

Apurahahankkeen loppuraportti Helsingin Sanomain säätiölle

Hankkeen nimi: Perustuslaki muuttuvassa julkisuudessa

Myöntövuosi: 2020

Myönnetty summa: 78 000 €

Hanke alkoi: 1.1.2021

Hanke päättyi: 31.12.2021

Hankkeeseen muualta saatu rahoitus: Olemme tehneet poikkitieteellistä yhteistyötä akatemiatutkija, OTT Maija Dahlgrenin kanssa ja voineet mm. hyödyntää Dahlgrenin Suomen Akatemian rahoituksella keräämiä haastatteluaineistoja.

Vastuhenkilö: Anu Kantola, professori, Helsingin yliopisto, valtiotieteellinen tiedekunta

Muut tutkijat: Timo Harjuniemi, tutkijatohtori, Helsingin yliopisto, valtiotieteellinen tiedekunta
Maija Dahlberg, tutkijatohtori, Itä-Suomen yliopisto, oikeustieteiden laitos
Päivi Leino-Sandberg, professori, Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta

Tiivistelmä hankkeesta

Hankkeessa tutkittiin eduskunnan perustuslakivaliokunnan suhdetta mediajulkisuuteen. Hankkeessa selvitettiin laajan haastatteluaineiston avulla, miten median ja julkisuuden luoma paine vaikuttaa Suomen lakien perustuslainmukaisuutta tulkitsevan perustuslakivaliokunnan työskentelyyn ja miten valiokunta pyrkii suojautumaan julkisuuden aiheuttamalta paineelta. Lisäksi hankkeessa tutkittiin eduskunnan perustuslakivaliokunnan työtä seuraavien politiikan toimittajien suhdetta eduskunnan perustuslakivaliokuntaan. Selvitimme, millainen asema perustuslakivaliokunnalla on politiikan toimittajien työssä, miten toimittajat käytännössä hankkivat tietoa perustuslakivaliokunnasta ja millaisissa tilanteissa valiokunnasta vuodetaan tietoja journalisteille. Helsingin Sanomain säätiön rahoituksen avulla haastateltiin keväällä 2021 15 suomalaista politiikan journalistia keskeisistä suomalaisista tiedotusvälineistä.

Hankkeen tavoite

Hankkeen tavoitteena oli tutkia, miten eduskunnan perustuslakivaliokunta toimii tilanteessa, jossa yhteiskunta on ”medioitunut” eli median yhteiskunnallinen vaikutusvalta on kasvanut. Perustuslakivaliokunta on oikeudellinen instituutio, jonka on määrä arvioida, ovatko lakiesitykset perustuslain mukaisia. Valiokunnan tulisi siis käyttää oikeudellista harkintaa ja toimia puoluepolitiikan vastakkainasettelujen yläpuolella. Viime vuosina perustuslakivaliokunta on kuitenkin ollut usein politiikan kiistojen ja kohujen keskiössä; esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistus ja koronaviruksen torjunta herättivät kiihkeää keskustelua perustuslakivaliokunnan toiminnasta. Samalla valiokunnasta mediajulkisuuteen päätyneet vuodot ovat lietsoneet keskustelua siitä, pystyvätkö valiokunnan kansanedustajajäsenet toimimaan valiokunnassa puhtaana oikeudellisessa roolissa. Samaan aikaan myös perus- ja ihmisoikeuksien asema suomalaisessa oikeusjärjestyksessä on vahvistunut ja se on kasvattanut perustuslakivaliokunnan poliittista merkitystä. Tämä hanke tutki laajojen haastatteluaineistojen avulla, miten valiokunnan kaltainen oikeudellinen instituutio toimii poliittisten ja median suunnalta tulevien paineiden ja jännitteiden keskellä ja onko mahdollista, että perustuslain tulkinta olisi medioitumassa ja sitä kautta jopa politisoitumassa Suomessa.

Tavoite saavutettiin (asteikolla 1-5): 4

Pääpiirteissään hanke onnistui hyvin. Helsingin Sanomain säätiön rahoituksella keräsimme 15 politiikan toimittajien haastattelua. Lisäksi teimme yhteistyötä oikeustieteilijä, akatemiaturkija Maija Dahlbergin kanssa ja hyödynsimme Dahlbergin jo aiemmin keräämää, laajaa haastatteluaineistoa, jossa oli mukana perustuslakivaliokunnan jäseniä ja valiokuntaneuvoksia sekä valiokunnan kuultavina käyviä asiantuntijoita. Kaiken kaikkiaan haastatteluita oli käytössämme 64. Tuloksista ilmestyi keväällä 2022 kaksi vertaisarvioitua tutkimusartikkelia (*Lakimies, Media & Viestintä*). Lisäksi tulossa on samoista teemoista kaksi kansainvälistä artikkelia.

Olemme esitelleet hankkeen tuloksia *Politiikasta.fi* lehdessä. Suunnitteilla on myös Perustuslakivaliokunnan asemaa käsittelevä keskustelutilaisuus, jonka pohjana toimivat aiheesta julkaisemamme tutkimusartikkelit. Pandemiasta johtuen hanketta ei ole vielä päästy esittelemään tieteellisissä konferensseissa.

Keskeiset tulokset

Hankkeen keskeisenä tuloksena on laajaan haastatteluaineistoon perustuva tutkimus, jossa on selvitetty perustuslakivaliokunnan ja mediajulkisuuden suhdetta eri näkökulmista. Ensinnäkin tutkimme valiokunnan jäsenten ja virkamiesten sekä valiokunnan kuultavina käyvien oikeudellisten asiantuntijoiden haastatteluiden (N=49) avulla, miten julkisuuden paine vaikuttaa valiokunnan työhön ja miten valiokunta sääntelee itseensä kohdistuvaa mediapaineita. Haastatteluista ilmenee, että valiokunta on kovan julkisuuspaineen alla erityisesti poliittisesti kiistanalaisten asioiden kohdalla. Samalla osoitamme, että valiokunta pyrkii suojautumaan mediapaineelta paitsi oikeudellisten sääntöjen myös erilaisten epävirallisten julkisuuskäytäntöjen ja sanattomien sopimusten avulla.

Perustuslain mukaan eduskunnan valiokunnat kokoustavat suljetuin ovin ja valiokunnasta käydyistä keskusteluista ei tule puhua mediajulkisuudessa. Haastatteluista kuitenkin käy ilmi, että vaikka valiokunnan jäsenet korostavat toimivansa valiokunnassa oikeudellisessa roolissa, julkisuus tarjoaa mahdollisuuksia omien näkökantojen edistämiseen ja asema lautakunnassa voi toimia keinona luoda suhteita journalisteihin. Oma mahdollista, että valiokunnan jäsenet saattavat vuotaa valiokunnasta tietoa luottotoimittajalle tai keskustella valiokunta-asioista sosiaalisessa mediassa tavalla, joka on ristiriidassa valiokunnan oikeudellisen aseman kanssa. Valiokunta pyrkiikin hallitsemaan mediajulkisuuttaan erilaisilla kirjoittamattomilla säännöillä ja käytännöillä, valiokunnan jäseniä koulitaan käyttäytymään valiokunnan julkisuuskulttuurin mukaisesti samalla kun tiedotus pyritään keskittämään valiokunnan puheenjohtajalle.

Median paine ja sen sääntely näkyvät myös valiokunnan asiantuntijoiden valinnassa. Valtaosa haastattelumistamme oikeudellisista asiantuntijoista suhtautuu pidättyväisesti mediajulkisuudessa esiintymiseen. Samalla kuitenkin osa oikeustieteellisistä asiantuntijoista on ryhtynyt käymään aktiivista keskustelua valiokunnan käsittelemistä asioista medioissa. Haastatteluiden mukaan onkin esimerkkejä siitä, että valiokunta saattaa sulkea asiantuntijakuulemisten ulkopuolelle asiantuntijoita, joiden katsotaan toimivan julkisuudessa liian aktiivisesti ja ikään kuin vallitsevan oikeuskulttuurin vastaisesti. Näin valiokunta pyrkii suojaamaan toimintaansa median paineelta ja työnsä politisoitumiselta.

Myös politiikan journalistit kuvaavat perustuslakivaliokunnan kasvanutta merkitystä: valiokunnan seuraamisesta on tullut aiempaa keskeisempi osa politiikan journalistien työtä. Valiokuntaa on tärkeää seurata, sillä siitä on tullut eräänlainen ”politiikan kuninkaantekijä”, joka on usein ratkaisevassa roolissa keskeisten lakialoitteiden kohtalosta päätettäessä. Toimittajat kuvailevat perustuslakivaliokunnan julkisuuskulttuuria yleisesti ottaen tiukaksi, mutta kertovat kuitenkin, että välillä valiokunnasta vuodetaan luottamuksellisia tietoja toimittajille poliittisista syistä. Tilanteissa, joissa yksi valiokunnan jäsen vuotaa

tietoa toimittajille, valiokunnan tiukka julkisuuskulttuuri saattaa romahtaa ikään kuin dominoefektin johdosta: vuodot alkavat seurata toisiaan, kun valiokunnan jäsenet huomaavat, että poliittiset kilpailijat vuotavat tietoa toimittajille.

Hankkeen tulokset antavatkin jännittävän kuvan suomalaisen poliittisen järjestelmän yhdestä ydinkohdasta. Suomalainen järjestelmä, jossa lakien perustuslainmukaisuutta arvioidaan Eduskunnan valiokunnassa kansanedustajien ja lausuntoja antavien asiantuntijoiden voimin, on kansainvälisesti katsoen harvinaislaatuinen. Tutkimus tuo esiin median kasvaneen paineen perustuslain tulkinnoissa: valiokunta käsittelee isoja kysymyksiä ja median paine on merkittävä. Samalla sosiaalinen media ja verkkomediat ovat uusia kanavia, joissa asiantuntijat ja myös poliitikot voivat tulkinnoista keskustella. Julkisuuden roolia perustuslain tulkinnoissa on hyvä seurata ja tutkia jatkossakin, kun arvioidaan sitä, kykeneekö perustuslakivaliokunta oikeudelliseen harkintaan, joka nousee puoluepoliittisten kiistojen yläpuolelle. Hankkeen keskeiset tulokset on dokumentoitu kahdessa suomenkielisessä, vertaisarvioidussa tutkimusartikkelissa. Lisäksi hankkeesta kirjoitetaan vielä kaksi englanninkielistä tutkimusartikkelia.

Hankkeen julkaisut, artikkelit ja kirjoitukset

Dahlberg, Maija & Harjuniemi, Timo (2022). Poliitiikan ”kuninkaantekijä” – Poliitiikan journalismin suhde eduskunnan perustuslakivaliokuntaan. *Lakimies* 2: 265-289: <https://www.edilex.fi/lakimies/1000600001>

Harjuniemi, Timo, Dahlberg, Maija & Kantola, Anu (2022). Sanattomien sopimusten puolustajat: eduskunnan perustuslakivaliokunnan suhde mediajulkisuuteen. *Media ja viestintä* 45 (2): 1-23. <https://journal.fi/mediaviestinta/article/view/120274>

Dahlberg, Maija & Harjuniemi, Timo (2022). Perus- ja ihmisoikeuksien vahti ja politiikan kuninkaantekijä. *Politiikasta* 19.5.2022. <https://politiikasta.fi/perus-ja-ihmisoikeuksien-vahti-ja-politiikan-kuninkaantekija/>

Esitelmät tieteellisissä konferensseissa

Tutkimusta on määrä esitellä tieteellisissä konferensseissa vielä syksyllä 2022 ja keväällä 2023.

Muut esitykset, luennot tai koulutukset

Tarkoituksena on järjestää hankkeen loppuseminaari talvella 2022-23. Tilaisuuteen pyydetään mukaan niin valiokunnan jäseniä, oikeudellisia asiantuntijoita kuin politiikan toimittajiakin. Tilaisuudessa keskustellaan tutkimusartikkeleissamme esiin nostamistamme havainnoista.

Hankkeen saama medianäkyvyys (lehtikirjoitukset, tv- ja radio-ohjelmat, muu medianäkyvyys)

Poliittinen talous -podcastin jakso: tulossa alkusyksystä 2022.

Hankkeessa syntyneet tutkimusaineistot ja niiden jatkokäyttö

Hankkeessa syntyneitä toimittajahaastatteluita säilytetään vuoden 2023 loppuun salasanalla suojatulla kovalevyllä. Aineistoa hyödynnetään vielä hankkeen englanninkielisten tutkimusartikkeleiden kirjoittamisessa.

Hankkeen ylijäämän käyttö

Pandemiasta johtuen emme ole päässeet esittelemään projektin tuloksia konferensseihin. Myös kansainvälisten artikkelien julkaiseminen on hidastunut pandemian vuoksi, koska joulun aikana on ruuhkaa ja pula arviointijoista. Tavoitteenamme on julkaista ainakin kaksi kansainvälistä artikkelia projektin tuloksista ja haluaisimme niiden ilmestyttyä myös järjestää talvella 2023 seminaarin ja keskustelutilaisuuden projektin tuloksista siten, että voisimme saada siihen mukaan esimerkiksi

Lakimiesliiton. Koska aihe on aika jännitteinen, olisi hyvä, että seminaari järjestetään vasta kun meillä on artikkelit julkaistuna. Toivoisimmekin, että ylijäämän osalta projektin kesto voitaisiin jatkaa vuoden 2023 loppuun, jolloin meillä olisi mahdollisuus käyttää ylijäämää tutkimuksen tulosten levittämiseen kansainvälisesti ja seminaarin järjestämiseen.