18	18	11	7
	Ulkoasiainministeriö	13	13	9	4
	Oikeusministeriö	12	12	9	3



Tulevaisuusvk					
yht. 28 organisaatiota	(ei yhtään yli 5 konsultaatiokerran organisaatiota)				
Työelämä- ja tasa-arvovk	Sosiaali- ja terveysministeriö	41	40	21	19
yht. 119 organisaatiota	Työministeriö	39	39	20	19
	Suomen Yrittäjät	16	15	7	8
	Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry	15	15	13	2
	Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry	15	14	8	6
Ulkoasiainvk	Ulkoasiainministeriö	55	54	28	26
yht. 37 organisaatiota	Valtiovarainministeriö	7	7	4	3
	Kehityspoliittinen toimikunta	6	5	1	4
	Valtioneuvoston kanslia	5	5	3	2
Valtiovarainvk	Valtiovarainministeriö	114	97	68	29
yht. 116 organisaatiota	Verohallitus	42	39	19	20
	Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry	33	24	16	8
	Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry	31	16	14	2
	Valtiontilintarkastajain kanslia	28	1	1	0
Ympäristövk	Ympäristöministeriö	77	74	35	39
yht. 127 organisaatiota	Maa- ja metsätalousministeriö	16	15	6	9
	Suomen Ympäristökeskus SYKE	15	15	11	4
	Suomen Luonnosuojeluliitto	14	10	8	2
	Kauppa- ja teollisuusministeriö	13	13	8	5

**Liite 2. Naisten antamien asiantuntijakonsultaatioiden määrä ja osuus eniten konsultoiduissa mietinnöissä ja lausunnoissa**

Diaarinro		Mies	Nainen	Yht.	Naiset %
TyVM 3/2005 vp - HE 195/2004 vp	HE laiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain muuttamiseksi	9	22	31	71,0 %
MmVM 8/2005 vp - HE 32/2005 vp	HE laiksi koe-eläintoiminnasta ja laiksi eläinsuojelulain muuttamisesta	9	16	25	64,0 %
TaVM 12/2005 vp - HE 220/2004 vp	HE laeiksi vakuutusedustuksesta ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta	12	15	27	55,6 %
StVM 34/2005 vp - HE 164/2005 vp	HE laiksi julkisesta työvoimapaalvelusta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi	16	19	35	54,3 %
StVM 32/2005 vp - HE 107/2005 vp	HE laiksi lääkelain muuttamisesta	17	18	35	51,4 %
MmVL 12/2005 vp - HE 119/2005 vp	HE valtion talousarvioksi vuodelle 2006	17	13	30	43,3 %
MmVM 7/2005 vp - HE 54/2005 vp	HE laiksi elintarviketurvallisuusvirastosta	22	16	38	42,1 %
SiVM 7/2005 vp - HE 29/2004 vp	HE WIPO:n tekijänoikeussopimuksen ja WIPO:n esitysjä äänitesopimuksen hyväksymisestä	36	26	62	41,9 %
MmVM 9/2005 vp - HE 53/2005 vp	HE elintarvikelainsäädäntöä ja laiksi terveysuojelulain muuttamisesta	21	15	36	41,7 %
TyVL 12/2005 vp - HE 119/2005 vp	HE valtion talousarvioksi vuodelle 2006	14	9	23	39,1 %



Diaarinro		Mies	Nainen	Yht.	Naiset %
TuVM 1/2005 vp - VNS 8/2004 vp	VNS väestökehityksestä, väestöpolitiikasta ja ikärakenteen muutokseen varautumisesta...	22	14	36	38,9 %
SiVM 6/2005 vp - HE 28/2004 vp	HE laeiksi tekijänoikeuslain ja rikoslain 49 luvun muuttamisesta	41	26	67	38,8 %
HaVM 24/2005 vp - HE 88/2005 vp	HE kuntien valtionosuuslain ym lakien muuttamisesta	24	15	39	38,5 %
TyVM 4/2005 vp - VNS 4/2004 vp	VNS työelämästä	29	17	46	37, %
MmVM 3/2005 vp - HE 17/2005 vp	HE laiksi tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta	18	10	28	35,7 %
YmVL 33/2005 vp - HE 119/2005 vp	HE valtion talousarvioksi vuodelle 2006	32	17	49	34,7 %
HaVL 20/2005 vp - HE 119/2005 vp	HE valtion talousarvioksi vuodelle 2006	17	8	25	32,0 %
SiVL 10/2005 vp - HE 88/2005 vp	HE laeiksi kuntien valtionosuuslain, sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetun lain, opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain sekä eräiden muiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta	28	13	41	31,7 %
VaVM 34/2005 vp - HE 117/2005 vp	HE eräksi tuloveroperusteita koskeviksi muutoksiksi	22	10	32	31,3 %
YmVM 8/2005 vp - HE 281/2004 vp	HE laiksi kadun ja eräiden yleisten alueiden kunnossa- ja puhtaanapidosta annetun lain muuttamisesta	23	8	31	25,8 %



Diariinro		Mies	Nainen	Yht.	Naiset %
TyVM 7/2005 vp - HE 94/2005 vp	HE laiksi työsuojelun valvon- nasta ja työpaikan työsuoje- lyhteistoinnasta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi	25	8	33	24,2 %
VaVM 1/2005 vp - K 16/2004 vp	HE laiksi työsuojelun valvon- nasta ja työpaikan työsuoje- lyhteistoinnasta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi	36	11	47	23,4 %
VaVM 4/2005 vp - VNS 1/2005 vp	Valtiontilintarkastajain ker- tomus vuodelta 2003	27	8	35	22,9 %
SiVM 15/2005 vp - HE 28/2005 vp	VNS valtiontalouden kehyk- sistä vuosille 2006-2009	14	4	18	22,2 %
LaVm 10/2005 vp - HE 263/2004 vp	HE nuorisolaisiksi sekä laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain I §:n muuttamisesta	33	9	42	21,4 %
LaVM 8/2005 vp - HE 261/2004 vp	HE vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa ja tutkin- tavankeuden toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi	33	9	42	21,4 %
TyVM 12/2005 vp - HE 143/2005 vp	HE laiksi rangaistusten täy- täntöönpanon hallinnosta annetun lain muuttamisesta	32	8	40	20,0 %
HaVM 12/2005 vp - HE 6/2005 vp	HE rajavartiolaitosta ja raja- vyöhykettä koskevan lainsää- dännön uudistamiseksi	35	8	43	18,6 %
LaVM 9/2005 vp - HE 262/2004 vp	HE vankeutta ja ehdonalais- ta vapauttamista koskevaksi lainsäädännöksi	35	8	43	18,6 %
VaVM 28/2005 vp - K 11/2005 vp	Valtion tilinpäätöskertomus 2004	44	8	52	15,4 %
PuVL 8/2005 vp - HE 110/2005 vp	HE laiksi sotilaallisesta krii- sinhallinnasta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi	22	4	26	15,4 %



Diaarinro		Mies	Nainen	Yht.	Naiset %
HaVM 10/2005 vp - HE 266/2004, LA 58/2005 vp	HE laiksi poliisilain muut- tamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi, LA laiksi tullihallintojen keskinäisestä avunannosta ja yhteistyöstä tehdyn yleissopimuksen lain- säädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaatta- misesta annetun lain 2 §:n muuttamisesta	23	4	27	14,8 %
LiVM 25/2005 vp - HE 138/2005 vp	HE ilmailualan lakien muut- tamisesta	24	4	28	14,3 %
SiVM 11/2005 vp - HE 40/2005 vp	HE laeiksi ammatillisesta ai- kuiskoulutuksesta annetun lain sekä opetus- ja kulttuu- ritoimen rahoituksesta an- netun lain muuttamisesta	20	3	23	13,0 %
VaVL 18/2005 vp - K 3/2005 vp	Hallituksen toimenpideker- tomus vuodelta 2004	14	2	16	12,5 %
LiVM 26/2005 vp - HE 139/2005 vp	HE ilmailulaiksi	23	3	26	11,5 %
LiVM 24/2005 vp - HE 150/2005 vp	HE väylämaksulaiksi	24	3	27	11,1 %
LiVM 23/2005 vp - HE 149/2005 vp	HE laiksi alusten jääluokituk- sista ja jäänmurtaaja-avustuk- sesta	24	2	26	7,7 %
LiVM 21/2005 vp - VNS 3/2005 vp	VN:n selonteko tielaitosuud- istuksesta	28	2	30	6,7 %
yht.		945	415	1360	30,5 %



Liite 3. Naisten määrä ja osuus henkilöasiantuntijakonsultaatioista ministeriöittäin ja valiokunnittain (miesten määrä suljiissa)

Valiokunta	STM	OM	OPM	YM	VM	PLM	TM	SM	UM	LVM	KTM	MMM	Naiset yht.	Miehet yht.	Kaikki yht.	Naisten osuus %
hallintovk	6 (8)	18 (10)	7 (7)	1 (3)	13 (8)	0 (3)	6 (4)	29 (67)	4 (6)	1 (4)	1 (10)	3 (2)	89	132	221	40,3 %
lakivk	10 (1)	20 (27)	0 (2)	1 (0)	0 (6)	0 (0)	0 (0)	1 (11)	4 (1)	2 (0)	0 (1)	0 (0)	38	49	87	43,7 %
liikenne- ja viestintävk	1 (1)	5 (6)	0 (0)	2 (3)	2 (9)	0 (1)	1 (0)	2 (4)	4 (0)	37 (39)	3 (1)	1 (0)	58	64	122	47,5 %
maa- ja metsätaloustaloustieteen valiokunta	0 (3)	6 (1)	2 (0)	0 (2)	3 (3)	0 (0)	0 (0)	2 (3)	1 (3)	0 (0)	4 (1)	25 (26)	43	42	85	50,6 %
perustuslakivk	10 (7)	13 (17)	1 (2)	3 (1)	5 (4)	0 (1)	3 (1)	2 (7)	2 (3)	6 (6)	1 (2)	2 (3)	48	54	102	47,1 %
puolustusvk	0 (0)	1 (1)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (19)	0 (0)	0 (1)	3 (3)	0 (0)	1 (1)	0 (0)	5	25	30	16,7 %
sivistysvk	0 (0)	1 (0)	20 (21)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	1 (0)	0 (1)	1 (0)	0 (2)	1 (0)	0 (0)	24	24	48	50,0 %
sosiaali- ja terveysvk	53 (25)	3 (0)	3 (0)	0 (0)	4 (4)	0 (0)	4 (5)	0 (3)	0 (0)	0 (0)	1 (2)	0 (0)	68	39	107	63,6 %
suuri vk	0 (0)	0 (0)	0 (3)	0 (1)	1 (1)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	1 (0)	0 (0)	0 (2)	0 (0)	2	7	9	22,2 %
talousvk	2 (4)	3 (9)	1 (1)	4 (2)	7 (11)	1 (3)	0 (0)	0 (3)	4 (9)	1 (2)	17 (28)	1 (3)	41	75	116	35,3 %
tulevaisuusvk	1 (3)	0 (0)	0 (2)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (1)	0 (1)	0 (0)	0 (1)	0 (0)	0 (0)	1	8	9	11,1 %
työelämä- ja tasa-arvovaliokunta	19 (21)	1 (3)	4 (2)	0 (0)	1 (4)	0 (0)	19 (20)	0 (2)	0 (0)	0 (0)	0 (2)	0 (0)	44	54	98	44,9 %
ulkoasiainvk	0 (0)	1 (0)	0 (1)	0 (0)	3 (4)	1 (1)	0 (0)	0 (0)	26 (28)	0 (0)	0 (1)	0 (2)	31	37	68	45,6 %
valtiovarainvk	4 (9)	2 (2)	1 (5)	2 (5)	29 (68)	0 (8)	3 (6)	5 (14)	8 (12)	2 (7)	7 (12)	3 (10)	66	158	224	29,5 %
ympäristövk	1 (7)	8 (2)	2 (0)	39 (35)	2 (3)	0 (0)	0 (0)	0 (2)	3 (2)	8 (0)	5 (8)	9 (6)	77	65	142	54,2 %
yht. N (M)	107 (89)	82 (78)	41 (46)	52 (52)	70 (125)	2 (36)	37 (37)	41 (119)	61 (67)	57 (61)	41 (71)	44 (52)	635	833	1468	40,1 %
Kaikki yht.	196	160	87	104	195	38	74	160	128	118	112	96				
Naisten osuus %	54,6 %	51,3 %	47,1 %	50,0 %	35,9 %	5,3 %	50,0 %	25,6 %	47,7 %	48,3 %	36,6 %	45,8 %				