

Monen monta demokratiaa



Monen monta demokratiaa

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan julkaisu 3 /2007

ISBN 978-951-53-3003-1 (nid.)
ISBN 978-951-53-3004-8 (PDF)

*Kauko Sipposen juhlaseminaari
Eduskunta 25.4.2007*

Monen monta demokratiaa

Kauko Sipposen juhlaseminaari
eduskunnassa 25.4.2007

toimittaneet:
Paula Tiihonen
Risto Harisalo

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan taustajulkaisu 3/2007

Kannen kuva: Väinö Aaltonen, Tulevaisuus, 1932/1969
Pronssia. Eduskunta, istuntosali

Tulevaisuusvaliokunta
Eduskunta
Puhelin (09) 4321
Faksi (09) 432 2140
tuv@eduskunta.fi
www.eduskunta.fi

1. painos

ISBN 978-951-53-3003-1 (nid.)
ISBN 978-951-53-3004-8 (PDF)

EDITA PRIMA OY, HELSINKI 2007

Esipuhe

On aina suuri ilo onnitella pitkän työrupeaman tehnyttä ihmistä. Erityisen suuri iloni on, kun voin kohdistaa tulevaisuusvaliokunnan puolesta niin onnittelut kuin kiitoksetkin 80-vuotta täyttäneelle ajattelijalle Kauko Sipposelle. Hän on toiminut niin tutkimuksen, politiikan, hallinnon kuin yritys-elämän kentillä suvereenisti.

Eduskuntaan jäi pysyvä muisto kevään 2007 juhlaseminaarista, jossa Sipponen ohitti säkenöivyydessään oppilaansa. Ei sukkelasti, vaan joutuisan älykkäästi oivaltaen, varsinkin kutakin puheenvuoroa kommentoidessaan.

Kauko Sipponen on monella tavalla pitkältä ajalta osa eduskuntaa ja ollut jopa töissä eduskunnassa, eduskunnan kirjastossa ensin vt. amanuenssina ja sitten vt. nuorempana apulaiskirjastonhoitajana 15.9.50-1.10.51. Hän on koonnut mm. yhdessä Aune Autin kanssa luettelon nimeltä *Yhteisluettelo Suomen tieteellisissä kirjastoissa olevista ulkomaisista lainopillisista aikakaus- ja sarjajulkaisuista 1956*.

Luonnollisesti merkittävimmän työn eduskunnan ja demokratian eteen hän on tehnyt valtiosäännön ja hallinnon tutkijana. Hän on eräs pitkäaikaisempia ja paljon eduskunnan käyttämiä asiantuntijoita perustuslakivaliokunnassa. Tulevaisuusvaliokunnassa hän on muun muassa toiminut ”*Kokeneet Viisaat*” -ryhmän jäsenenä.

Kauko Sipponen on ollut mukana monissa sodanjälkeisissä tärkeissä valtiota ja hallintoa koskevan lainsäädännön suurissa käännteissä – mukaan lukien perustuslakiuudistukset. Hänen käsittelemät teemat ovat moninaiset, mutta aina on ollut jotenkin kyse yhteisten asioiden hoitamisesta ja demokratiasta. Kaksi kirjaa, jotka yksin riittävät perustelemaan miksi hän kuuluu valtiollisen elämän parhaimmiston (tässä tapauksessa erityisesti tulkitsijana) on syytä erikseen nostaa esille

- 1) väitöskirja *Lainsäädäntövallan delegointi 1965* ja
- 2) uuden perustuslain selittävä *Kansalainen - isäntä vai renki 2000*.

Sipponen on persoonallisuus. Tulevaisuusvaliokunta on käsitellyt hallinnan ongelmia globaalista lokaaliin ja nykyajan tulevaisuudentutkijat puhuvat mieluusti tulevaisuus-kartoista. Sipposella on ote näihin asioihin. Tämä ilmenee eräässä hänen kuuluisassa työskentelytavassaan, jota voi pitää esimerkkinä hyvästä hallinnasta – oli sitten kyse maailman, politiikan, tutkimuksen, valtiosäännön taikka oman elämän hallinnasta. Kirja, vaikka koskisi niinkin isoa asiakokonaisuutta kuin maamme uusi perustuslaki,

kuulemma hahmotetaan pöydälle tai lattialle kokonaisuutena, jonka kokonaisuuden rakentaminen alkaa lappusilla, joita aletaan aakkos-/asia-/aika-/ muussa järjestyksessä pinoita sopiviin pinoihin niin, että lopulta vuosien päästä kaikki käsiteltävät asiat ovat lopulta lapuilla systemaattisesti käsiteltyinä ja oikeassa paikassa kokonaisuuden kannalta - ikään kuin kartalla.

Parhaimmat onnittelut vielä kerran.

Marja Tiura

Tulevaisuusvaliokunnan puheenjohtaja

Sisällys

Muuttuvan demokratian monet perspektiivit	7
Professori Jari Stenvall	
Monen monta demokratiaa	11
Emeritusprofessori Kauko Sipponen	
Siviilikriisien johtaminen demokraattisessa oikeusvaltiossa	29
Valtiosihteeri Risto Volanen	
Korporatismi ja demokratia	38
Toimitusjohtaja Sixten Korkman	
Oikeus ja yhteiskunta: Lainsäädäntö demokratian moottorina	46
Kansliapäällikkö Kirsti Rissanen	
Julkinen ja yksityinen hyvinvointivastuu – Näkökohtia valtion, perheen ja markkinoiden rooliin ihmisten hyvinvoinnissa	53
Ylijohtaja Matti Heikkilä	
Julkinen sektori demokratian ja tehokkuuden ristipaineessa	58
Dosentti Seppo Tiihonen	
Ajatusten synergia – Yhteiskunta matkalla huomiseen	85
Professori Risto Harisalo	
Mitä uutta parlamenteissa?	94
Hallintotieteen tohtori Paula Tiihonen	

Muuttuvan demokratian monet perspektiivit

Professori Jari Stenvall

Julkaisun tausta

Tämän julkaisun taustalla ovat pääsääntöisesti Kauko Sipposen 80-vuotisseminaarissa pidetyt esitelmät. Seminaarin järjestivät Kauko Sipposen entiset oppilaat ja se pidettiin keväällä 2007 Eduskunnan tiloissa.

Kauko Sipposella on ollut monipuolinen, mielenkiintoinen ja vaikutusvaltainen työura. Hän on toiminut muun muassa Tampereen yliopiston ensimmäisenä julkisen hallinnon professorina ja alan käynnistäjänä sekä myöhemmin yliopiston kanslerina. Kauko Sipposella on ollut muun muassa työtehtäviä niin tasavallan presidentin kanslian kansliapäällikkönä, maaherrana kuin elinkeinoelämän valtuuskunnan, Evan, toimitusjohtajana.

Kauko Sipponen on myös julkaissut lukuisia kirjoja ja julkaisuja. Nämä teokset ovat olleet paitsi tieteellisesti ansiokkaita niin myös tärkeitä yhteiskunnallisia puheenvuoroja. Niissä on näkynyt tekijän kokemus ja aitiopaikat eri yhteiskunnallisissa tehtävissä.

Tämän päivän keskustelussa pohditaan paljon tieteellisen tiedon ja käytännön keskinäistä yhdistämistä. Kauko Sipposen työura osoittaa konkreettisesti, kuinka tärkeää on toiminta sekä tieteen että käytännön rajapinnoilla. Tieteellinen ajattelu auttaa muun muassa hahmottamaan ja jäsentämään kokonaisuuksia sekä tunnistamaan asioiden taustoilla olevia syy-seuraussuhteita. Käytännön hallinta auttaa puolestaan kiinnittämään tutkimusta ja tiedettä aidosti yhteiskuntaa eteenpäin vieviin teema-alueisiin.

On mahdollista jopa väittää, että tieteen ja käytännön tiivis liitto on yksi suomalaisen yhteiskunnan vahvuustekijöistä. Suomalaisessa yhteiskunnassa on myös pitkä traditio, jonka mukaan tieteen tekijöitä on toiminut myös yhteiskunnallisissa avaintehtävissä.

Kauko Sipposen elämäntyössä, esimerkiksi julkaisuissa, yhtenä vahvana teemana on nimenomaisesti ollut kansalaisuuteen, kansanvaltaisuuteen ja demokratiaan liittyvät kysymykset. Näitä kysymyksiin keskittyy myös tämä julkaisu.

Demokratia on toimivan yhteiskunnan perusta

Kysymys siitä, että demokratia ei olisi merkittävä yhteiskunnan kannalta, on lähes verrannollinen näkemykseen, jonka mukaan taloudellinen kehitys ei olisi keskeistä ja välttämätöntä. Demokratia on yksi yhteiskuntaa koossa pitävistä voimista. Se on toimivan ja menestyksellisen yhteiskunnan peruselementti.

Demokratian ydin on, että se tarkoittaa nimenomaisesti kansalaisten oikeutta päättää yhteisistä asioista. Vallankäyttö rakentuu demokratiassa alhaalta ylöspäin. Tässä mielessä demokratian perusta on arvolähtöinen:

Suvereenisuus on aina ankkuroitunut kansaan, kansakuntaan, vaalioikeutetuille. Kansan valtiolle siirtämää valtaa on käytettävä kansan hyväksi. (Sipponen 2000, 57)

Yksi keskeinen ja klassinenkin kysymys kansanvaltaisuuden kannalta on se, että kansalaiset kokevat demokratian oikeutettuna. Tähän kysymykseen on erityisesti kaksi hallitsevaa perspektiiviä (esimerkiksi Harisalo ym. 2007). On mahdollista ensinnäkin ajatella, että demokratian hyväksyttävyyttä perustuu menettely- ja toimintatapoihin. Tärkeintä on yhteisten asioiden ratkaiseminen demokraattisella tavalla. Toinen näkökulma on se, että tehdyt päätökset koetaan sisällöllisesti kansanvaltaisiksi. Tälle on myös yksi kriteeri se, missä määrin demokratiaa edustavat instituutiot nauttivat kansalaisten luottamusta. Kysymys on siis siitä, kokevatko kansalaiset poliittisten instituutioiden edustavan aidosti heitä.

Toimivan demokratian edistäminen on edellä olleesta näkökulmasta nimenomaisesti kansanvallan vahvistamista. Kun kyetään esimerkiksi luomaan edellytyksiä entistä paremmalle ja toimivammalle demokraattiselle päätöksenteolle, vahvistetaan samalla kansanvaltaisuuden edistämistä yhteiskunnassa.

Poliittiselle päätöksentekijälle kansanvaltaisuus luo vastuullisuutta. On hyvin vaativa ja tärkeä periaate se, että kansan valtiolle siirtämään valtaa on käytettävä kansan hyväksi. Poliittiset päätöksentekijät joutuvatkin tulkitsemaan kansanvaltaisuuden lähtökohtaa jatkuvasti uudelleen.

Demokratia on keksittävä jatkuvasti uudelleen

Yhteiskunta ja sen olosuhteet muuttuvat jatkuvasti. Siksi vaikka demokratiaan kuuluu pysyviä peruslähtökohtia, tulisi se myös keksiä jatkuvasti uudelleen. Meidän pitäisi siis miettiä, mitä demokratiaan liittyvät peruskysymykset ja totuudet tarkoittavat ja merkitsevät tämän päivän yhteiskunnassa ja toimintaympäristössä.

”Tuntuu ilmeiseltä, että poliittisen toiminnan ymmärtäminen jatkuvaksi prosessiksi, johon osallistuvat viranomaisten ohella poliittiset puolueet, etujärjestöt ja muut eturyhmät, on hyödyksi poliittisten tapahtumien kaikinpuoliselle kuvaamiselle ja selittämiseksi.” (Sipponen 1967, 24)

Demokratia on nähtävä ajassa eteneväksi prosessiksi. Tämä viittaa näkemykseen, että se uudistuu ja kehittyy sisällöllisesti jatkuvasti. Samalla se on parhaimmillaan yhteiskunnan muutosvoima.

Esimerkiksi Karl Popperin (2000) avoimen yhteiskunnan lähtökohdan mukaan demokratian tulisi tuottaa julkiseen politiikkaan ideoita ja jatkuvaa uudistumiskykyä. Kaikki näkemykset ovat kritiikille alttiita. Yhteiskunnallinen edistyminen perustuu kritiikin avulla löydetuille uusille ratkaisuille. Popperin näkemys herättääkin kysymään, onko demokratia ja poliittinen toiminta aidosti yhteiskunnassa uusien ajatusten ja ide-

oiden tuottaja ja kyetäänkö ne uudet ajatukset tunnistamaan kansalaisten toimesta vaikkapa vaalien yhteydessä.

Tocquevillen (esimerkiksi Laine 1999) ajattelutapa korostaa paikallistasolla tapahtuvan demokratian tärkeyttä yhteiskunnan menestystekijänä. Tärkeää on demokratiaan liittyvän innostuneisuuden ja kiinnostavuuden ylläpitäminen. Tämä haaste on merkittävä, jos ajattelemme esimerkiksi kunta- ja palvelurakennemuutostusta ja sen aikaansaamaa kuntien koon kasvua sekä uusia kuntien palvelujen tuotantomallia. Innostaako siis strateginen ja kokonaisvaltainen ajattelu kuntatasolla politiikan tekemiseen, jossa perinteenä on ollut se, että monet kunnanvaltuutetut ovat tulleet mukaan politiikkaan lähinnä ajamaan yksittäisiä asioita kuten oman asuinympäristönsä asioita? Kokonaisvaltainen politiikan tekeminen vaatii lisäksi asiantuntemusta.

Demokratiaa on pohdittava myös uusissa yhteyksissä. Yksi kysymys on esimerkiksi demokratian ylläpitäminen pitkittyneissä, yhteiskuntaa kohdistuvissa kriisi- ja häiriötilanteissa (Nurmi, Stenvall ja Juntunen 2007). Näissä tilanteissa saatetaan joutua esimerkiksi kuntatasolla tekemään paitsi kuntalaisten selviytymiseen ja hyvinvointiin niin myös talouteen vaikuttavia merkittäviä ratkaisuja.

Jos lähtökohtana on jatkuva uudistuminen, tarvitaan demokratiaan myös muutostohtajuutta (ks. esimerkiksi Stenvall ja Virtanen 2007). Demokratiaa edustavien instituutioiden tulisi kyetä oppimaan, toimimaan uskottavasti ja vuorovaikutteisesti ja luottamukseenkin perustuen. Samoin poliittisten instituutioilta vaaditaan ylipäänsä kykyä johtaa muutosta.

Demokratia vaatii erilaisia perspektiivejä

Demokratia ja sitä edustavat instituutiot toimivat yhä muuttuvammassa ja monimutkaisemmassa toimintaympäristössä. Samalla kuitenkin demokratian perustehtävät ovat pysyneet yhteiskunnassa ennallaan. Kansalaisten tulisi säilyä suhteessa demokratiaan isäntänä eikä renkinä (ks. Sipponen 2000).

Oleellista on, että toimiva demokratian tarkasteleminen vaatii useita näkökulmia. Käytännön näkökulmasta demokratiaa tulee esimerkiksi tarkastella niin poliittisten päätöksentekijöiden, virkamiesten, yhteiskunnassa vaikuttavien ryhmien ja kansalaisten näkökulmista. Myös tieteentekijöiden tulisi osallistua demokratiaan liittyvään keskusteluun.

Tutkimusyhteisön tulisi lähestyä demokratiaan monitieteellisesti. Poliitikkatieteillä, oikeustieteillä, hallintotieteillä ja sosiologialla on omat näkökulmansa ja perspektiivinsä. Demokratia on siis samanaikaisesti useita asioita kuten päätöksentekoa, kielellistä retoriikkaa, kansalaisten osallistumista, lakien säätämistä ja vallan käyttöä.

Lähteet

Harisalo, Risto; Aarrevaara, Timo; Stenvall, Jari ja Virtanen, Petri (2007). Julkinen politiikka – julkinen toiminta. Tampere University Press. Tampere.

- Laine, Jermu* (1999). Alexis de Tocqueville. Demokratian ja vapauden moderni yhteen sovittaja. Edita. Helsinki
- Nurmi, Veli-Pekka; Stenvall, Jari ja Juntunen, Pekka* (2007). Palvelujen ulkoistaminen ja kuntien varautuminen kriiseihin. Tutkimussuunnitelma. Lapin yliopisto.
- Popper, Karl R.* (2000). Avoin yhteiskunta ja sen viholliset. Otava. Keuruu.
- Sipponen, Kauko* (1967). Päätöksenteko kansanvallassa. Suomen ylioppilaskuntien liitto. Tampere.
- Sipponen, Kauko* (2000). Kansalainen – isäntä vai renki. WSOY. Vantaa.
- Stenvall, Jari ja Virtanen, Petri* (2007). Johtaminen muutoksessa. Edita. Helsinki.

Monen monta demokratiaa

Emeritusprofessori Kauko Sipponen

Demokratia leviää ongelmineen

Euroopassa on ollut tuplademokratioita, kuten kansandemokratiat. Itäisellä sivustallamme kasvaa suvereeni demokratia. Demokratian läntisen mallin voittokulku on kuitenkin toisen maailmansodan jälkeen ollut vakuuttava. Johns Hopkins yliopiston kansainvälisen politiikan tiedekunnan dekaani Francis Fukuyama intoutui jopa 1990-luvun alkupuolella julkaisemaan kuuluisaksi tulleen teoksensa ”Historian loppu ja viimeinen ihminen”. Jos yhteiskunta haluaa olla moderni, ainoa vaihtoehto on hänen mielestään markkinatalous ja demokraattinen poliittinen järjestelmä. Berliinin muurin murruttua lännen demokratia ja markkinatalous ovat voittaneet, ideologioiden taistelu on ohi, historia on päättynyt.

Ei tarvitse olla eurooppalainen skeptikko oivaltaakseen, että tässä tehtiin liian pitkä loikkaus. Fukuyama itsekin on havainnut, että demokratisoituminen on pitkä prosessi. Halu ja tarve elää liberaalissa demokratiassa kasvavat vasta ajan mittaan. Joillakin kulttuureilla on oma hallitsemistapansa, mikä halutaan säilyttää. Pakolla toteutettu vallanvaihdos, miekkalähetys, ei avaakaan tietä demokratiaan, Fukuyaman jälkihistorialliseen maailmaan, niin kuin Lähi-idässä havaitaan.

Hieman naiivi usko läntisen demokratian lopulliseen voittoon sekä uuden teknologian valtavaan vaikutukseen olivat toki tiedossani, kun lupauduin puhumaan demokratiasta ja yhteiskunnasta. Eroavuus ajattelutavoissa, tiedoissa ja analyysikyvyssä nuorempien sukupolvien hyväksi osoittautui kuitenkin odottamattoman suureksi, kun kirjoitustyössä vertailin 50–60 vuotta sitten saamaani peruskoulutusta nykyisten politiikan tai juridiikan tutkijoiden maailmankuvaan ja työskentelytapoihin. Yksinkertainen ja selkeä, yhteiseen arvopohjaan ja kokemukseen perustuva topeliaaninen maailmankuva onkin vaihtunut ikuisen kilpailuun ja muutokseen talouden hallitsemassa maailmassa. Demokratian ymmärtämiseksi on tarpeen käsitellä joitakin muutoksen elementtejä. Ne ovat niin merkittäviä, että alan uskoa monien politologien käsitykseen: länsimaaisessa yhteiskunnassa on käynnissä laajoja, politiikan ja demokratian luonnetta muuttavia prosesseja.

Kun viitisenkymmentä vuotta sitten pidin uudella ylioppilastalolla keskustelun pohjaksi esityksen demokratiasta ja yhteiskunnasta, SKDL:n kansanedustaja Yrjö Enne sanoi sen jälkeen, että alustuksessani olisi pitänyt olla enemmän särmiä. Tämän muistaen aion puhua enemmän ongelmista ja jättää vähemmälle jo monen moneen kertaan esitellyt ja käsitellyt yleiset näkökohdat demokratiasta.

Hyvinvointiyhteiskunta ja talouden hegemonia

Demokratiaa ja poliittista järjestelmää ei voida ymmärtää ilman monikerroksista valtiota. Periaatteessa valtio voi vaikuttaa millä elämänalalla tahansa. Käytännössä se on jättänyt laajan toiminta-alueen autonomiselle kansalaisyhteiskunnalle ja markkinatalouden yksiköille. Vladimir Iljitš Lenininkään ajatus valtion kuoleutumisesta ja sen korvautumisesta laskukonttoreilla ei toteutunut eikä vapauduttu erityisestä pakkokoneistosta. Uusia valtioita syntyy jatkuvasti eri puolilla maailmaa ja Eurooppaa. Joissakin maissa käydään vielä itsenäisyystaistelua. Eritrea ja Itä-Timor ovat voittaneet omansa. Skotlanti ja Wales ovat saaneet autonomian, mikä saattaa viedä valtiolliseen itsenäisyyteen.

Mielestäni läntisen demokratian merkittävin saavutus toisen maailmansodan jälkeen oli hyvinvointivaltion toteuttaminen ruotsalaisen kansankodin esimerkin ja lordi Beveridgen mietinnön luomalta pohjalta. Tarkoituksena oli turvata jokaiselle ihmisarvoinen elintaso antamalla hänelle tärkeimmät palvelut (peruskoulutus, terveyden- ja sairaanhoito, työttömyysturva, eläke, asunto ym.) julkisen vallan toimesta ilmaiseksi tai voimakkaasti subventoituina tai tulonsiirroin. Ne siirrettiin toisin sanoen markkinataloudessa vallitsevan kilpailun ja vahvemman oikeuden ulkopuolelle. Hyvinvointivaltion tarkoituksena oli lieventää pääosin markkinavoimien vapaasta toiminnasta aiheutuneita ongelmia. Sen toteuttamiseksi rakennettiin laaja julkinen koneisto. Hyvinvointivaltion asemesta meidän pitäisi nykyoloissa oikeastaan puhua hyvinvointiyhteiskunnasta, koska palvelujen, toimenpiteiden ja tulonsiirtojen kokonaisuudesta julkinen valta tuottaa vain osan; muut osat tuotetaan markkinoilla tai järjestöissä taikka kotitalouksissa.

Hyvinvointivaltion nimiin meillä vieläkin vannotaan. Sen säilyttäminen oli viime eduskuntavaalien vaalikampanjassa keskeinen kysymys – tosin sen säilyttämiseksi sitä täytyy hieman leikata. Pekka Kuusi keksi aikanaan hyvinvointivaltiolle sujuvan talouspoliittisen perustelun. Alun perin poliittisilla perusteluilla oli hyvinvointivaltiota luotaessa talouspolitiikkaa vahvempi perustelu: hyvinvointivaltiossa kenenkään ei tarvitse olla toisten ihmisten arvaamattoman ja epäoikeudenmukaisen mielivallan alainen. Sen aatepohja – samoin kuin perusoikeuksien – kumpuaa ihmisoikeuksien yleismaailmalisesta julistuksesta YK:ssa 10.12.1948, 1 artikla: Kaikki ihmisolennot syntyvät vapaina ja tasavertaisina arvoltaan ja oikeuksiltaan. Heille on annettu järki ja omatunto, ja heidän on toimittava toisiaan kohtaan veljeyden hengessä.

Opiskelin Ruskin-collegessa Oxfordissa 1950-luvun alussa sosiaalipolitiikkaa, ja mieleeni iskostui Beveridge-raportin perusajatus. Jos onnettomat olot – ”five giants” kuten sairaus tai työttömyys – työntävät yksilön syrjään elämän juoksuradalta, hänet on sille julkisin toimenpitein pian palautettava. Tässä ajatuksessa yhdistyvät mielestäni nykypäivänäkin käyttökelpoisella tavalla solidaarisuus ja yritteliäisyys.

Läntisessä Euroopassa alkoi jo 1960-luvun lopulta lähtien ilmetä hyvinvointivaltion ongelmia, minkä takia alettiin vähitellen puhua hyvinvointivaltion kriisistä. Keynesin ja Beveridgen opit eivät enää tehonneet työttömyyteen, julkisen vallan laaja interventio yhteiskuntaan alkoi tuottaa dysfunktionaalisia tuloksia, se heikensi yritteliäisyyttä. Kun Suomessa päästiin hyvinvointivaltiota rakentamaan taloudellisen vaurastumisen ansiosta täysin voimin vasta 1970-luvulla, se joutui laajenevan kritiikin kohteeksi vasta 1980-luvun loppupuolella. Minusta kritiikki on osin aiheellista, mutta kummunnee sittenkin sisimmältään ideologiasta. Uusliberalismin hengessä ja ideologisten vastustajien poistuttua tai heikennyttyä yhteiskunnan yksityinen taloudellinen sektori pyrkii globalisaation vahvistamana valloittamaan takaisin toiminnan alassa ja vaikutusvallassa menettämänsä

asemat, ehkä etenemään pitemmällekin. Lisäksi yhteiskunnan ohjauksen superideologioihin liitettiin meilläkin jo 1960-luvulla edustuksellisen ja osallistuvan demokratian sekä hyvinvointi-ideologian kehittämisen lisäksi määrätietoisesti taloudellisen kasvun ideologia. Suomessa kansalaismielipide tukee kuitenkin jatkuvasti mielipidemittausten perusteella hyvinvointivaltion palvelujen säilyttämistä.

Kysytään: Mitä hyvinvointivaltion jälkeen? Parhaan kasvualustan sille ovat tarjonneet homogeeniset pienet Pohjoismaat, missä yksilöt ovat voineet tuntea valtion omakseen. Ne on rakennettu suhteellisin turvallisiksi ja eheiksi elää. Minun kysymykseni kuuluu: Millaisen hyvinvointiyhteiskunnan luomme tulevaisuudessa?

Länsieurooppalaisen yhteiskunnan rakennetta ja toimintaa muotoilleet kirkko ja valtio saivat keskiajan päätyttyä rinnalleen neljä muuta instituutiota. Jokainen yhteiskunnan kuudesta perusinstituutiosta – valtio, uskonto, talous, tiede, taide ja etiikka – oli pitkälti itsenäinen. Instituutiot ovat autonomisia, mikä on usein vahvistettu lailla.

Globaali talous on kasvanut niin johtavaksi perusinstituutioksi, että sen sananvalta ja vaikutus muiden perusinstituutioiden piirissä on voimakkaasti vahvistunut. Perusinstituutioita on vaikea ymmärtää ja tulkita ottamatta huomioon talouselämän pyrkimystä hegemoniaan. Siihen kielikin mukautuu.

Kuinka kulttuurituotanto kohtaa nuorten arjen? Kulttuuriteollisuus halutaan nostaa Tampereen vahvaksi toimialaksi. Suomi on nostettava sisältöteollisuuden johtavaksi maaksi. Tässä eräitä sanomalehtien otsikoita.

Globaali markkinatalous Suomeenkin ulottuvine rönsyineen kaventaa merkittävästi poliittisen demokratian toimialaa ja mahdollisuuksia. Poliittinen johto ei kykene eikä ehkä aina haluakaan poistaa edes osaa kansalaisten eriarvoisuuteen johtavia tekijöitä. Se luo verorälssejä eikä poista maailmassamme toimivia kymmeniä veroparatiiseja. Poliittisen johdon seuraamista taloudellisista tutkimuksista puuttuu tavallisesti valtaa ja vaikutusvaltaa koskeva näkökulma. Siksi totean tyytyväisenä, että Suomen Akatemian käynnistämään valtatutkimukseen sisältyy myös taloudellisen vallan tutkiminen.

Monen monta demokratiaa

Länsimainen kansanvalta on edustuksellista demokratiaa, johon kytkeytyvät ajatukset kansalaisten yhdenvertaisuudesta sekä yksilöiden oikeuksista ja vapauksista. Poliittisten puolueiden ongelmia ovat esimerkiksi jatkuvasti aleneva osanotto valtiollisiin ja kunnallisiin vaaleihin, kolmesta viiteentoista prosenttiin ulottuva tosiasiallinen äänikynnys vaalipiireissä sekä etujärjestöjen vaikutusvalta. Puolueet haluavat edelleen toimia kansanäänitorvena julkiseen valtaan päin, vaikka niiden jäsenmäärä keskustapuoluetta myöten vähenee. On totta, että edustuksellinen demokratia tarvitsee puolueita, mutta millaisia puolueita? Rooman klubin kokouksessa Saltsjöbadenissa syyskuussa 1977 unkarilainen professori Josef Bogner kysyi, onko länsimainen parlamentarismi muutaman vuoden väliajoin tapahtuvine parlamenttivaaleineen kykenemätön vastaamaan pitkän aikavälin ongelmiin, kun poliitikot keskittyvät vaaleissa kulloinkin esillä oleviin välittömiin ongelmiin. Kykenevätkö puolueet tuottamaan poliittisille edustajilleen pitkän aikavälin tavoitteita ja toimintatapoja? Vai amerikkalaistuvatko puolueet vain vaaliorganisaatioiksi niin kuin Joseph Schumpeter kaavaili?

Dag Anckar on äskettäin todennut, että politologiaa hallitsee demokratiakeskustelu monine demokratiamääritelmineen. Hän käsittelee kolmea mahdollista määritelmää:

1. Edustavat vaalit ja täydet poliittiset oikeudet.
2. Demokratiaan sisältyvät myös perusoikeudet, joita käyttävät mm. vapaa ja riippumaton media; avoin julkinen keskustelu; yhdistymis- ja mielenosoitusvapaus; oikeusvaltio.
3. Millaista on politiikan sisältö demokratiassa?

Anckar esittää viisi demonia, jotka riivaavat demokratiaa. On perin yleistä, että katsotaan vaalien suorittamisen oikeassa järjestyksessä riittävän. Tällä seikalla on kuitenkin huono informaatioarvo, kun tarkastellaan politiikan sisältöä. Freedom Housen luokituksen mukaan vuonna 2004 oli 118 vaalidemokratiaa, mutta näissä perusoikeudet toteutuivat vain 89 maassa ja riittävä taloudellinen pohja edistykseen ja kehitykseen oli 52 maassa. Hyväksymällä vain vaalit ja poliittiset oikeudet demokratian tunnuksiksi demokratian käsite vesittyy. ETYJ suorittaa vaalien seurantaa ja tälläkin tavoin voidaan todeta sekä vaalivilppi että demokratian sisällölliset puutteet vaikka vaalit sujuisivatkin joten kuten.

Puuttumatta muihin Anckarin kriittisiin havaintoihin voidaan todeta, että Anckar pitää sopivimpana demokratian määritelmäksi edustavia vaaleja ja täysiä poliittisia oikeuksia yhdistettyinä riittäviin perusoikeuksiin. Omasta puolestani puhuisin perus- ja ihmisoikeuksista sekä pitäisin vielä oikeusvaltiota demokratian välttämättömänä osana. Ilman oikeusvaltion toteuttamista kansalaisten on vaikea tai suorastaan mahdotonta käyttää täysin kansalais- ja perusoikeuksiaan. On selvää, että tällainen demokratiakäsite on ajallisesti ja paikallisesti sidottu, samoin kuin myös perusoikeudet. Lisäksi vielä olisi korostettava Lars D. Erikssonin tavoin, että demokratian lähtökohta on kansansuvereniteetti. Poliittisen vallan käytön on suoraan tai välillisesti pohjauduttava kansan ilmaisemaan tahtoon, kansalaisten sille antamaan hyväksyntään. Demokratiaa voidaan tarkastella valtiollisen vallan muotona, sisällöllisesti ja heijastusvaikutuksina. Erikssonin mielestä demokratian heijastusvaikutukset ilmenevät siinä, että valtiollisen demokratian periaatteita on alettu soveltaa muuallakin yhteiskunnassa kuin vain valtiollisella tasolla. Valtiollisen demokratian edellytykseksi katsotaan, että muissakin yhteiskunnan rakenteissa ja osissa toimitaan perustavien demokraattisten periaatteiden mukaan. Tätä ilmaisevat tuonnempana esitettävät monen monta demokratiaa.

Valtiosääntökomitea halusi vuoden 1974 välimietinnössään tarkastella realistisesti yhteiskunnallista vallankäyttöä. Se huomautti väitetyyn, että työmarkkinajärjestöjen tosiasiallinen merkitys jopa ylittäisi joillakin yhteiskunnallisen toiminnan aloilla valtiosäännön mukaisten toimielinten merkityksen. Komitean mielestä järjestöjenkin sitomista valtiosäännön mukaiseen valta- ja vastuusuhteiden järjestelmään ei voitu jättää käsittelemättä, olihan esimerkiksi maamme suurimman etujärjestön (SAK) jäsenmäärä suurempi kuin poliittisten puolueiden jäsenmäärä yhteensä.

Komitea tuli kuitenkin lähes yksimielisesti siihen tulokseen, että etujärjestöjen toiminta on jätettävä yhdistys- ja kokouslakien säännösten varaan. Niitä koskeva säännös perustuslaissa voisi vetää etujärjestöt kiinteäksi osaksi hallintokoneistoa, ja ne voisivat jopa saada edustuksen valittuihin edustuselimiin. Tällä kannalla oltiin aina hallitusmuo-

don sisältämien perusoikeuksien uudistamiseen saakka. Tällöin kanta muuttui kovin-kaan paljon perustelematta. Hallituksen esityksessä (HE 309/1993 vp s. 60) vain vaimeasti todetaan, että kun 10 a §:ssä turvataan ammatillinen yhdistymisvapaus ja vapaus järjestäytyä muiden etujen valvomiseksi, säännös turvaa työmarkkinajärjestöjen järjestäytymisen lisäksi myös esimerkiksi maataloustuottajien ja yrittäjien sekä kuluttajien ja vuokralaisten järjestäytymistä. Perustuslaissa on samanlainen 13.2 §. Tarkempia säännöksiä vapauksien käyttämisestä annetaan lailla. On mielenkiintoista nähdä, tuleeko poliittinen valta käyttämään toimivaltaansa etujärjestöjen toiminnan sääntelyyn. Etujärjestöjen asemaa sääntelee myös perustuslain 124 §. Julkinen hallintotehtävä voidaan tietyin edellytyksin antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle.

Toinenkin valtiosääntökomitean kannanotto on ajankohtainen. Komitea halusi täydentää valtiollisissa ja kunnallisissa vaaleissa toteutuvaa välillistä eli edustuksellista demokratiaa välittömällä osallistumisjärjestelmällä. Koulutustason noustessa ja tiedonvälityksen parantuessa syntyy paineita välittömien osallistumisjärjestelmien luomiseksi. Läheistä elämänpäiriä – työ, koti, asuminen, opiskelu - koskevien asioiden ratkaisemiseen osallistumista välillisesti tai välittömästi sanotaan lähidemokratiaksi. Komitean mielestä kansanvallalle on ominaista, että yksilö voi osallistua sellaisten päätösten tekemiseen ja valvontaan, jotka koskevat häntä itseään ja yhteisöä, johon hän kuuluu. On tärkeää havaita komitean huomautus, minkä mukaan useimpia lähidemokratian muotoja kehitettäessä on pidetty silmällä valtiollisen demokratian johtavia ajatuksia.

Valtiosääntökomitean enemmistö halusi perustuslakiin periaatteen, jonka mukaan kansanvaltaista järjestelmää voidaan toteuttaa myös välittömän demokratian keinoin tahi antamalla yksilölle mahdollisuus osallistua hänelle läheistä elämänpäiriä koskevien asioiden käsittelyyn ja ratkaisemiseen henkilökohtaisesti tai valitseman edustajan välityksellä. Vähemmistön mielestä – aiheellisesti – olisi ensin tutkittava, miten on mahdollista niveltää laajamittaiset osallistumisjärjestelmät valtiosäännössä omaksuttuihin edustuksellisen kansanvallan periaatteisiin. Eri osallistumismuotojen päällekkäisyyttä olisi vältettävä. Osallistumisen asteikko ulottui kansalaisten kontrollista eli kaikesta päätöksentekovallasta, osittain jaetusta vallasta ja neuvottelukumppanuudesta konsultointiin ja informointiin sekä ei-osallistumisen muotoihin, terapiaan ja manipulaatioon. (Komiteanmietintö 1981:54).

Lähidemokratia-ajatuksen voimakkuutta 1970-luvulla yhteiskunnassa osoittaa, että tuolloin oli helposti havaittavissa kymmenkunta demokratiapyrkimystä:

1. Yritys- ja työpaikkademokratia
2. Virastodemokratia
3. Hallintodemokratia
4. Kouludemokratia
5. Korkeakouludemokratia
6. Laitosdemokratia

7. Asukasdemokratia
8. Järjestödemokratia
9. Perhedemokratia

Todellakin monen monta demokratiaa.

1. Pääministeri Rafael Paasion pidettyä tunnetun ns. telakkapuheensa valtioneuvosto asetti lähinnä tutkijoista kootun yritysdemokratiakomitean, joka jätti mietintönsä 1970. Tämän suorittaman periaatteellisuonteisen selvityksen jälkeen asetettiin yritysdemokratian sovellutuskomitea, jonka mietintö valmistui 1974. Yli 50 henkilön yrityksiin olisi perustettava koko henkilöstön henkilökuntaneuvosto ja sen rinnalle yhteistyökomitea, jossa jäseninä olisivat sekä työnantajan että henkilöstön edustajat. Uudistusta valmisteltiin saksalaisen mallin vaikutuksen alaisena. Vielä 14.1.1974 SDP:n puolueneuvosto edellytti perustuslakiin kirjattavaksi, että työntekijöiden oikeudesta osallistua yrityksen hallintoon voitaisiin säätää lailla. Tässä pyrkimyksessä ei onnistuttu.

Syksyllä 1977 työmarkkinajärjestöt muuttivat olennaisesti aikaisempaa kantaansa. Yhteistyöorganisaatio olisikin sovitettava työpaikan linjaorganisaatioon ja työpaikoilla jo toimiviin neuvottelujärjestelmiin. Tämä merkitsi ay-liikkeen otteen säilymistä sekä luottamusmiesten ja työsuojeluvaltuutettujen aseman vahvistumista. Loppujen lopuksi saatiin aikaan vain laki yhteistoiminnasta yrityksissä 725/1978. Tähän mennessä en ole päässyt oikein perille siitä, kenen aloitteesta asenne muuttui. Kansanedustaja Jacob Söderman lausui eduskunnassa (1978 vp, ptk 2 s. 1828), että on lähdetty arvostelemaan hallituksen esitystä yhteistoimintalaiksi yritysdemokratia uudistuksena. Siitä ei ole kysymys. Miksi SDP tai ay-liike vaihtoivat kantaansa? Perustettaville toimielimille ei työntantajien toimesta annettu konkreettista päätösvaltaa. Vain kahvinjuonnille ei nähty mitään järkeä. Samassa keskustelussa Pär Stenbäck valitti, että jos työntekijöiden edustus yksipuolisesti perustuu luottamusmiehiin ja työnsuojeluvaltuutettuihin, on poliittisella tai muulla vähemmistöllä vähäiset mahdollisuudet saada äänensä kuuluviin oikeudenmukaisella tavalla. Emme voi hyväksyä tällaista kehitystä korporatiiviseen suuntaan. Sana demokratia ei edes sisälly lakiesitykseen.

Ehkä olisi uskottava Keskisuomalaisen tietoihin 8.5.1978: ”Sulo Penttilä on selittelysään mennyt jo niin pitkälle, että avoimesti tunnustaa työmarkkinajärjestöissä havaitun, että kansanvaltainen yritysdemokratiamalli kaventaisikin työmarkkinajohtajien valtaa. Tämä onkin todellinen syy ay-liikkeen johtomiesten täyskäännökseen yritysdemokratia-asiassa.”

Jukka Gronow kirjoitti pettyneenä 1970, että demokratia ei merkitse vain osallistumista päätöksentekoon vaan mahdollisuutta ja oikeutta tasapuolisesti vaikuttaa yhteiskunnallisten päätösten tekoon. Yritysdemokratiakomitean suosittelema yritysdemokratia antaisi työntekijöille oikeuden osallistua joidenkin päätösten tekoon yrityksissä, mutta mitään valtaa se ei heille anna. Ay-väki on oikeassa kutsuessaan komitean suositusta seurusteluohjelmaksi. Gronow olisi halunnut, että työntekijät päättävät suoraan tai edustajiensa välityksellä kaikista yritystä koskevista asioista. Omistajat muuttuisivat sijoittajiksi menettäen suoran hallinta- ja päätösvaltansa.

Henkilöstöön kuuluvien työntekijöiden ja toimihenkilöiden mahdollisuus vaikuttaa työtään ja toimipaikkaansa koskevien asioiden käsittelyyn yhteistoimintalain mukaisesti

ti on tosiaan paljon vaatimattomampaa osallistumista kuin yritysdemokratiakomiteat ja ay-liikekin oli alun perin suunnitellut, Gronowin hahmotteluista puhumattakaan. Valmistelujen loppuvaiheessa porvarillisella puolella nähtiin helposti kyseessä olevan työpaikkademokratian ja etujärjestövallan vastakohtaisuus. Keskustelun yritysdemokratiasta sai käyntiin Niilo Koljonen 1960-luvun puolivälissä kirjoituksillaan. Koljonen toimi yritysdemokratiakomitean sihteerinä. Valtioneuvoston kanslian kansliapäällikkönä sain hänet kansliaan tutkijaksi suunnittelemaan yritysdemokratian kehittämistä. Toimimme yhdessä yritysdemokratiayhdistyksessä, petyimme yhdessä lopputulokseen. Tässä yhteydessä on täysi syy muistuttaa siitä asiantuntemuksesta ja innosta, millä Niilo Koljonen yritti yritysdemokratiaa edistää.

Tämän päivän yt-menettelyä arvioivat Pekka Mattila ja Pia Koistinen siten, että työntekijät liittävät yhteistoiminnan tavallisesti vain muodollisten toimielinten kokouksiin, ja yt-kirjaimin nimetty neuvottelu mielletään ennen kaikkea tekniseksi irtisanomismenettelyksi. Yhteistoiminnan varsinainen merkitys johdon ja henkilöstön vuorovaikutusta lisäävänä ja aidosti osallistavana foorumina ei henkilöstön kokemusten mukaan toteudu parhaalla tavalla.

2. Virastodemokratiatoimikunnan mietinnössä 1973 määritellään virastodemokratia seläisten toiminnallisten ja rakenteellisten uudistusten aikaansaamiseksi hallintoyksilössä, jotka takaavat niiden palveluksessa olevalle henkilöstölle mahdollisuuden vaikuttaa omaa työyhteisöään, työtään ja työnsä toteuttamiskehoja koskevaan päätöksentekoon.

Yritysdemokratiakomitean mietinnössä ei paljoakaan puututtu julkiseen hallintoon. Mietinnön julkaisemisen jälkeen alettiin monella taholla selvittää henkilöstön osallistumista julkisessa hallinnossa. Sen avulla toivottiin parannettavan tehokkuutta mutta myös huolehdittavan henkilöstön oikeusturvasta. Valtionhallinnossa virastodemokratian on sujuttauduttava valtiosääntöön sisältyvään valtiollisen vallankäytön järjestelmään. Valtiollisen demokratian kehittäminen toisaalta sekä viraston sisäisten hallintomallien ja toimintatapojen kehittäminen toisaalta ovat kaksi eri asiaa. Virastodemokratian ensisijaiseksi toteuttamisalueeksi sopii poliittisen järjestelmän ulkopuolelle jäävä virkakoneiston sisäinen asioiden käsittely ja päätöksenteko. Virkamiesten palkkauksesta ja palvelussuhteen muista ehdoista voidaan sopia virkaehtosopimuslain (664/1970) mukaisesti.

Toimiessani valtioneuvoston kanslian vs. kansliapäällikkönä aloitettiin henkilökunnan edustus- ja yhteistyöjärjestelmän luominen syksyllä 1971. Kansliapäällikkö vahvisti säännöt, jotka oli hyväksytty henkilökuntakokouksessa. Yhteistyöelimiä olivat henkilökuntakokous, henkilökuntaneuvostot ja yhteistyövaliokunta. Tässä touhussa taidettiin sivuuttaa valtiovarainministeriön kirjelmä, jonka mukaan virastodemokratian kehittämisessä olisi ollut odotettava ministeriön ohjeita. Ne annettiin vasta tammikuussa 1974.

3. Hallintodemokratialla tarkoitetaan julkisen hallinto-organisaation ulkopuolella olevien kansalaisten vaikuttamista ja osallistumista hallintokoneistosta yhteiskuntaan suuntautuvaan päätöksentekoon, tuotantoon ja suoritteisiin. Perinteinen valtiollinen demokratia vaikuttaa tällä alueella vain välillisesti.

Etujärjestöille ja yksityisille kansalaisille on järjestetty osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksia kuulemis- ja lausuntomenettelyillä, korostamalla päätöksenteon ja asiakirjain avoimuutta ja julkisuutta, monipuolisella tiedottamisella sekä antamalla mahdollisuus julkiseen keskusteluun. Monissa tapauksissa etujärjestöt ja varsinkin työmark-

kinajärjestöt ovat saaneet edustajiaan hallintokoneistoon, jopa tuomioistuimiin.

Hallintodemokratian toteuttaminen on organisatorisesti varsin ongelmallista. Se kilpailee suorastaan poliittisen demokratian kanssa, koska kyseessä ei ole osallistuminen välittömästi itseään koskevaan päätöksentekoon.

4. Kouludemokratia on lähidemokratiaa. Koulun toiminnan osapuolille annetaan mahdollisuus vaikuttaa oppilaitoksen sisäiseen päätöksentekoon. Osapuolia ovat opettajat, muu henkilöstö, oppilaat ja oppilaiden huoltajat (Kärenlampi). Tässäkin kyseessä oli pyrkimys muuttaa valtarakenteita sekä ns. porvarillisen hegemonian kukistaminen.

Oppivelvollisten koulujen hallinnossa seurasivat toisiaan erilaiset järjestelmät: rehtorijohtoinen oppikoulu ja kansakoulu toisaalla, 1970-luvulla oppikoulun ja peruskoulun kouluneuvostot sekä saman vuosikymmenen lopulla tavoitejohtamisen ja tulosohjauksen edellyttämät organisatoriset järjestelyt. 1970-luvulla siirryttiin peruskouluun yhteiskunnallisen tasa-arvon lisäämiseksi; sama tavoite oli kouludemokratialla. Järjestämällä oppilaille mahdollisuus osallistua koulua koskevaan päätöksentekoon haluttiin antaa heille samat oikeudet kuin koulussa työskenteleville aikuisille sekä johdattaa heidät yhteiskunnassa vallitsevaan demokratiaan. Kouludemokratiassa mentiin meillä pitemmälle kuin oppimestareina muuten toimivissa läntisissä demokratioissa.

Lailla oppikoulun kouluneuvostosta (829/1971) kouluneuvostot perustettiin ennen kaikkea koulun sisäistä kehittämistä varten. Vähintään viisitoistavuotiaat jäsenet valittiin vuodeksi kerrallaan. Keskeinen tehtävä oli kehittää ja yhtenäistää kasvatuksen suunnittelua. Neuvosto sai mm. tehdä ehdotuksia oppikirjoiksi. Jokaisessa oppikoulussa oli vuodesta 1924 ollut viisijäseninen vanhempainneuvosto. Se sai nyt tukea kouluneuvostoa. Vanhempia ei haluttu neuvoston jäseniksi, koska heidän ei katsottu tuntevan koulua.

Opettajat äänestivät kouluneuvostoon opettajaedustajat ja oppilaat valitsivat oppilasedustajat. Kumpaakin osapuolta oli puolet jäsenistä. Kouluneuvoston vaalitavaksi Teiniliitto oli kehitellyt ristiinäänestysmallin. Siitä esitettiin useampia variaatioita. Lopujen lopuksi äänioikeutettu opettaja sai äänestää myös yhtä oppilasehdokasta ja äänioikeutettu oppilas myös yhtä opettajaehdokasta edellyttäen, että oppikoulun ylläpitäjä, opettajien enemmistö tai oppilaiden enemmistö sitä hakee ja lääninhallitus hyväksyy hakemuksen. Vuoden 1973 marraskuussa ristiinäänestyslupaa haettiin 278 kouluun ja myönnettiin 101 lupaa. Ristiinäänestyksen käyttö ja politiikan tuominen avoimesti kouluihin olivat ne kysymykset, joiden kohdalla koululaisliikkeen ja opettajajärjestöjen kannanotot erosivat voimakkaimmin toisistaan.

Opettajien Keskusjärjestö vastusti vaikuttavin keinoin ristiinäänestystä niin tiukasti, että joulukuussa 1974 pidettiin järjestön, kouluhallituksen ja lääninhallituksen edustajien välillä neuvottelu. Tilaisuudessa allekirjoitettiin sopimus, jonka mukaan ristiinäänestys määrätään koulussa vain jos opettajiston enemmistö sitä haluaa. Oppikoulujen valtarakenteen muuttaminen ristiinäänestyksellä ei onnistunut.

Helmikuussa 1973 suoritetuissa kouluneuvostovaaleissa monet valituista oppilasjäsenistä olivat ilman puoluetunnuksia. Kouluhallitus sai vaalien poliittisesta tuloksesta seuraavan jakautuman: oikeisto 36 % paikoista ja vasemmisto 31 % paikoista. Seuraavissa vaaleissa porvarillinen suuntaus jatkui. Vasemmisto ei onnistunut valtaamaan kouluneuvostoja Suomen Teiniliiton propagandan ja manipuloinnin tuellakaan.

Teini oli alkuaan alemman arvoasteen pappi tai oppikoulun yläluokkien oppilas, toisen maailmansodan jälkeen oppikoulun lukioluokkalainen. Vuonna 1939 Erkki Salosen ja Jorma Louhivuoren johdolla perustettiin Suomen Oppikoulujen Toverikuntien Liitto,

jonka nimi vuonna 1943 muutettiin Suomen Teiniliitoksi. Tarkoituksena oli auttaa teinejä kasvamaan omatoimisuuteen, kulttuuriharrastuksiin sekä järjestötoimintaan aktiivisena kansalaisena. Toimin Teiniliiton toiminnanjohtajana vuoden 1949 sekä puheenjohtajana vuoden 1950. Pidettiin kursseja ja seminaareja sekä järjestettiin muitakin tilaisuuksia, jotta nuoriso kykenisi vastaamaan sodanjälkeisen Suomen jälleenrakentamisesta. Tuolloisen Teiniliiton toiminnasta minulla on monia innostavia muistoja. Saaduista kokemuksista oli hyötyä myöhemmin. Kun Helsingissä pidettiin teinipäiviä ja osanottajia alkoi saapua, huomasin kauhukseni, että monelta puuttui majoitus. Työt oli jaettu eikä majoituksesta huolehtiva teini tiennytkään ilmoittautuneiden lukumäärää. Tilanteesta selvittiin eräiden oppikoulun rehtoreiden avustuksella, mutta tapahtuma jätti pysyvästi mieleeni erään ohjeen: tilaisuuksia järjestettäessä jonkun täytyy saada kaikki tiedot ja omata toimivalta asioiden hoitamiseksi ja yllätysten välttämiseksi.

Teiniliitossa yhteiskunnallinen harrastus kasvoi, kunnes 1960-luvulla alettiin harrastaa kansainvälistä politiikkaa sekä ottaa kantaa kehitysmaiden ongelmiin. 1960-luvun lopulla liitto politisoitui. Siihen vaikuttivat yleismaailmallinen opiskelijaliikettä, elettiin Herbert Marcusen ja Summerhillin koulun maailmassa. Teiniliitto halusi olla osa imperialisminvastaista liikettä. Politisoituminen merkitsi silloisissa oloissa vasemmistolaistumista. Liittokokouksessa 5.11.1971 toimi puheenjohtajana Erkki Liikanen, ensimmäisenä varapuheenjohtajana lähinnä taistolaisia edustava Satu Hassi ja kokoukseen toi SAK:n tervehdyksen Lauri Ihalainen.

Silloisissa oloissa Teiniliiton painostusvoima ja vaikutusvalta oli yllättävän suuri, mutta sen kuvaamiseen ei tässä ole mahdollisuutta. Vuodesta 1974 lähtien alettiin huomata ja julkistaa, että järjestötoiminnan pelisääntöjä rikottiin, liittokokousedustajien valtakirjoja hylättiin mielivaltaisesti, liitto jäi kiinni paperijäsenten pitämisestä valtionapujen lisäämiseksi. Valtiontalouden tarkastusvirasto totesi liiton taloudenhoidossa lukuisia virheitä ja huomattavaa leväperäisyyttä. Liiton luottamushenkilöiden ja henkilöstön poliittinen jakaantuminen ei vastannut alkuunkaan kouluneuvostovaalien tuloksia. Teiniliiton poliittinen ja taloudellinen konkurssi koululaisten etujärjestönä oli selviö, mutta järjestönä liitto lopetti toimintansa vasta 1983 jäsenten jätettyä vähitellen liiton.

Kouluneuvostoista oppikouluissa luovuttiin 1985. Tulohajaus ja tulosjohtaminen tarvitsivat omat toimielimensä. Tässä yhteydessä en käsittele peruskoulun kouluneuvostoa.

5. Rinnan kouludemokratian kanssa pyrittiin samoihin aikoihin toteuttamaan myös korkeakouludemokratiaa. Kummassakin demokratiamuodossa on samantyyppisiä rakennetta ja toimintaa koskevia tavoitteita. Mielestäni ei ole tarkoituksenmukaista selvittää tässä yhteydessä erikseen korkeakouludemokratiaa, mikä monivaiheisena ja monipuolisena vaatisi runsaasti tilaa. Keskitynkään vain muutamaan kysymykseen, jotka ovat koulu- ja korkeakouludemokratialle yhteisiä.

Paavo Kärenlampi puhuu kirjansa ”Taistelu kouludemokratiasta” eräissä luvussa osallistujademokratiasta. Tässä hän osuu asian ytimeen. Demokratiahan tarkoittaa sitä, että äänestäjä, kansalainen tai hänen edustajansa sanoo viimeisen sanan, päättää asiasta. Tältä kannalta katsottuna edellä esitellyt erityyppiset demokratiat eivät olekaan demokratioita vaan osallistumista päätöksentekoprosessiin, myötämääräämistä. Yhteistoimintamenettely ja sitä täydentävä henkilöstön edustus yritysten hallinnossa on kirjoitettu lakiin siten, että lait on voitu säätää tavallisina lakeina, koskei omistajan oikeuksiin puu-

tuttu perustuslainsäätämisyjärjestystä edellyttävällä tavalla. Omistaja on sittenkin viime kädessä yrityksessään isäntä. Virasto-, hallinto-, koulu- ja korkeakouludemokratioita toteutetaan julkisissa yksiköissä, joiden on toimittava poliittisten edustus- tai hallituselinten päätösten asettamissa rajoissa ja mukaisesti. Ulkoinen demokratiamuoto ei voi estää huomaamasta sitä, että kyseessä on asiallisesti vain tietynlainen osallistuminen päätöksentekoprosessiin.

Sinänsä on tietenkin myönteistä, että yhteiskunnan eri osissa toimitaan ulkoisesti pitkälti poliittisen demokratian muotoja seuraten.

Osallistujademokratiaa toteuttavissa yhteisöissä on tavallisesti monia intressipiirejä ja -ryhmiä, jotka tuntevat toistensa tavoitteet ja tarpeet ja edistävät jäsenistönsä etua. Toimittaessa etujärjestöinä tai eturyhminä on osoittautunut käyttökelpoiseksi ja kansanvaltaiseksi menettelyksi, että kukin eturyhmä valitsee omat edustajansa yhteistoimintaelimeen. Poliittisessa elämässä puolueet edustavat eri tavoin ajattelevia ryhmiä. Niiden puitteissa erilaiset ajatussuunnat valitsevat kukin omat edustajansa edustuselimeen. Sosiaalidemokraattien varomattomuus sallia myös muiden kuin oman jäsenistönsä osallistua puolueen presidenttiehdokkaan valitsemiseen riisti luultavasti Kalevi Sorsalta ehdokkuuden. Pyrkimys ristiinäänestykseen näyttää tältä kannalta ensi sijassa enemmistön halulta vaikuttaa vähemmistön edustajien kokoonpanoon. Mies ja ääni -periaatteen tulkinta eri oppilaitosryhmissä johti voimakkaisiin aatteellisiin erimielisyyksiin (ks. esim. Kaartinen 2000 s. 114). Pitkällisen keskustelun jälkeen vakaantui se käsitys, että kaikki yliopistoissa ja korkeakouluissa henkilöstöön tai opiskelijoihin kuuluvat ovat yhteisön jäseniä. Yliopistolain (645/1997) 3 §:n mukaan yliopistoon kuuluvat sen opettajat, tutkijat, muu henkilökunta ja opiskelijat.

Luettelo Suomen Teiniliitossa eri tavoin toimineista on pitkä ja vaikuttava, siihen sisältyy kymmenittäin yhteiskuntamme johtotehtävissä toimineita. Joissakin kirjoituksissa on hieman pahanilkisesti aprikoitu, miksiköhän tätä toimintaa ei ole otettu mukaan asianomaisten henkilöiden henkilötietoihin erilaisissa tietoteoksissa. Omalta kohdaltani huomasin, että toimintani Teiniliitossa ei sisälly henkilötietoihin lakimiesmatrikelissa, mutta on mukana Norssin matrikelissa. Oletankin, että tuskin kukaan haluaa unohtaa teiniliittovuosiaan – ainakin rappeutumisvuosiin saakka. Pikemmin voi olla kysymys siitä, että henkilötiedoissa selvitys toiminnasta aloitetaan tavallisesti vasta myöhemmältä ikäkaudelta.

6. Laitosdemokratia. Laitosvallalla tarkoitettiin oppia, jonka mukaan julkisen vallan ylläpitämässä laitoksessa oleva ei nauttisi oikeusvaltiossa jokaiselle kansalaiselle kuuluvista oikeuksista. Tästä konstruktiosta on irtauduttu jo vuosikymmeniä sitten. Laitosdemokratiaa eli koko laitoksen henkilökuntaa ja laitoksen käyttäjäryhmiä koskevia osallistumisjärjestelmiä ei ole ollut helppoa toteuttaa koulu- ja korkeakouludemokratian lisäksi. Periaatteessa laitosdemokratia olisi otettavissa käytäntöön laitoksissa, joissa kansalaiset oleskelevat tai työskentelevät pitkäkhön ajan asukkaina, hoidettavina tai koulutettavina. Martti Tiuri kirjoitti (HS 31.1.1971) ilkkurisesti: Miksei sairaalaa voisi demokratisoida samalla tavoin kuin opetusministeriö ehdottaa korkeakouluille? Potilaatkin olisi otettava mukaan valtuustoon, jonka toimiaika on kaksi viikkoa. Kahdeksi viikoksi valittu laitoksen neuvosto päättäisi, mitä sairauksia ja miten hoidetaan. Lääkärineuvosto päättäisi, milloin potilas on kuollut tai terve.

7. Asukasdemokratia. Yhdyskuntasuunnittelun luonne on viime vuosikymmeninä muuttunut. Aukkaiden osallistumisesta on kokeiltu varsinkin kunnallisissa vuokrataloissa. Eivätkö oikeastaan myös asunto-osakeyhtiöt ole hyvinkin lähellä asukasdemokratiaa?

8. Yhdistyslainsäädäntö rakentuu kansanvaltaisille periaatteille. Vapaan yhdistystoiminnan muodossa tapahtuva kansalaisten yhteistoiminta on ollut Suomessa perinteisesti perustuslain suojaamaa (PerL 13 §). Yhdistymisvapauden ulottuvuuksiin kuuluu myös yhdistyksen sisäinen toimintavapaus eli yhdistys-autonomia. Kuluneina vuosikymmeninä on julkisuudessa keskusteltu esimerkiksi ammatillisten järjestöjen sisäisestä demokratiasta sekä järjestövaaleista.

9. Perhedemokratia on ehkä lähinnä iskusana aviopuolisoiden ja avoliitossa olevienkin keskinäisen tasa-arvoisuuden korostamiseksi.

Monia muitakin demokratiaksi nimettyä yhteistoiminnan muotoja on kehitelty, mutta ehkä edellä esitetty antaa jo riittävän monipuolisen kuvan osallistujademokratioista. Kun en käsittele tässä luvussa poliittista demokratiaa, en myöskään puutu toisen poliittisen demokratian lajin eli kunnallisen itsehallinnon järjestämiseen ja esimerkiksi kunnanosavaltuustoihin.

Osallistuminen ja vaikuttaminen

Poliittinen demokratia sekä edellä hahmoteltu osallistujademokratia tarvitsevat täydennykseen vielä muita menettelytapoja, vielä muita ponnistuksia, joilla kansalaiset pääsevät osallistumaan julkiseen hallintoon ja vaikuttamaan siihen.

Tähän on varauduttu uudessa perustuslaissa. Sen 2.2 §:n mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. 14.3 §:ssä annetaan julkiselle vallalle tehtäväksi edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Perustuslaki 2000 -mietinnön mukaan olennainen osa kansanvaltaista valtiojärjestystä on myös kansalaisyhteiskunnan vapaan toiminnan turvaaminen, samoin kuin ihmisten mahdollisimman laajat osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet yhteiskuntaelämän eri aloilla.

Matti Vanhasen ensimmäinen hallitus perusti useita politiikkaohjelmia, joiden joukossa oli myös kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma. Ohjelma tuotti mm. kirjan ”Suomen demokratiaindikaattorit”. Indikaattoreiksi ehdotettiin vaali- ja puoluedemokratiaa, osallistuvaa demokratiaa, järjestöosallistumista, kuntademokratiaa sekä monia sisällöllisiä aineksia.

Maija Setälä tuo esille demokratiateorioiden joukosta osallistuvan ja deliberatiivisen demokratian, mikä ymmärretään kansalaisten aktuaalisena toimintana, vastuullisena vaikuttamisena ja julkisena keskusteluna. Julkisen keskustelun roolia korostetaan. Esimerkiksi Habermasin mukaan päätöksentekoa edeltävä kriittinen ja tasapuolinen keskustelu on päätösten legitimitetin perusta. Julkisessa keskustelussa punnitaan eri päätösvaihtoehtoja koskevat argumentit. Päätöksentekijöillä on tilivelvollisuus eli velvollisuus perustella ratkaisunsa eri näkökulmia edustavan yleisön edessä. Deliberatiivisessa demokratiassa tarvitaan myös kriittistä ja moniarvoista journalismia.

Kimmo Grönlund jatkaa osallistuvan demokratian esittelyä. Kansalaiset ottavat osaa poliittiseen päätöksentekoon muutenkin kuin vaalien yhteydessä. Kunnan demokraatti on puhuja ja kuuntelija. Osallistuvan demokratian kannalta on tärkeää, että kansalaiset voivat vaikuttaa poliittisen järjestelmän agendaan eli päiväjärjestykseen ja asialistaan esimerkiksi kirjoittamalla yleisönosastoon, kirjoittamalla nimensä vetoomuksiin, ottamalla yhteyttä poliitikoihin, osallistumalla rauhanomaisiin mielenosoituksiin tai osoittamalla kansalaistottelemattomuutta. Suomessa kansalaisilla on valmiutta vaikuttaa politiikkaan.

Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmassa laadittiin demokraatiopoliittinen asiakirja. Siinä kuvataan julkisen vallan mahdollisuuksia edistää kansalaisten osallistumista ja vaikuttamista. Asiakirjan mukaan osallistuva demokratia on demokratian muoto, jossa kansalaiset ottavat osaa poliittiseen päätöksentekoon muutenkin kuin vaalien yhteydessä. Julkisen vallan tulee koko toimialallaan edistää osallistumista ja vaikuttamista. Kansalaisten ja hallinnon vuorovaikutuksen edistämiseksi ei puhutakaan enää hallinto- tai laitosedemokratiasta. Päätöksentekoa pohjustava keskustelu kuuluu kaikille. Nyt suositellaan toimenpiteiksi päätöksentekoprosessin avaamista kansalaisvaikuttamiselle, kansalaisten sähköisen kuulemisen kehittämistä, kunnallisen demokraatiatilinpäätöshankkeen tulosten hyödyntämistä, kansalaisjärjestöjen toiminnan kehittämistä kansalaisten vaikuttamisen kanavana, kansalaisjournalismin tukemista, aikuiskoulutusta yms. Tietysti olennaista osallistumisessa ja vaikuttamisessa on, että viranomaiset ei vain kuule vaan myös kuuntelee.

Olen aloittanut kirjoituksen käsitellen hyvinvointiyhteiskuntaa ja globaalia markkinataloutta, joiden ristiriitaisessa paineessa poliittinen demokratia toimii. Tämän jälkeen olen tarkastellut poliittista demokratiaa sekä sitä täydentäviä ja toisinaan sen kanssa kilpailevia lähidemokratian muotoja, joita rajoitetun toimivaltansa takia voidaan luonnehtia osallistujademokratioiksi. Lopuksi olen esitellyt niitä menettelyjä, joita demokratiakehittelyn uusin suuntaus osallistuva deliberatiivinen demokratia, tarjoaa kansalaisille ja kansalaisjärjestöille. Tähän kohtaan olisi oikeastaan sopiva lopettaakin, koska tietty kokonaisuus on koossa. Kansalaisvaikuttamisen neuvottelukuntakin on saatu nimitetyksi, ja Jyväskylän kaupunginvaltuuston istuntosaliin kokoontui lokakuun alussa Lasten Parlamentti. Se keskusteli muun muassa Viitaniemen koulun peruskorjauksesta, kaupungin virkistys- ja viheralueista sekä liikunnan tukemisesta. Ehdotukset luovutetaan kaupunkisuunnittelun päättäjille. Tässä yhteydessä joudun toteamaan, että kirjoituksessani ei ole voitu perehtyä paljoakaan kunnallisen itsehallinnon tarjoamiin monipuolisiin osallistumismahdollisuuksiin, koska niistä kirjoittaminen olisi paisuttanut artikkelia liiaksi yli alkuperäisen puheversion.

Teoreettiset pohjat demokratian säilyttämiselle ja kehittämisllekin tuntuvat kantavilta, mutta käytännössä löytyy monia esteitä. Usein ne sivuutetaan tai unohdetaan teoreettisten tekstien valmistuttua. Mielestäni on tarpeellista käsitellä vielä niitäkin tässä kirjoituksessa. Rajoitun vain kahteen kysymykseen: demokratialle välttämättömän yhteiskuntakeskustelun vaikeuksiin sekä eduskunnan ja etujärjestöjen välisiin suhteisiin.

Kielen valta

Osallistuvan ja deliberatiivisen demokratiateorian ajatuksissa korostetaan päätöksentekoa koskevan julkisen keskustelun merkitystä. Tässä on Jürgen Habermasin ajattelulla suuri merkitys. Habermas on massiivisissa teoksissaan esittänyt kommunikatiivisen toiminnan eli kirjallisen tai suullisen kielenkäytön teorian, mikä on saavuttanut suurta menestystä ja kokenut tiukkaa kritiikkiä. Siihen tutustuessani minäkin olen oppinut puhumaan kielenkäyttötilanteesta, kieliaktista, puhetilanteista. Habermasin mukaan moderni yhteiskunta voi legitimoida oikeusjärjestyksensä päättämällä oikeusnormeista kommunikatiivisen rationaalisuuden muodot täyttävässä avoimessa ja vapaassa diskurssissa eli keskustelussa, väittelyssä, pohdinnassa. Läntisissä demokratioissa tätä diskurssia käydään parlamenteissa. Diskurssi on sisällöllisesti ja muodollisesti niin keskeinen osa yhteiskuntapoliittista päätöksentekoa, että sitä pitäisi soveltaa muidenkin yhteiskuntamahtien kuin valtion ja kuntien toiminnassa, toisin sanoen mediassa, kansalaisyhteiskunnassa, markkinataloudessa.

Kieli on vallanpitäjille tärkeä vaikutuskeino. Siksi he pyrkivät muuttamaan sen käyttöä ja varsinkin sanojen merkityksiä omien tavoitteidensa mukaisiksi. Kieli ja kielenkäyttö kytkeytyvät sosiaaliseen valtaan ja vallankäyttöön sekä toisaalta yhteisön sisäisen identiteetin eli yhteisöllisyyden luomiseen ja ylläpitoon. Poliittisia kiistojakaan ei useinkaan voiteta parhailla argumenteilla tai tosiseikoilla, vaan voittaja saa enemmistön keskustelua seuranneista ja jopa vastustajansakin hyväksymään oman terminologiansa ja siihen liittyvät mielleyhtymät. Globalisaatiokeskustelun mukana käsitteistö ja ajattelu pyritään tekemään samankaltaiseksi kaikissa maissa.

Sanoilla on merkitystä vain suhteessa siihen kielipeliin, johon ne kuuluvat, sanoo Ludwig Wittgenstein. Kun asioita jäsennetään uudelleen eikä käsitteelliseen analyysiin ole aikaa eikä ehkä haluakaan, kieli alkaa ohjata ajattelua. Ainakaan julkiset yhteisöt eivät saisi antautua sanamagialle.

Kun talous, markkinat, valtaa itselleen enemmän tilaa elämässämme ja ajatuksissamme, tämä alkaa ilmetä myös kielessä. Anu Kantola huomaa talouden kielen uineen sisälle politiikkaan ja sanat muuttuvat teoiksi, jotka vaikuttavat valtion toimintaan. Kansallinen herättäjä Juha Siltala (HS 27.9.2004) analysoi politiikan kieltä katsoen sen ekonomisoituneen. Eliitti haluaa osoittaa, että sen toimilla on sisältöä sekä että se on kykenevä hoitamaan talouden hienosäätöä, millaiseksi hallituspolitiikka on kutistunut.

Tuula Helve katsoo, että sanat eivät ainoastaan heijasta todellisuutta vaan myös luovat sitä. Hän nimittää liikkeenjohdon keskustelua managerese-kieleksi, mikä on vallannut koko yhteiskunnan. Se on verrattavissa Rooman imperiumia yllä pitäneeseen latinaan. Konemetaforalla voitetaan muut argumentit.

Julkisessa hallinnossa lisätään, tasoitetaan, parannetaan, tehostetaan, kartoitetaan, selvitetään ja ennen kaikkea kehitetään, mikä helposti merkitsee entisten etujen poistamista. Maksuja tarkennetaan tai yksinkertaistetaan eli useimmiten korotetaan. Kilpailuvalltion avainsanoja ovat kilpailukyky, muutos, joustavuus, kannustus, innovaatio. Nyt kun olemme päässeet 1990-luvun lamasta, on välttämätöntä kysyä, mitä kukin käsite toiminnallisesti merkitsee. Oma kokemukseni on 1960-luvulta, jolloin rautalangasta vääntäen saatiin teknisen koulutuksen saaneet uskomaan, että yhdyskuntasuunnittelu on eri asia kuin yhteiskuntasuunnittelu, mikä vaatii muitakin kuin teknisiä taitoja.

Ongelmia on muissakin yhteyksissä. Armeijan piiristä tiedotetaan, että alokkaat ovat asiakkaita. Haluaisinpa nähdä, mitkä ovat ns. asiakkaan oikeudet ja velvollisuudet silloin, kun alokaserä on saapunut joukko-osastoon ja alikersantti aloittaa harjoituskentällä koulutuksen. Julkinen kansalaisvelvollisuus on toki sisällöltään erilaista kuin jonkin yrityksen vapaaehtoinen asiakkuus. Samanlainen virheanalyysi toiminnoista toteutuu monissa yhteyksissä julkista hallintoa uudistettaessa. Oppia halutaan ottaa liikkeenjohdon (management) teorioista ja menettelyistä. Julkishallinnolla ja yrityksellä on kuitenkin aivan olennaisia eroja. Yrityksissä tavoitteena on kasvaa ja tehdä rahaa, laajeta aggressiivisestikin. Viimeisin suuntaus yritysmaailmassa korostaa omistajan etua, mitä arvioidaan kvartaaleittain. Julkishallinto toimii vuotuisen budjetin puitteissa, sen kasvumahdollisuudet ja alan valtaukset ovat rajoitetut, kasvu on lähinnä sisäistä kasvua, palveluja voidaan antaa ilmaiseksikin, palkkiot ovat vaatimattomat, tavoitteena on edistää kansalaisten ja kuntalaisten etuja. On pakko kysyä, voidaanko monin kohdin perin erilaisiin julkishallinnon ja yrityshallinnon yksiköihin soveltaa kulloinkin erikseen harkitsematta samoja management-periaatteita. Julkisella hallinnolla on tietenkin paljon opittavaa yrityksen hallinnosta ja liikkeenjohdosta, mutta oppi on otettava ymmärtämällä myös julkishallinnon omat tavoitteet ja tarpeet sekä asema poliittisessa ohjauksessa kansalaisten toiveiden tyydyttämiseksi. Oman panoksensa kehitystyöhön tuovat runsaasti käytetyt konsultit, joihin turvaudutaan julkishallinnossa silloinkin kun heidän koulutuksensa ja kokemuksensa ovat voittopuolisesti yrityshallinnossa.

Ranskalainen valitustuomioistuimien määräsi vuoden 2006 alussa, että Ranskassa toimivan General Electric Medical Systems -nimisen yrityksen on käännettävä sisäiseen käyttöön tarkoitetut dokumenttinsa ranskaksi. Englanninkielisyys syrji tätä kieltä taitamattomia työntekijöitä. Tuomio perustui vuonna 1994 säädettyyn niin sanottuun Toubonin lakiin, joka muun muassa kieltää viranomaisilta ulkomaisten lainasanojen käytön ja vaatii, että Ranskassa myytävänä olevissa tuotteissa käyttöohjeet ja tuoteselostukset on oltava myös ranskaksi (HS 3.3.06).

Englanti on Suomessa jo työkieli monessa yrityksessä. Sen asema yliopistoissa julkaisu- ja opetuskielenä sekä kansainvälisissä yhteyksissä vahvistuu. Englanti on nettikieli ja nuorten alakulttuurin kieli. Google etsii uutta työntekijää nimikkeellä creative maximizer, ja Microsoftin ohjelmistoja yliopisto-opiskelijoille esittelee academic developer evangelist. Suomessa toimivien yritysten muuntumisleikkiin sisältyy uudistettu ilme ja nimiä, joiden ei tarvitse merkitä mitään: Itella, Etera, Destic, Outotec jne. Itella kulkee Destiaa pitkin, piikittelee Heikki Laurinolle (Aikalainen 8/07). Hän ehdottaa tulevan huippuyliopiston nimeksi Huiputella. Alko voisi olla Juopotella. Nimien muuttaminen on vieroittanut ihmiset heille tuntemattomiksi jäävistä firmoista siinä määrin, että Laurinollin ehdotukset tuntuvat oikeastaan yhtä järkeviltä kuin Catella, Leonia tai Sonera. Nimistä ei käy edes ilmi, millä alalla yritys toimii. Kaukana ovat ajat, jolloin yrityksen nimi oli sentään käypää latinaa: Fiat, Volvo, Vademeccum. Oman luokkansa muodostavat suomalaiset tarkkuutta tavoittelevat nimihirviöt, kuten Helsingin kaupungin sosiaaliviraston aikuisten vastualueen sosiaalisen ja taloudellisen tuen työhönkuntoutuksen yksikkö.

Kesko alkaa ohjastaa brändejään ja palkkasi brändijohtajan. Savonlinnassa uskotaan brändäämällä päästävän maailman merkittävimpien oopperafestivaalien joukkoon. Miksi brändäys tuntuu vieraammalta kuin valtakunnallinen vuoden kylä Vesilanden Rämsö? Eikö joskus luultu, että ä ja ö kirjaimia pitäisi välttää, koska niitä ei ole englanninkielisessä kirjaimistossa?

1850-luvulla pohdittiin, pitäisikö vieraskielisiä sanoja suomentaa. Silloin päädyttiin kääntämiseen. Nyt on laiskistuttu. Mitä on suomeksi franchise tai freelance? Miksei suomenkielessä vielääkään heijastu termien policy ja politics eroavuus? Mitä jos kääntämätömyys tai väärin kääntäminen heikentävät tai väärentävät vieraskielisen sanan viestiä? Pertti Kettunen ymmärtää management-termin mielestäni aivan oikein nimenomaan liikkeenjohtona. Erik Ahonen muistaa sanojen vilinässä Georg Orwellin, jonka syntymästä tuli sata vuotta vuonna 2003. Hänen mielestään kapitalismi valvoo alamaisiaan yhä tarkemmin välineillä, jotka hienostuneisuudessaan ylittävät Orwellin kaukovarjostimen.

Eräässä moniin painoksiin päässeen politiikan oppikirjan kirjallisuusluettelossa on 234 englanninkielistä, 145 suomenkielistä, 21 ruotsinkielistä, 2 saksankielistä ja 2 ranskkankielistä julkaisua. Monissa tapauksissa kirjallisuusluettelossa oleva kirjan nimike tarkoittaa alun perin saksaksi tai ranskaksi kirjoitettua teosta, mutta sittenkin englannin kielen ylivalta on murskaava. Kun tieteellisen kirjallisuuden ja ajatustenvaihdon kieli on enenevästi englanti, tietyt etenkin Britannian ja Yhdysvaltojen tieteellisiin kulttuureihin liittyvät käsitykset, kuten tulkinnat empiirisestä tutkimuksesta ja teoriasta, ovat nousseet arvossaan globaaleilla tieteen markkinoilla. Monesti hyvinkin uudistavat ja innostavat manner-Euroopan ja Pohjoismaiden perinteet ja kiinnostuksen kohteet jäävät pimentoon ja tutkimus yksipuolistuu. Englannin osaaminen on välttämätöntä. Silti englanti ei voi milloinkaan korvata äidinkieltä, jonka varaan koko kulttuuri rakentuu, päättelee Suomen Kuvalehti.

Korporatismi ja parlamentarismi

Etujärjestöt ja nimenomaan taloudelliset etujärjestöt vaikuttavat maassamme niin monin tavoin ja syvällisesti julkiseen toimintaan ja päätöksentekoon, että Suomea voidaan hyvin perusteiden pitää korporatismiin mallimaana.

Korporatismilla tarkoitan etujärjestöjen ja nimenomaan työmarkkinajärjestöjen tunkeutumista valtiokoneistoon ja vaikuttamaan koneistossa monin tavoin. Erinomaisena esimerkkinä ovat keväällä 2006 käytyt hallitusneuvottelut, jolloin järjestöt kutsuttiin neuvotteluissa kuultaviksi, järjestöjen edustajat lobbasivat Säätytalolla hellittämättä ja suuren ammatillisen keskusjärjestön puheenjohtaja kertoi riemuissaan, miten tarkoin hallitusohjelmassa on seurattu järjestön tekemiä ehdotuksia. Korporatismiin apoteosi on tietenkin ollut Liinamaa I-sopimuksesta vuonna 1968 lähtien kymmeniä kertoja usein sitkeiden neuvottelujen jälkeen aikaansaatu tulopoliittinen sopimus TUPO. Tässä yhteydessä valtion edustajat ovat monia kertoja sitoutuneet lähinnä sosiaali- ja talouspolitiikkaa sekä verotusta koskeviin lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin. TUPO jättää kuitenkin aina eduskunnan muodollisen lainsäädäntövallan koskematta. Asiallisesti ja poliittisesti TUPO on ollut kymmeniä vuosia harjoitetun konsensuspolitiikan mukainen.

Varsinkin työmarkkinajärjestöjen toimekkuus rajoittaa tietenkin asiallisesti poliittisen johdon toimintavapautta. Väinö Tanner arveli juristina yleislakon aikana, että sitä voitaisiin pitää suorastaan kapinana. Lakkoon osallistuneita rivimiehiä tuomittiinkin ja myöhemmin lailla armahdettiin kapinasta eli mellakoinnista, vahingonteosta, virkavalan vastustamisesta jne.

Yhteiskunnan sisäinen sopu ja konsensus ovat maassamme kehittyneet niin pitkälle, että mitään merkittävää yhteiskunnallista liikettä, järjestöä, intressiryhmää tms. ei epäil-

lä pyrkimyksestä muuttaa väkivalloin voimassa olevaa oikeus- ja yhteiskuntajärjestystä. Perustuslaissa tarkoitettu kapina ja rikosoikeudellinen kapina on poistettu lakitekstistä. Rikoslain säännösten katsotaan riittävän suojaamaan edustuselimiä ja viranomaisia fyysisten loukkausten sattuessa.

Aina silloin tällöin etujärjestöjen painostustoiminta ulottuu niin pitkälle tai sitä suoritetaan niin arassa asiassa, että huolestutaan parlamentarismien loukkaamattomuudesta. Varsinkin poliittiset lakot eli lakot valtion ja kuntien edustus- tai toimielimiä vastaan ärsyttävät.

Monissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa, jotka Suomi on hyväksynyt oman oikeutensa osaksi, työtaisteluoikeus tunnustetaan joko nimenomaisesti tai ainakin amatillisen yhdistymisvapauden tulkinnan avulla ihmis- ja perusoikeudeksi. Maamme oikeustieteessä ovat lähes kaikki asiaa käsitelleet tutkijat tunnustaneet tulkinnalla työtaisteluoikeuden perusoikeudeksi, vaikkei sitä perustuslaissa nimenomaisesti perusoikeudeksi luetaakaan. Työtaistelun perusoikeudeksi vaatineille ei näytä tulleen heti kohta mieleen, että silloin sen käyttämiseen on sovellettava ihmis- ja perusoikeuksia yleensä koskevia sääntöjä. Tärkeitä periaatteita ovat suhteellisuusperiaate sekä velvollisuus pyrkiä suojelemaan työtaistelun ulkopuolisten oikeuksia ja vapauksia. Kansainvälinen työjärjestö ILO korostaa, että työtaisteluiden on tapahduttava rauhanomaisesti. Perustuslaki asettaa julkiselle vallalle velvoituksen turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen (22 §).

Poliittinen lakko on maamme työlainsäädännön mukaan sallittu, mutta tietenkin se on muun lainsäädännön alainen. Useissa tapauksissa on kyseessä suhteellisen lyhytaikainen mielenosoitus, johon soveltuvat mielenosoitusta perusoikeutena koskevat säännöt (PerL 13.1 §). Poliittinen ja muukin lakko voi kuitenkin joukkovoimallaan ylittää mielenosoituksen rajat sekä myös laajalti estää ulkopuolisia käyttämästä perusoikeuksiaan. Miten tällainen toiminta sopii maamme demokraattis-parlamentaariseen järjestelmään? Antero Jyränki on huomauttanut, että Suomessa perustuslaki ei sisällä mitään kattavaa luetteloa yksilön perusvelvollisuuksista. Kaikkein tärkein, alistuminen oikeusjärjestyksen noudattamiseen, jää kokonaan mainitsematta. Seuraavassa yritän arvioida tilannetta, jossa eivät vallitse poikkeusolot (PerL 23 §) eivätkä kyseessä ole julkisessa palveluksessa olevat.

Yhteiskunnan välttämättömien ja elintärkeiden palvelujen suoja rajoittuu Suomessa vain työministeriön oikeuteen määrätä lakon alkamista siirrettäväksi. Kansainväliset ihmisoikeussopimukset sekä ILO:n valvontakäytäntö sallivat kuitenkin yleisen lakkokiellon määräämisen akuutissa kansallisessa hätätilanteessa rajoitetuksi ajaksi. Lakkojen rajoittaminen voi olla oikeutettu elintärkeissä toiminnoissa ja palveluissa, joiden keskeytys vaarantaisi koko väestön tai väestön osan elämän, henkilökohtaisen turvallisuuden tai terveyden. Joka tapauksessa on varmistettava, että tietty minimipalvelu säilyy. Luonnollisesti oikeusjärjestys säilyy. Edellä mainitut kansainväliset normistot osoittavat, että ihmisoikeussopimuksia ja niiden valvontajärjestelmiä myöten oivalletaan vastuun yhteiskunnan häiriöttömästä toiminnasta kuuluvan edelleen valtioille, joiden johdolla tulee olla käytettävissään tarpeellista toimivaltaa. Näistä tapauksista on pidettävä erillään niin sanottu vallankumouslakko, joka on tähdätty vallitsevaa yhteiskuntajärjestystä vastaan. Tällainen oli Suomessa marraskuun 1917 yleislakko.

Norjassa ja Tanskassa on parlamentarismilla pitkät perinteet. Näissä maissa parlamentti esiintyy paljon voimakkaammin työtaistelussa kuin meillä on tapana. Työtaisteluoikeutta on rajoitettu suhteellisen pienissäkin kiistoissa sellaisella tavalla, että ihmis-

oikeussopimusten valvontaelimet ovat joutuneet jatkuvasti ymmälleen. Tanskassa on säädetty parlamenttilailla lakon lopettamisesta ja samalla työehtosopimuksen sisällöstä ja voimassaolon jatkamisesta. Kymmenen päivää kestänyt yleislakko lopetettiin lailla vuonna 1998. Samalla määrättiin työehtosopimuksen sisällöstä kaksivuotiseksi sopimuskaudeksi. Norjassa on lakkoja sekä julkisella että yksityisellä sektorilla siirretty pakkosovitteluun sekä lopetettu niitä parlamenttilailla tai väliaikaisilla asetuksilla. Lakkokiello öljyteollisuudessa ja terveydenhoidossa määrättiin vain pari vuorokautta lakon alkamisen jälkeen.

Lienee tinkimättä selvää, että meilläkin koko kansan etujen legitiimi valvonta kuuluu viime kädessä eduskunnalle, vaikka suurimmat etujärjestöt haluavatkin toimia lähes kaikilla yhteiskuntaelämän aloilla. Eduskunnalla on myös tarpeellinen lainsäädännöllinen pohja toimivaltuuksille, mikäli niitä tarvitaan. Se minua on hieman hämmästyttänyt, että käytettävissä oleva laaja kansainvälinen ihmisoikeussopimusverkosto, jonka olemme hyväksyneet oikeusjärjestykseemme, usein unohdetaan. Suomessa vallitseva konsensuskulttuuri, jonka säilymiseen aikaisemmat kansalliset ristiriidat varmaan vieläkin vaikuttavat, ei vain tuo esille koko kansaa edustavan eduskunnan oikeuksia ja velvollisuuksia niin selvästi kuin monissa muissa maissa. Mitä taas demokratiaan tulee, niin palaan sikäli Fukuyaman ajatuksiin, että sitä ei tarvitse ainakaan tähän hätään keksiä uudelleen. Riittää hyvin, kun hyvinvointiyhteiskunnassa toteutamme monen monta demokratiaa osallistuvan ja deliberatiivisen demokratian hengessä.

Lähteitä

Erik Ahonen: 2003 on taas Orwellin vuosi. *Aanulehti* 27.7.2003.

Dag Anckar: Demokratins kategorier och demologi. *Politiikka* 2007 s. 3–15.

L.D. Eriksson: Demokratia. *Encyclopaedia Iuridica Fennica* V. Jyväskylä 1997 s. 69–74.

Francis Fukuyama: Historian loppu ja viimeinen ihminen. *WSOY*. Juva 1992.

Jukka Gronow: Yritysdemokratia ja taloudellinen demokratia. *Politiikka* 1970 s. 82–91.

Kimmo Grönlund: Osallistuva demokratia teoksessa *Suomen demokratiaindikaattorit* s. 71–91.

Jürgen Habermas: *Theorie des kommunikativen Handel.* Frankfurt 1981.

Sama: *Between Facts and Norms.* MIT Press. Cambridge, Ma 1996.

Voitto Helander: Korporatismi. *Turun yliopisto. Respo* 7/1977.

Tuula Helve: palsta lehdessä *Kelan Sanomat* 4/2005.

Antero Jyränki: Uusi perustuslakimme. *Iura Nova*. Turku 2000.

Mervi Kaarninen: *Murros ja mielikuva.* Tampereen yliopisto 1960–2000. Tampereen yliopisto. Porvoo 2000.

Anu Kantola: *Suomea trimmaamassa : suomalaisen kilpailuvaltion sanastot* teoksessa *Risto Heiskala ja Eeva Luhtakallio: Uusi jako.* *Gaudeamus*. Helsinki 2006 s. 156–178.

Keskisuomalainen 8.5.1978: Uhittelua.

Niilo Koljonen : *Demokratia hallinnossa.* Tampereen yliopisto. *Julkishallinnon laitoksen julkaisuja A* 1973. Helsinki 1973.

Komiteanmietintö 1970: A 3 :Yritysdemokratiakomitea,

Sama 1973: 77 : *Virastodemokratiatoimikunta*

Sama 1974: 27 : *Valtiosääntökomitea välimietintö*

Sama 1974: A 99 : Yritysdemokratian sovellutuskomitea
Sama : 1981: 54 : Osallistumistoimikunta
Sama : 1997: 13 : Perustuslaki 2000
Pekka Kuusi: 60-luvun sosiaalipolitiikkaa. 5 p. WSOY. Helsinki 1968.
Paavo Kärenlampi: Taistelu kouludemokratiasta. Suomen Historiallinen Seura. Helsinki 1999.
Pekka Mattila ja Pia Koistinen: Yhteistoimintamenettelyllä on turhan negatiivinen maine. Helsingin Sanomat 5.1.2007.
Toimi Mertanen: Yleislakko 1956. WSOY. Helsinki 2006.
Heikki Mäki-Kulmala: Oikeusvaltio ja valtion kuoleutuminen - neuvostomarxismien valtioteorian juurilla teoksessa Oikeusvaltio toim. Aulis Aarnio ja Timo Uusitupa. Kauppa-kaari. Helsinki 2002 s. 193–211.
Matti Mälkiä ja Jari Stenvall: Kielen vallassa. Tampere 1997.
Paavo Rautio : Ruokotonta aikaa. Helsingin Sanomat 1.3.2006.
Joseph A. Schumpeter: Capitalism, Socialism and Democracy. Routledge. London 1943/1994.
Quentin Skinner: Suuren teorian paluu. Poliittikka 1985 s. 165–176.
Maija Setälä : Demokratiakäsite ja demokratian normatiiviset perusteet teoksessa Suomen demokratiaindikaattorit s. 1-12.
Suomen demokratiaindikaattorit toim. Sami Borg. Oikeusministeriön julkaisu 1/2006. Edita. Helsinki 2006.
Suomen Kuvalehti: Suomea on vaalittava 34/2007.
Seppo Tiihonen: From Government to Governance. University Press. Tampere 2004.
Virastodemokratiaan yhteistyöllä toim. Niilo Koljonen. Yritysdemokratiayhdistys. Helsinki 1977.
Wittgenstein, Ludwig: Philosophische Untersuchungen – Philosophical Investigations. Oxford 1953.

Siviilikriisien johtaminen demokraattisessa oikeusvaltiossa

Valtiosihteeri Risto Volanen

Suuret yhtäkkiset siviilikriisit vaativat nopeata yhteiskunnan turvallisuusviranomaisten ja voimavarojen mobilisointia. Kuitenkin koko viime vuosisadan ajan demokraattisen valtioiden hallintoa kehitettiin siten, ettei kukaan saisi nopeasti - ja kaikkein vähiten turvallisuusviranomaisten osalta – valtiokoneistoa valtaansa.

Suomessa tähän ongelmaan vastattiin marraskuun 23. päivänä 2006, kun valtioneuvosto teki periaatepäätöksen vuonna 2003 annetun yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian (YETT) tarkistamisesta sekä antoi valtioneuvoston päätöksenä vastauksensa presidentti Martti Ahtisaaren tutkintalautakunnan suosituksiin Kaakkois-Aasian luonnonkatastrofin johdosta. Kumpikin päätös oli valmisteltu rinnakkain ja niissä oli yhteistä erityisesti *Valtion kriisijohtamismallin* hyväksyminen.

Konkreettiset tapahtumat vaikuttavat kaikissa maissa

Maamme perinteisen, kaksijakoisen turvallisuusjärjestelmän painopisteinä olivat toisaalta valmiuslakiin perustuva sodan tai sodan uhkan kaltaisiin poikkeusoloihin varautuminen ja toisaalta viranomaiskohtaiset lait ja toimintamallit normaaliolojen häiriötilanteissa tai rajatuissa suuronnettomuuksissa, kuten Myyrmäen, Konginkankaan tai Estonian tapauksissa.

Kaikissa kehittyneissä maissa on viime vuosina tullut uudeksi ongelmaksi, miten varaututaan sotaan pienempiin mutta rajattuihin suuronnettomuuksiin mittavampiin siviilikriiseihin. Tällaisia ovat olleet esimerkiksi Tšernobylin onnettomuus, tsunami, terrori-iskut, suu- ja sorkkatauti Englannissa, mahdollinen influenssapandemia, suuret säähäiriöt kuten Katrina – myrsky Yhdysvalloissa tai suurtulvat Pohjois-Saksassa.

Valtioneuvoston päätökset 23.11.2006 merkitsevät perinteisten poikkeusolojen varautumis- ja johtamisjärjestelmän sekä viranomaiskohtaisten järjestelmien kehittämistä, valtioneuvostotason kriisijohtamisen määrittämistä sekä kokonaisvaltaisen Valtion kriisijohtamismallin toteuttamista.

Monissa maissa siviiliturvallisuuden kehitystyö on ollut seurausta käytännön kokemuksista. Englannissa 1990 – luvun lopun suu- ja sorkkatauti vauhditti uudistusta. Yhdysvalloissa tunnettu 9/11 terrori-isku ja Katrina-myrsky vaikuttivat samalla tavoin. Suomessa ensimmäinen käytännön askel valtioneuvoston 23.11.2006 hyväksymän, uuden kriisijohtamismallin suuntaan otettiin tapaanpäivän 2004 tsunamikriisiä johdettaessa. Silloin valtioneuvoston kanslian aloitteesta toimintaa johtamaan otettiin perinteistä varautumista varten kehitetty valmiuspäällikköjärjestelmä.

Perinteisessä johtamismallissa tsunamin kaltaisessa kriisissä ulkoasiainministeriöllä ja sisäasiainministeriöllä olisi ollut tehtävänä aloittaa ja koordinoida laajemmat erityis-toimet, mutta esimerkiksi kriisin rahoitustarpeet olisivat varsin pian vaatineet hallituksen myötävaikutusta. Tsunamin tapauksessa toimivaltaiset viranomaiset arvioivat puutteellisen tiedon vuoksi pitkään, ettei tilanne edellytä erityistoimia.

Valmiuspäällikkökokous kutsuttiin koolle lähes aavistuksen varassa sen jälkeen, kun rouva Volanen oli herättänyt valmiuspäällikkökokouksen puheenjohtajana toimivan valtiosihteerin 27.12. klo 4.00. katsomaan television teksti uutisia. Samana aamuna klo 8.30 alkaneessa valmiuspäällikkökokouksessa tehtiin kustannuksiltaan noin kandeksan miljoonan euron arvoinen päätös noin 3300 suomalaisen evakuoinnista viidessä päivässä ja noin 2000 henkilöä käsittäneen organisaation perustamisesta.

Päätöstä tehtäessä ei ollut tietoa sen juridisesta perustasta. Pääministeri Vanhanen antoi ennalta tarvittaviin toimenpiteisiin puhelimitse valtuudet valtiosihteerille, ja valtiovarainministeri Kalliomäki hyväksyi puhelimitse päätöksen heti valmiuspäällikkökokouksen perään. Hallituksen neuvottelu pidettiin torstaina 30.12. ja muodolliset päätökset tehtiin seuraavina viikkoina niin pian kuin se oli käytännössä mandollista. Jälkeenpäin oikeuskansleri ja korkeimman hallinto-oikeuden presidentti totesivat, että näin saatiin toimia perustuslain (PL 65.§, 66.§) valtioneuvostolle ja pääministerille antamin valtuuksin.

Toisin kun Ruotsissa suomalainen kriisijohtamismalli ei juuri ole herättänyt julkista mielenkiintoa. Yhtenä syynä saattavat olla itse tsunamin naapurimaassa aiheuttamat ongelmat ja reaktiot sekä Ruotsin tutkintalautakunnan raportin laaja johtamismallin pohdinta. Suomessa tutkintalautakunnan raportti kuvasi tarkoin kriisin johtamisen edellytykset ja tulokset sekä esitti johtopäätöksinään asianmukaiset suositukset. Se ei kuitenkaan Ruotsin raportin tavoin analysoinut itse johtamiskäytäntöä tai johtamisen sisältöä. Valmiuspäällikkökokouksen puheenjohtajan toimeksiannosta tosin laadittiin tutkintalautakunnalle seikkaperäisen selostus tapahtumien kulusta, mutta se palautettiin.

Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategia

Presidentti Ahtisaaren tutkintalautakunnan suosituksiin vastaamisen lisäksi uuden Valtion kriisijohtamismallin valmistelu on liittynyt vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon toteuttamiseen.

Hallitus hyväksyi vuoden 2003 joulukuussa Yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian (YETT) sekä syyskuussa 2004 Sisäisen turvallisuuden ohjelman. Uuden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon jälkeen käynnistettiin YETT 2003:n tarkistus, ja sen tuloksena valtioneuvosto hyväksyi 23.11.2006 periaatepäätöksen tarkistetusta strategiasta ja siinä uuden johtamismallin.

Kuten edellä todettiin, YETT:n tarkistuksen valmistelu sovitettiin yhteen presidentti Martti Ahtisaaren johtaman tutkintalautakunnan (Aasian luonnonkatastrofi 26.12.2004) suosituksiin annettujen vastausten valmistelun kanssa. YETT:n tarkistuksen merkittävimmät lisäykset vuoden 2003 yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiaan olivat

- Valtion kriisijohtamismallin määrittäminen sekä
- ei-sotilaallisista ja sotilaallisista uhkamalleista johdettujen erityistilanteiden määrittely varautumisen, kehittämistyön ja harjoittelun perustaksi.

Kotimaisen kriisijohtamismallin kehittämisen aikoihin myös EU:n oikeus- ja sisäasiain neuvosto päätti keväällä 2006 ”EU:n kriisikoordinaatio- järjestelmästä”, joka otettiin käyttöön Suomen puheenjohtajuuden alkaessa 1.7.2006. Sitä on ehditty jo harjoitella ja myös osittain soveltaakin Libanonin kriisissä Suomen puheenjohtajuudella.

Lainsäädäntö ja perinteinen järjestelmä

Maamme turvallisuutta koskeva lainsäädäntö ja toimintamallit ovat periytyneet historiasta, jossa uhkat ja kriisit jakautuivat selväpiirteisesti *poikkeusoloihin* ja rajattuihin *häiriötilanteisiin normaalioloissa*. Tämän mukaisesti *puolustustalaki*, *laki puolustusvoimista* ja *aluevalvontalaki* sääntelevät toimintaa ulkoisten sotilaallisten uhkien osalta. Sotilallisesta kriisinhallinnasta ulkomailla säädettiin hiljakkoin uudessa *kriisinhallintalaissa*.

Valmiuslaki taas sääntelee toimintaa poikkeusoloissa sodan, sodan uhkan tai sodankaltaisten olojen aikana. Sen käyttöönottoa harjoitellaan määräajoin varsin massiivisin, useita tuhansia virkamiehiä kokoavien valmiusharjoituksin. Valmiuslain mukaan tasavallan presidentti ja valtioneuvosto voivat eduskunnan myötävaikutuksella antaa erityisviranomaisille merkittäviä yhteiskuntaa ja taloutta ohjaavia toimivaltuuksia. Valmiuslain käyttöönottokynnys on kuitenkin niin korkea ja käyttöönottoaika niin pitkä, ettei sitä voi käyttää yllättävässä esimerkiksi tsunamin kaltaisessa tai vastaavassa kriisitilanteessa.

Normaaliolojen häiriötilanteisiin tai erityistilanteisiin on Suomessa laaja *uhka- ja viranomaiskohtainen lainsäädäntö*, joka pääsääntöisesti antaa erityisviranomaisille – kuten pelastustoimelle, poliisille, tartuntatauti- ja eläinlääkintäviranomaisille tai konsuli-palvelulle – voimakkaat toimivaltuudet omalla toimialallaan. Suomen hallinto-oikeuden järjestelmän mukaisesti näitä viranomaisvaltuuksia ei voi lakisääteisinä kriisitilanteissa-kaan pidättää tai siirtää säädettyä ylemmälle viranomaistalolle, esimerkiksi ministeriön johtoon.

Valtioneuvoston tason (yleisistunto, ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta, pääministeri ja ministeriöt) toiminta kriisitilanteessa pohjautuu *perustuslakiin*, *lakiin valtioneuvostosta* ja *valtioneuvoston ohjesääntöön* sekä eräissä tapauksissa *uhka- ja viranomaiskohtaiseen lainsäädäntöön*. Nykyinen lainsäädäntö ei kuitenkaan määritä selkeää johtamismallia äkillisessä, sodan uhkaa pienemmässä mutta paikallista suurta onnettomuutta laajemmassa kriisitilanteessa. Juuri siitä syystä johtamismalli on pitänyt määrittää osana vastausta presidentti Ahtisaaren tutkintalautakunnan suosituksiin ja uutta yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategiaa.

Tarve valtioneuvoston tasolla tapahtuvaan kriisijohtamiseen voi tulla esimerkiksi useampien hallinnonalojen tai yhteiskunnan toimijoiden nopeasta käynnistämisestä, mobilisoinnista ja yhteensovittamisesta, laajempien voimavarojen tarpeesta, tarpeesta määrittää toimintalinja huomioon ottaen valtion tai eri hallinnonalojen vastuulla olevat eri

suuntiin vievät velvoitteet ja tarpeet sekä monet muut vastaavat kysymykset. Tällainen johtamistehtävä oli juuri esimerkiksi Aasian luonnonkatastrofin pelastustoimien johtaminen. Asian merkitystä korostaa se, että monien ns. uusien uhkien mahdolliset erityistilanteet sijoittuvat juuri tälle valmiuslain ja erityislainsäädännön väliselle alueelle.

Kriisijohtamisen kokemukset myös osoittavat, että on välttämätöntä määrittää ennalta erilaisten tilanteiden toimintatavat ja johtosuhteet. Tämä on tarpeen siksi, että normaalioloissa sattuvan *äkillisen* kriisitilanteen edellyttämälle johtamiselle on ominaista, että

- toiminnan on alettava hyvin nopeasti tiedon saannin jälkeen, jopa varsin vähäisten oiretietojen perusteella ja tulevaa kehitystä ennakoiden
- toimintaan on saatava hyvin nopeasti suuret voimavarat eri hallinnon- ja jopa yhteiskunnan eri aloilta.

Valtion kriisijohtamismalli

Siviilikriisien johtamisen erityinen kysymys on se, että koko viime vuosisadan ajan demokraattisen oikeusvaltioiden kehittämisen yksi tavoite on ollut estää, ettei kukaan saa nopeasti keskitettyyn johtoonsa laajoja turvallisuusviranomaisten voimavaroja. Laajan siviilikriisin johtamisessa kaikissa demokraattisissa maissa onkin tärkeätä keskitetyn, nopean, laajan ja usein oiretiedon perusteella käynnistyvän toiminnan yhteensovittaminen demokraattisen oikeusvaltion juridisiin muotoihin.

Oikeusvaltiossa on tärkeätä, että kriisijohtamisen erityistilanteissa noudatetaan lailisuusperiaatetta, säädettyä toimialajakoa sekä sen määrittämiseen liittyviä säädöksiä. Suomen perinteisen yhteistoimintaan perustuvan varautumisajattelun mukaisesti normaaliolojen toimielinten vastuujako ja toimintamallit säilytetään kriisitilanteessa ja niihin varautumisessa. Myöskään suunnittelun, hallinnon tai valvonnan osalta siviilikriisien johtamista ei esimerkiksi toteuteta kokonaisuunpuolustuksen käsitettä laajentaen vaan näidenkin tehtävien osalta johtosuhteet perustuvat siviiliviranomaisia ohjaavaan nykyiseen lainsäädäntöön sekä perustuslaissa oleviin parlamentaarisessa vastuussa olevan valtioneuvoston sekä pääministerin ja valtioneuvoston jäsenten tehtäviin.

Uusi valtion siviilikriisien johtamismalli perustuukin nykyisen lainsäädännön soveltamiseen. Sen mukaisesti operatiivisesta johtamisesta vastaa aina toimivaltainen viranomainen, joka tavanomaisten häiriötilanteiden selvittämisessä on suoraan yhteistoiminnassa muiden virka-apua antavien omalla sektorillaan toimivaltaisten viranomaisten kanssa. Jos kriisi laajenee siten, että tarvitaan ministeriöiden tukea ja yhteistyötä, sen koordinaatiosta vastaa ensimmäisessä vaiheessa valtioneuvoston ohjesäännön perusteella (VNOS 10 §) toimivaltainen ministeriö.

Jos kriisi laajenee yli ministeriön toimintamahdollisuuksien, kriisin yleisjohto siirtyy perustuslain perusteella (PL 65 §, 66 §) pääministerin johtamalle valtioneuvostolle valmistelun tukena valmiuspäällikkökokous, kansliapäällikkökokous tai ministerivaliokunta. Näin suurissa siviilikriiseissä pääministeri on eräänlainen täydellä parlamentaarisella katteella toimiva siviilikriisijohtamisen ylin päällikkö.

Johtamisen ja koordinoinnin taso määräytyy siis tilanteen vakavuuden ja laajuuden mukaisesti. Lähtökohtana on, että jokainen erityistilanne hoidetaan mahdollisimman lähellä maanpintaa ja vain tarpeen vaatiessa kriisijohdon tasoa nostetaan: mitä laajempi kriisi, sitä korkeammalla tasolla se johdetaan.

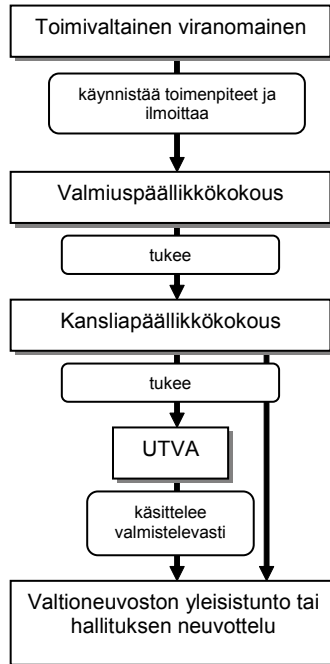
Konkreettisisessa tilanteessa vastuuviranomainen käynnistää toimenpiteet sekä informoi tapahtuneesta hallinnonalansa valmiusorganisaatiota. Kriisin laajentuessa toimivaltainen ministeriö siis johtaa ensimmäisessä vaiheessa toimintaa ja tarpeen mukaan ministeriöiden yhteistoimintaa. Valtioneuvoston kanslian tehtävänä on varmistaa, että toimivaltainen ministeriö on määritetty. Ministeriön kansliapäälliköllä on keskeinen vastuu hallinnonalan varautumisessa sekä turvallisuustilanteen edellyttämässä johtamisessa.

Mikäli johtamisen tasoa joudutaan nostamaan toimivaltaisista viranomaisista tai ministeriöistä valtioneuvoston tasolle, ensimmäisessä vaiheessa hallinnonalojen pysyviä valmistelevia yhteistoimintaelimiä ovat ministeriöiden kansliapäällikkö- ja valmiuspäällikkökokoukset. Ministeriöiden kansliapäällikkökokous toimii valtioneuvoston kanslian valtiosihteerin johdolla ja valmiuspäällikkökokous valtioneuvoston turvallisuusjohtajan puheenjohtolla. Tilanteen mukaan kummassakin elimessä voi kriisitilanteessa toimia puheenjohtajana kriisiä lähinnä olevan ministeriön kanslia- tai valmiuspäällikkö. Nämä kokoukset myös sovittavat tarvittaessa yhteen hallinnon eri alojen sekä tarvittaessa elinkeinoelämän yritysten ja kansalaisjärjestöjen toimenpiteet hallinnon kanssa.

Tämän mallin taustana on ajatus, että valtioneuvostotason johtaminen sekä asioiden valmistelun ja käsittelyn yhteensovittaminen kuuluvat perustuslain mukaisiin pääministerin tehtäviin. Tasavallan presidentti osallistuu toimivaltansa mukaisesti päätöksentekoon tilanteissa, joilla on vaikutusta Suomen suhteisiin muihin maihin. Tämä tapahtuu käytännössä tasavallan presidentin ja valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan kokouksessa. Myös kansainvälisissä siviilikriiseissä noudatetaan valtioneuvostotason johtamismallia, mikäli asian käsittely sitä edellyttää.

Nykyisten säädösten mukaisesti pääministerin päätöksellä tai toimivaltaisen ministerin esityksestä asia voidaan viedä pääministerin kanssa sovitulla tavalla hallituksen neuvotteluun käsiteltäväksi tai valtioneuvostoon. Valtioneuvoston päätösten valmistelevana käsittelijänä voi toimia myös pääministerin kutumana tasavallan presidentin ja ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan (UTVA) yhteinen kokous tai ministerivaliokunta. Valiokuntaa täydennetään tilanteen hallinnasta vastaavalla toimivaltaisella ministerillä ja tarvittavilla asiantuntijoilla. Muut ministerivaliokunnat käsittelevät asioita tehtävänsä mukaisesti. Tilanteen hallinnan edellyttämät muodolliset päätökset tekee valtioneuvoston yleisistunto, asianomainen ministeriö tai lain perusteella toimivaltainen viranomainen.

Valtion kriisijohtamismalli siviilikriiseissä



On syytä korostaa sitä, että kun valtioneuvostotasoinen kriisijohtamisen malli perustuu nykyiseen lainsäädäntöön, operatiivinen johtovastuu kaikissa tilanteissa perustuu lailla säädettyyn viranomaistoimintaan. Lailla säädettyä viranomaisen operatiivista johtovastuuta ei siis kriisitilanteissakaan voi pidättää tai siirtää ylöspäin - onpa sitten kyseessä poliisi, pelastustoimi, eläinlääkintä, tartuntataudit tai muut lailla säädetty toiminta.

Kaikki kriisijohtamisen kokemukset osoittavat, että toimivassa kriisijohtamisen mallissa johtovastuun on oltava selkeä. Tilanteita johdetaan ennakoivasti ja käyttöön otetaan heti riittävät voimavarat. Toimintaa johtava vastaa myös viestinnän sisällöstä. Nykymaailmassa tiedotus kulkee kuitenkin käytännössä pari askelta johtotasojen edellä, koska julkiset tiedotusvälineet odottavat varsin pienissäkin turvallisuuteen liittyvissä asioissa lausuntoa valtion tai hallituksen johdolta.

Kriisijohtamismallissa otetaan huomioon EU:n hätätila- ja kriisinkoordinointijärjestelyjen jäsen- tai puheenjohtajamaille asettamat velvoitteet. Ulospäin suuntautuva siviilikriisien johtaminen hoidetaan kotimaassa kriisijohtamisen yleisten periaatteiden mukaan.

Jatkuva kehittämistyö

Kaikissa länsimaissa on viime vuosina pohdittu samoja suuriin, ei-sotilaallisiin eli siviilikriiseihin liittyviä varautumisen ja johtamisen kysymyksiä. Perusvaihtoehdoiksi ovat muodostuneet siviilikriisijohtamisesta vastaavan toimivallan antaminen erityislainsäädännöllä sisäasiainministeriöön tai valtioneuvoston kanslian yhteydessä olevaan yksik-

köön. Useissa maissa ulkomailla olevien siviilikriisien hoitamista varten on myös ulko-ministeriössä oma kriisiyksikkö tai vastaava järjestely.

Suomen kriisijohtamismalli perustuu toisaalta erityisviranomaisten lakisääteiseen toimivaltaan ja toisaalta yhteistoimintaan, jonka valtioneuvostotason ohjaus nojaa perustuslain mukaiseen valtioneuvoston yleistoimivaltaan ja pääministerin toimivaltaan valtioneuvoston johtajana. Näin jatketaan suomalaisen varautumisen ja valmiuden yhteistoimintamallia ilman, että tarvittaisiin uutta lainsäädäntöä tai muodostettaisiin uutta turvallisuusviranomaista.

Valtioneuvostotason kriisijohtamisen infrastruktuuri on kehitetty perinteistä poikkeusolojen rakennetta hyväksi käyttäen. Perinteinen poikkeusolojen johtamisen infrastruktuuri voidaan uudessa mallissa miehittää joustavasti kulloisenkin kriisin tarpeiden mukaan valmiuspäällikkökokouksen sihteeristöstä aina koko valtionhallinnon tukemaan ylimmän valtiojohtoon toimintaan.

Kriisijohtamisen toiminnallisen infrastruktuurin rakenne on eri maissa varsin samanlainen. Se muistuttaa varsin paljon ei-sotilaallisten turvallisuusorganisaatioiden johtamismallia, joka poikkeaa jonkin verran sotilaallisesta. Sen toiminnasta vastaa Suomessa valtioneuvoston kanslia. Valtioneuvostotason johtamisessa kriisien *Johtokeskukseen* kuuluu fyysisesti ja toiminnallisesti

- "*johto-osa*", joka kokoaa yhteen kriisin poliittis-hallinnollisen johdon sekä tarvittaessa keskeisten kumppanien edustajat
- "*tilannekeskus*", joka kokoaa tilannekuvatoiminnan ja analyysitoiminnan sekä vastaa hälytyksestä
- "*viestintäkeskus*", joka kokoaa tiedottamisen ja mediakeskuksen sekä yhteyskeskuksen eli puhelinpalvelun ja kriisiporatalin sekä
- "*perusosa*", johon kootaan toimivan yhteistyöelimen sihteeristö ja kriisin laajentuessa tarvittaessa toimintaan kytkettyjen hallinnonalojen valmistelu ja toteutus sekä mahdolliset ulkoiset kumppanit.

Suomessa valittu verkostomainen yhteistyöjärjestelmä kriisijohtamisessa on taloudellisesti edullinen. Sen etuna on myös saada eri hallinnonalojen turvallisuusviranomaiset jatkuvaan yhteistyöhön.

Kokemusten karttuessa näiden etujen rinnalla joudutaan punnitsemaan myös kevyehkön yhteistyöverkoston ongelmia. Itse kriisitilanteissa ja myös niihin varautumisessa yhteistyömalli tuo helposti esiin tavanomaisia viranomaisten resurssi- ja toimivaltakysymyksiä, joihin menee aikaa ja energiaa suunnitteluvaiheessa ja joita ei ole aikaa setviä itse kriisitilanteessa.

Tsunamin tapauksessa oli oma etunsa siinä, että valmiuspäälliköiden puheenjohtajana toiminut pääministerin valtiosihteeri saattoi vedota nykysäädösten mahdollistamalla tavalla pääministerin valtuutukseen asioiden liikkeelle saamisessa, aluksi jopa vastoin toimivaltaisen viranomaisen kantaa. Jatkossa tullaan pohtimaan toimintamallin kiinteyden, resursoinnin ja erityisesti jatkuvuuden kysymyksiä.

Varautuminen, suunnittelu ja seuranta

Valtion kriisijohtamismallin lisäksi yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamisen strategian tarkistaminen lisäsi itse ”elintärkeiden toimintojen” turvaamiseen tarkistetut uhkamallit ja niiden purkamisen konkreettisiksi 61 erityistilanteiksi. Tarkoituksena on, että kutakin erityistilannetta varten varaudutaan määrittämällä siihen liittyvä

- *tiedonsaanti ja tilannekuva, ennaltaehkäisy*
- *varautuminen ja harjoittelu*
- *kriisijohtaminen*

Erityistilanteet eivät tietenkään toteudu sellaisenaan, mutta mahdollisimman täsmälliseen tilannekuvaan perustuva varautuminen konkretisoi valmistautumista ja sitä voi soveltaa kriisitilanteessa. Erityistilanteista influenssaepidemiaan varautumisen suunnitelma on valmis ja sitä on kertaalleen harjoitettu. Varautumiseen liittyy myös voimavarojen turvaaminen kriisitilanteessa. Tältäkin osin perinteinen suomalainen yhteistoimintamalli on hyödyllinen, sillä se mahdollistaa nyt kaikkiin erityistilanteisiin sovelletun, läpi hallinnon menevän, kaikkien viranomaisten henkilöstö- ja materiaalsen virka-avun antamisen ja saamisen suunnittelun.

Jatkossa joudutaan pohtimaan myös resursointia. Verkostomainen yhteistyömalli on taloudellisesti edullinen, mutta olemassa olevien toimijoiden verkoston kuormittaminen uusilla tehtävillä ilman uusia voimavaroja johtaa myös verkoston haurauteen ja toiminnallisiin riskeihin. Yksi kysymys tulee olemaan, tarvitaanko johtamismallin tueksi perustuslakia täsmällisempää lainsäädäntöä.

Uuden järjestelmän kehitystyön myötä myös sotilassektorin ajattelutapa on kehittynyt; esimerkiksi uuteen lakiin puolustusvoimista yhdeksi puolustusvoimien kolmesta päätehtävästä on tulemassa virka-avun antaminen muille sektoreille. Perinteisen kokonaismaanpuolustuksen ajattelumallin mukaan ajateltiin, että varautuminen suurimpaan kriisiin eli sotaan antaisi valmiudet myös muiden kriisien hoitoon. Turvallisuusympäristön muutosten vuoksi tilanne on tässä suhteessa muuttunut.

Esimerkiksi tartuntatautien, ympäristöongelmien tai konsuliviranomaisten tsunamikriisin johtaminen on suunniteltava ja harjoitettava ko. erityistilanteen lähtökohdista ottaen huomioon, että kriisin operatiivisesta johtamisesta vastaa ko. vastuuviranomainen ja mahdollisesti tarvittava valtioneuvostotason johtaminen tapahtuu valtion siviilikriisien johtamismallin mukaisesti. Kokonaismaanpuolustuksen merkitys säilyy jatkossakin sodan tai sodan kaltaisiin olosuhteisiin varautumisen lähtökohtana, mutta sen rinnalla korostuvat lisääntyvällä omalla painollaan siviilisektoreiden uhkamallien ja erityistilanteiden näkökulmat ja tarpeet.

Tämän mukaisesti YETT:n toteuttamisen suunnittelu ja seuranta on rakennettu toisaalta kokonaismaanpuolustusta edustavan turvallisuus- ja puolustusasiainkomitean ja toisaalta valmiuspäällikkökokouksen yhteistyön pohjalle.

Kaiken kaikkiaan uudistuneen suomalaisen mallin erikoisuuksia ovat verkostomainen yhteistyö toimivaltaisten viranomaisten kesken ja se, ettei se ole vaatinut muutoksia

viranomaisten toimivaltaa koskevaan lainsäädäntöön. Seuraava suuri siviilikriisi pyritään tietenkin estämään ennalta. Mutta jos se tulee, testataan samalla tsunamin edesauttamaan demokraattisen perustuslain tulkintaan nojaava ja tsunamin käytännön kokemuksia hyödyntävä kriisijohtamisen malli.

Korporatismi ja demokratia

Toimitusjohtaja Sixten Korkman

”Valta Suomessa kuuluu näille neljälle: etujärjestöille, kun ne ovat yksimieliset, eduskunnalle joka on kokoontunut valtiopäiville panemaan näitä päätöksiä toteen, sekä tasavallan presidentille, joka vastaa ulkopoliitiikasta ja nimittää korkeimmat virkamiehet eli byrokraatit.” (Paavo Haavikko)

Aluksi

Seuraavassa esitän ensiksi pari yleisempää huomautusta vallan ja talouden suhteesta. Sen jälkeen pohdin korporatismiin ja demokratian suhdetta sekä sen merkitystä talouspolitiikan työnjaon kannalta. Lopuksi esitän näkökohtia korporatismiin roolista eläke- ja veropolitiikan tapauksissa¹.

Valta ja talous

Talous tarvitsee tuekseen monella tapaa vahvan valtion. Markkinatalous voi toimia vain, jos poliittinen valta luo sille toimintaedellytykset. Yövärtijavaltio, joka takaa lain ja järjestyksen, ulkoisen turvallisuuden ja omistusoikeuden suojan, on markkinatalouden välttämätön edellytys. Lisäksi julkinen valta voi monella tapaa tukea ja täydentää markkinatalouden toimintaa. Hyvinvointivaltion investoinnit yhteiskunnan perusrakenteeseen ja inhimilliseen pääomaan, julkishyödykkeet ja palvelut, sosiaalivakuutusjärjestelmä ja muu turvaverkko auttavat yhdistämään talouden tehokkuutta ja sosiaalista oikeudenmukaisuutta. Ja uskottavalla talouspolitiikalla valtio voi osaltaan vakauttaa talouden kehitystä. Tietenkin julkinen valta voi myös puuttua talouden toimintaan liikaa. Pitkälle vietyinä valtion interventionismi, rankka säätely ja korkeat verot tukahduttavat tai surkastuttavat markkinatalouden toiminnan.

Entä onko markkinataloudella liikaa valtaa ja poliitikoilla liian vähän? Yksittäisten yritysten tai omistajien valta on iso ja haitallinen ryövärikapitalismin oloissa, kuten eräiltä osin näyttäisi olevan asian laita Venäjällä. Ongelmana on tällöin oikeusvaltion heikkous, korruptio ja vakaiden pelisääntöjen puuttuminen. Tilanne EU-maissa on tässä suhteessa toinen ja historiallisesti katsoen hyvä: kilpailu toimii ja komissio valvoo kilpailupolitiikan noudattamista sekä langettaa tarvittaessa isojakin sakkoja sääntöjä rik-

¹ Tämä luku perustuu suurelta osin EValle kirjoittamaani raporttiin ”Onko TUPOlla tulevaisuutta?”.

koville yrityksille – kuten useat amerikkalaiset jättiyhtiöt ja myös jotkut suomalaiset yritykset ovat joutuneet toteamaan.

Kansalaisista tuntuu usein siltä, että sokeat markkinavoimat liiaksi muovaavat yksittäisten ihmisten ja yhteisöjen kohtaloa saneerauksia toteutettaessa, että inhimilliset arvot jäävät liian alisteiseen asemaan kilpailutalouteen nähden. EVA:n kyselyn mukaan enemmistö suomalaisista katsoo, että suuryrityksillä ja markkinavoimilla on liikaa valtaa. Ekonomisti voi toki (perustellusti) sanoa, että rakennemuutokset ovat kokonaisuuden kannalta ja pitkällä aikavälillä vaikutuksiltaan myönteisiä, ja että niitä siksi ei pidä yrittää estää tuki- tai suojapolitiikalla, mutta ristiriita rakennemuutoksen kohteeksi joutuneiden kohdalla on usein kouriintuntuva. Silti voi todeta, että markkinatalous on vähemmän huono kuin muut vaihtoehdot. Ja voi muistaa, että pahimmat talouden kriisit yleensä johtuvat poliittisista virheistä – näin oli myös Suomen 90-laman kohdalla.

Korporatismi ja kolmikanta

Suomi on kerho, jossa talouden ja politiikan johtajat tuntevat ja ymmärtävät toisiaan hyvin. Matalat kynnykset ja laaja kontaktipinta helpottavat yhteisymmärryksen saavuttamista, mikä nopeuttaa poliittista päätöksentekoa ja helpottaa yhteiskunnan sopeutumista haasteisiin. Konsensus on voimavara mutta käytännössä se tarkoittaa, että eturyhmät usein vaikuttavat merkittävästi valtiovallan ja viranomaisten päätöksiin. Tämä ei ole aina ongelmattomaa päätöksenteon legitimitetin kannalta; näin on etenkin, jos vaikuttamisen ja päätöksenteon prosessi ei ole ”läpinäkyvä” (jos päätöksistä sovitaan ”suljetuissa kabineteissa”).

Suomessa päätöksentekoon suhtaudutaan korostetun pragmaattisesti, pääasia on tuloksellisuus. Kolmikannan vahva asema antaa kuitenkin aihetta pohtia yhteiskunnallista päätöksentekoa myös periaatteelliselta kannalta, sillä asenteet yksittäisiin ratkaisuihin muovaavat ajan mittaan instituutioiden roolia ja yhteisymmärrystä pelisäännöistä. Korporatismiin ja parlamentaarisen demokratian keskinäisiin suhteisiin liittyy tästä näkökulmasta pohdinnan arvoisia piirteitä.

Vireä kansalaisyhteiskunta tukee demokratian toimintaa. Yksittäiset ihmiset osallistuvat useimmiten demokratiaan vain äänestämällä, järjestöt kykenevät myös muotoilemaan yhteiskunnallista keskustelua selkeyttäviä vaihtoehtoja. Kansalainen kokee yhteiskuntajärjestelmän legitimitetin vahvemmaksi, jos hänen kannalta tärkeitä näkökohtia pohtivat ja ajavat hallituksen ja eduskunnan lisäksi myös muut instituutiot kuten kunnat, ay-liike tai kirkko.

Työmarkkinajärjestöjen konsensuspolitiikka lisää osaltaan päätösten hyväksyttävyyttä palkansaajien keskuudessa. Järjestöjen johtajat valikoituvat pitkälti asiantuntemuksensa ja pätevyytensä perusteella, järjestöjen sisäinen tiedonkulku on tehokasta, ja työmarkkinajohtajat pystyvät siksi perustelemaan jäsenilleen vaikeatkin ratkaisuja. Tehokas kommunikaatio lisää palkansaajien ja työnantajien valmiutta vaativiin ja pitkäjänteisiin päätöksiin. Järjestöt edustavat aktiiviväestöä, joka ymmärtää vireän elinkeinoelämän ja vahvan kansantalouden merkityksen yhteiskunnan hyvinvoinnin kannalta.

On monestakin syystä tärkeää, että työmarkkinaosapuolet saavat äänensä kuuluviin ja tulevat kuulluiksi lainsäädäntöä valmisteltaessa. Työmarkkinoiden keskeisiin kiistakysymyksiin voi löytyä kestävä ratkaisu vain osapuolten sovun kautta. Oikein ymmärrettyinä konsensus ja kolmikanta ovat kiistatta yhteiskunnallinen voimavara. Tämä kuitenkin

edellyttää, että korporatismiin ja parlamentarismiin saumakohtat eivät vaaranna demokratian periaatteiden käytännön toteutumista. Miksi tältä osin olisi aiheutta huoleen?

Kysymykseen voi hakea vastausta korostamalla seuraavia toimivan demokratian perusedellytyksiä. Ensinnäkin yhteiskunnassa täytyy olla selkeä toimivallan jako, kansalaisten täytyy tietää kuka päättää ja mistä. Tämä tarkoittaa, että perustuslaki (tai vaikiintunut käytäntö) määrittää keskeisten instituutioiden välisen vallan ja vastuun jaon. Missä kulkevat presidentin toimivallan rajat suhteessa hallitukseen (vaikkapa ulkopoliittikan ja EU:n suhteen)? Mikä on kuntien ja valtion välinen vastuunjako? Mitkä päätökset vaativat tuekseen eduskunnan valmistelun ja (tosiasiallisen) päätöksenteon, kuinka pitkälle ulottuu etujärjestöjen hyväksyttäväksi katsottava rooli yhteiskunnan päätöksiä valmisteltaessa?

Toiseksi tarvitaan päätöksenteon tehokasta valvontaa. Tämä voi tarkoittaa päätösten laillisuuden valvontaa mutta myös toiminnan taloudellisuuden, tehokkuuden ja poliittisen tarkoituksenmukaisuuden arviointia. Valvontaa toteuttavat eri tavoin oikeuslaitos, tilintarkastajat, kansalaisyhteiskunta, tutkijat sekä tiedotusvälineet ja yleinen keskustelu. Kolmanneksi demokratiassa pitää olla palautemekanismit, jota kautta vallan kohteena olevat voivat ilmaista tyytymättömyytensä ja tarvittaessa vaihtaa päättäjiä. Useimpien instituutioiden päättäjät ovat viime kädessä riippuvaisia siitä, että yhteisöjen jäsenet ja äänestäjät pitävät heidän toimintaansa hyväksyttävänä.

Toimiakseen sekä valvontaa että palautemekanismit (vastuullisuuden toteuttaminen) luonnollisesti edellyttävät selkeää toimivallan jakoa ja päätöksentekoprosessin avoimuutta.

Kolmikantaa tältä kannalta arvioitaessa kiinnittyy huomio siihen, että se pitkälle vievänä hämää osapuolten vallan ja vastuun rajoja. Esimerkin tästä tarjoavat Suomessa toisinaan solmittavat keskitetyt tulopoliittiset kokonaisratkaisut. Kuka päättää sisälöltään laajojen ja monitahoisten tuporatkaisujen eri elementeistä, kun kaikki päättävät yhdessä kokonaisuudesta? Päättääkö hallitus (ja eduskunta) veroasteista, jos hallitus neuvottelee veroista ja ehdollistaa kevennykset tupoon? Kuka päätti vuonna 2005 varallisuusveron poistamisesta? Tapahtuiko tämä hallituksen tahdosta, mikä on kiistetty, tai tapahtuiko se osapuolten vaatimuksesta, mikä sekin on kiistetty? Itse ratkaisulle oli pätevät perustelut (kuten virkamiestaholla on korostettu), mutta päätöksen menettelytapa oli outo.

Epäselvä roolijako vaikeuttaa luonnollisesti myös vallankäytön valvontaa. Laajat tupopaketit sisältävät monenlaisia sekä eri tahoilla ja eri perustein valmisteltuja ainesosia. Valmistelun läpinäkyvyys on heikkoa. Eläkepolitiikan valvonta on vieläkin vaikeampaa, koska koko valmisteluprosessi tapahtuu pienessä ja suljetussa piirissä. Eduskunnan luonnehtiminen kumileimasimeksi ei liene tältä osin sanottavaa vääristelyä. Kolmikan vaikutus poliittisen päätöksenteon valmisteluun ansaitseekin huomiota. Merkittäviä yhteiskuntapolitiikan uudistuksia pitäisi kaiketi valmistella eri asiantuntijoita hyödyntävien parlamentaaristen komiteoiden avulla pikemmin kuin osapuoliin kytkeytyvien ”selvitysmiesten” tai koostumukseltaan suppeiden työryhmien toimesta. Ei voi olla ihmettelemättä sitä alennustilaa, johon Suomen komitealaitos on vuosien saatossa ajautunut (ei vain eläkepolitiikassa). Nämä roolijakoon ja valvontaan liittyvät vaikeudet ovat toki osaltaan omiaan heikentämään myös päätöksenteon demokraattista vastuullisuutta (accountability). Hallitus voi piiloutua kolmikannan kilven taakse ja välttää näin kantamasta (täyttä) vastuuta tehdyistä valtiiovallan päätöksistä.

Kolmikantaa voi sekä moittia että kehua. Kyse ei ole mustavalkoisesta asetelmasta vaan monisävyisestä ja moniulotteisesta ilmiöstä. Ymmärrettävää on, että hallitus mielellään jakaa vastuuta vaikeista päätöksistä muiden kanssa. Vielä ymmärrettävämpää on, että osapuolet eivät kieltäydy heille tarjotusta vallasta. Yhteisymmärrys on vaalimisen arvoinen voimavara, ja konsensuspolitiikka on vähentänyt epävarmuutta talouspolitiikasta. Toisaalta konsensuksen hakeminen voi myös jäykistää päätöksentekoa sekä johtaa ongelmia karttaviin tai ratkaisuja lykkääviin kompromisseihin.

Korporatismi ja talouspolitiikan työnjako

Korporatismi on Suomessa vaikuttanut merkittävästi talouspolitiikan työnjakoon, talouspolitiikan eri lohkojen keskinäisiin suhteisiin. Sotien jälkeen ja aina 1980-luvun alkuun asti vallitsi tilanne, jossa valtio pääsääntöisesti pyrki pitämään valtion budjetin tasapainossa (”kameralismus”). Työmarkkinaosapuolet neuvottelivat keskenään palkoista sekä yhdessä hallituksen ja MTK:n kanssa sosiaalipaketeista ja maataloustuista. Osapuolten julkituotuna pyrkimyksenä oli turvata vakaa hintakehitys ja suotuisa tulokehitys sekä hyvä kannattavuus ja kilpailukyky. Todellisuudessa palkat ja hinnat nousivat yleensä kilpailukyvyn säilymisen kannalta liian nopeasti. Toisaalta Suomen Pankki toistuvasti alensi markan ulkoista arvoa eli devalvoi, jolloin kilpailukyky joksikin aikaa saatiin palautettua.

Talouspolitiikan työnjaon kannalta tilanne oli outo: keskuspankki turvasi tarvittaessa kansantalouden kilpailukyvyn (ja metsäteollisuuden kannattavuuden) devalvaatioilla, vakaan hintakehityksen tavoitteesta luopuen, jolloin työmarkkinaosapuolet tosiasiaassa neuvottelivat inflaatiovahdista pikemmin kuin reaalipalkoista ja tulonjaosta. Tämä oli lähinnä päinvastainen työnjako siihen nähden, mitä osapuolet ilmoittivat tavoittelevansa (ja mikä vastaisi sovinnaisia käsityksiä osapuolten välisestä roolijaosta).

Tilanne on viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana muuttunut merkittävästi, etenkin Suomen liityttyä euroalueeseen vuonna 1999. Rahapolitiikka ei ole enää Suomen Pankin päätettävissä. Nyttemmin koroista päättää EKP, joka määrätietoisesti tähtää euroalueen hintakehityksen vakauttamiseen. Asetelman muutos on osaltaan selkeyttänyt talouspolitiikan työnjakoa ja se on vaikutuksiltaan kauaskantoinen: enää ei kilpailukyvyn rapautumista voida korjata valuuttaa devalvoimalla. Kilpailukykyä voidaan parantaa vain palkkamaltilla ja yritysten tehokkuutta tai tuottavuutta lisäämällä.

Talouspolitiikan määrätty koordinointi on luonnollisesti paikallaan: hallituksen tulee olla tiiviissä keskusteluyhteydessä eri tahojen kannalta keskeisten ongelmien ja tavoitteiden ymmärtämiseksi, ja hallituksen ja etujärjestöjen tulee informoida toisiaan yhteistä mielenkiintoa omaavista asioista (esimerkiksi Talousneuvostossa). Työmarkkinaosapuolia tulee toki konsultoida työmarkkinoihin vaikuttavia yhteiskunnallisia päätöksiä valmisteltaessa. Osapuolilla tulee monessa tapauksessa olla aivan keskeinen asema päätöksiä valmisteltaessa. Mutta on kummallista, jos työmarkkinaosapuolten tai kolmikannan tosiasialliseen määräysvaltaan luovutetaan yhteiskuntapolitiikan keskiöön kuuluva yleinen sosiaaliturva tai verotus.

Työmarkkinaosapuolet ja eläkejärjestelmä

Suomessa on kaikki palkansaajat kattava ja osittain rahastoiva työeläkejärjestelmä, joka toiminnallisesti on etuus- ja maksuperusteisen eläkejärjestelmän välimuoto. Instituutionaalisesti järjestelmä on erikoinen: se on pakollinen ja lakisääteinen, se muodostaa tärkeän osan suomalaisesta sosiaaliturvasta, se luetaan kansantalouden tilinpidossa osaksi julkista sektoria, mutta sitä hallinnoivat yksityiset työeläkeyhtiöt (joiden hallinnossa työmarkkinajärjestöillä on vahva edustus). Ratkaisuun päädyttiin 1960-luvulla siksi, että työmarkkinaosapuolet pelkäsivät maalaisliiton ja kansandemokraattien muuttavan eduskunnassa työeläkerahastojen käyttöä omien kannattajiensa eduksi. Osapuolet arvioivat, että yksityisesti hallinnoidut rahastot ovat (julkisia rahastoja) paremmassa suojassa poliitikoilta. Kansaneläkejärjestelmästä saatujen kokemusten valossa pelko ei tuolloin näyttäisi olleen aivan aiheeton.

Työeläkejärjestelmän periaatteita ja etenkin sitä koskevan lainsäädännön yksityiskohtia on vuosien varrella muutettu toistuvasti. Ensin etuuksia parannettiin, sittemmin niitä on heikennetty. Etenkin vuoden 2005 eläkejärjestelmän uudistusta voi pitää linjausiltaan ja toimenpiteiltään merkittävänä.

Omaleimainen mutta historian valossa ymmärrettävä eläkejärjestelmämme piirre on, että sitä koskevaa valtaa käyttävät pääasiassa työmarkkinaosapuolet (eli valtaa käyttää ”kaksikanta” pikemmin kuin kolmikanta). Järjestelmän uudistamista on valmisteltu ja siitä sovittu varsin pienessä osapuolten edustajien piirissä (”Puron ryhmä”). Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö on toki työeläkelaitoksia valvova viranomainen, mutta ministeriöllä ei ole ollut mitään olennaista roolia järjestelmän uudistuksia suunniteltaessa. Eduskunta säätää toki työeläkkeistä määräävät lait, mutta kansanedustajat eivät yleensä ole voineet vaikuttaa lakien sisältöön. Asetelmaa voi syystä pitää erikoisena, sillä työeläkejärjestelmä on suomalaisen sosiaaliturvan keskeisiä pilareita. Tähän korporatistiseen vallankäyttöön liittyy merkittäviä vahvuuksia mutta myös periaatteelliset ongelmansa.

Hakiessaan yhteisiä ratkaisuja työmarkkinaosapuolet, jotka osaltaan edustavat sekä edunsaajia että maksajia, sitoutuvat työeläkejärjestelmän kehittämiseen. Osapuolet ovat viime vuosina tehneet tärkeitä uudistuksia järjestelmän kannustinvaikutusten parantamiseksi ja rahoituksen kestävyys turvaamiseksi. On vaikea nähdä, että hallituksen aloitteesta ja eduskunnan panoksella olisi kyetty suurempiin leikkauksiin tai parempiin ratkaisuihin.

Työmarkkinaosapuolten eläkepolitiikan ansioita kiistämättä on syytä todeta, että työeläkejärjestelmässä päätetään nykyisten palkansaajien ja työnantajien etujen/maksujen lisäksi myös nykyisten ja tulevien sukupolvien välisestä tulonjaosta. Voi kysyä, onko työmarkkinajärjestöjen johtajilla legitimitettiä tehdä sitä koskevia päätöksiä? Eikö valta tällaisten päätösten tekemisestä kuulu lähinnä eduskuntalaitokselle?

Eläkejärjestelmä on yhteiskunnan tärkeimpiä pitkän aikavälin kehitystä säättäviä instituutioita, joiden pohjalta nuorten palkansaajien tulisi voida suunnitella työntekoa ja säästämistä yli elinkaaren. Olisi tärkeää, että kansalaisilla voisi olla vankka usko eläkkeiden määräytymisen sääntöjen pysyvyyteen. Tältä kannalta voi pitää pulmallisena, että Suomessa ei ole mitään selkeää ”yhteiskuntasopimusta” eläkkeistä. Työeläkejärjestelmä lepää lähinnä vain työmarkkinaosapuolten välisen yhteisymmärryksen varassa, ja tuo yhteisymmärrys ei yllä kuin vuoden tai kaksi eteenpäin. Työeläkemaksuista on nytkin

sovittu pariksi vuodeksi mutta on tiedossa, että työnantajien ja palkansaajien edustajien käsitykset työeläkemaksun tulevaisuudesta ovat varsin kaukana toisistaan.

Suomessa tehdyt eläkejärjestelmän uudistukset ovat kaiken kaikkiaan merkittäviä, mutta niin ovat myös väestön ikääntymisen aiheuttamat haasteet. Väestön ikärakenne muuttuu meillä parin vuosikymmenen sisällä rajusti, tuntuvasti nopeammin kuin muissa EU-maissa. Tästä aiheutuvien ikäsidonnaisten julkisten menojen kasvupaineiden taustaa vasten voi eläkeuudistuksiamme luonnehtia sanoin ”oikeasuuntaisia mutta riittämättömiä”.

Eläkepolitiikan osalta voi vain hämmentyneenä vilkaista läntisen naapurimaamme suuntaan, josta monet eläkejärjestelmämme piirteet on kopioitu. Ruotsissa tehtiin jo lähes vuosikymmen sitten radikaali ja laajasti kansainvälistä kiitosta saanut eläkeuudistus. Sitä valmistelivat eduskunnan asettamat komiteat pitkään ja perusteellisesti. Työhön osallistui poliittisten puolueiden edustajien lisäksi lukuisia asiantuntijoita. Uudistuksen jälkeen Ruotsissa ei ole tarvetta nostaa työeläkemaksua nykytasoltaan. Väestön ikääntymiseen on siellä varauduttu myös sellaisten ehdollisten päätösten avulla, joilla eläkemenoja tarvittaessa sopeutetaan liiallisten maksujen nousupaineiden hillitsemiseksi. Eläkeetuuksia leikannutta ja poliittisesti herkkää uudistusta asetui lopulta tukemaan noin 85 prosenttia Ruotsin eduskuntalaitoksen kansanedustajista. Näin siis Ruotsissa. Suomessa kukaan ei tunnu ajattelevan, että hallituksen ja eduskunnan pitäisi kantaa vastuuta eläkejärjestelmän kestäväydestä.

Kolmikanta ja verotus

Työmarkkinajohtajat ja poliitikot ovat Suomessa pitkään pitäneet normaalina ja hyvänä, että kolmikanta osana tupoa tekee verotusta koskevia päätöksiä. Varsin yleinen on arvio, että maltillista tupoa ei työmarkkinoilla saada syntymään ilman verokevennyksiä, ja että verotuksen keventämisen taakse saadaan tarvittava poliittinen tuki vain ehdollistamalla verot tupoon.

Suomalainen verotupo perustuu ajatukselle, että sen enempää poliitikot (hallitus) kuin työmarkkinajohtajakaan eivät halua tehdä tai kykene tekemään - paitsi kolmikannan avulla - kansalaisten ja kansantalouden edun mukaisia päätöksiä. Poliitikot eivät halua keventää verotusta, koska tämä osaltaan kaventaa mahdollisuuksia julkisten menojen kasvattamiseen. Keskusjärjestöjen johtajat eivät puolestaan hevin pysty taivuttamaan liittoja tupon taakse, koska monet sopimusalohtaiset ambitiot jäävät tällöin saavuttamatta. Siksi voi ajatella, että talouspolitiikka herkästi ajautuu tilanteeseen, jossa tupoa ei synny ja veroja ei kevennetä. Kansantalouden kannalta tätä voi pitää ongelmana, jos se johtaa kilpailukykyä rapauttavaan palkkakehitykseen sekä ylikireään verotukseen ja alituisen julkisten menojen paisumiseen.

Verotupolla kolmikanta näyttäisi tappavan kaksi kärpystä yhdellä iskulla. Hallitus pystyy perustelevaan kannattajilleen verokevennyksiä osana politiikkaa, jota tarvitaan työmarkkinoiden tyydyttämiseksi ja kansantalouden vakauttamiseksi. Keskusjärjestöt voivat vuorostaan korostaa liitoille, että tupo tukee kilpailukykyä ja samalla tuo palkansaajille lisää ostovoimaa. Lisäksi tupo osoittaa eri tahojen yhteistyökykyä ja tukee etenkin ay-liikkeen yhteiskunnallista arvovaltaa. Näin kolmikanta mahdollistaa siirtymisen tilanteeseen, jossa tehdään tupo ja kevennetään veroja.

Tupomalti ja verokevennykset ovat varmaan osaltaan tukeneet Suomen kansantalouden kehitystä, joka on pitkään ollut kansainvälisesti katsoen suotuisaa. On siksi ymmärrettävää, että harjoitettuun politiikkaan ja kolmikannan saavutuksiin ollaan laajasti tyytyväisiä. Etenkin poliitikkojen ja työmarkkinajohtajien keskuudessa on voittanut alaa näkemys, että konsensus ja kolmikanta ovat kansakuntamme pärjäämisen salaisuus ja edellytys. Tästä huolimatta - tai tämän takia - on syytä arvioida kriittisesti verotupon taustalla olevia olettamuksia ja uskomuksia.

Ensinnäkin voi todeta, että laman jälkeisten vuosien maltillinen palkkakehitys on nähtävä korkean työttömyyden ja talouden globaalistumisen taustaa vasten. Olisi kummallista, jos palkkainflaatio olisi näissä oloissa ollut kansantalouden ongelmana. Inflaatiopaineet ovat olleet vähäisiä myös monissa muissa maissa. Verotuksessa on vuorostaan ollut kyse laman aikana tapahtuneen verotuksen kiristämisen purkamisesta, veroasteiden kohtuullistamisesta, johon valtionalouden ylijäämien ja heikon kotimaisen kysynnän valossa on ollut sekä mahdollisuuksia että tarvetta. Tuotannon ja työllisyyden nousu on paljolti ollut paluuta lamasta kohti normaalimpaa tilaa. Panostaminen osaamistalouteen on osaltaan avittanut nopeaa rakennemuutosta ja tuottavuuden kasvua. Viime vuosien suotuisa talouskehitys heijastaa osaltaan toki verokevennysten vaikutuksia mutta myös sitä, että maailmantalouden kasvu on ollut nopeinta sitten ensimmäisen öljykriisin. Suomen talouskasvun kirjaaminen kolmikannan ja verotupojen tilille on kovin yksioikoista historiankirjoitusta.

Toiseksi voi muistuttaa siitä, että tupolla on omat, verotuksesta riippumattomat perustelunsa. Palkkamalti on (määrättyyn mittaani asti) palkansaajien yhteinen etu koska sillä voidaan saavuttaa korkeampi työllisyys. Ay-liikkeellä on siten perusteita edistää palkkakoordinaatiota katsomatta siihen, tarjoaako hallitus veroporkkanoita vai ei. Vastaavasti on luontevaa lähteä siitä, että hallitus keventää veroja jos siihen on valtionaloudellista tilaa ja jos suhdannetilanne sen sallii tai sitä edellyttää. Olisi kovin kummallista, jos hallitus päättäisi olla keventämättä veroja vain siksi, että työmarkkinoilla ei synny tupoa. Emme koskaan voi varmuudella arvioida hypoteettisia toteutuneen kehityksen vaihtoehtoja, mutta toki paineet verojen keventämiseksi olisivat joka tapauksessa olleet viime vuosina suuret. Verotupo voi tarjota osapuolille taktisia etuja, kun vastuu tehdyistä ratkaisuista jakaantuu laajasti, mutta sen varsinaiset talouspoliittiset perustelut ovat heikot.

Kolmanneksi voi nähdä vaarana, että pyrkimys verotupoon johtaa joko verotuksen ja/tai palkanmuodostuksen osalta harhapoluille. Tarrautuminen tupoon saattaa johtaa työmarkkinoiden toiminnan kannalta liian kaavamaiseen palkanmuodostukseen. Veroporkkanan käyttö tupon aikaansaamiseksi voi vuorostaan johtaa valtion rahoitustasapainon perusteettomaan heikkenemiseen tai suhdannetilanteeseen nähden liian löysään finanssipolitiikkaan. Korkeasuhdanteessa inflaatiota ei voi hillitä tupolla ja verokevennyksillä. Meneillään oleva korkeasuhdanne saattaa hyvinkin johtaa palkkojen nousuvauhdin liialliseen nopeutumiseen. Tämä ei ole todistus siitä, että palkkainflaatio on hillittävässä vain tupolla. Pulmana on, että palkkainflaatio väistämättä nostaa päätään kun nopea talouskasvu johtaa työvoimapulan yleistymiseen niin kuin nyt on tapahtumassa. Tällöin tarvitaan finanssipolitiikan kiristämistä. Kasvupoliittisesti on toki syytä painottaa julkisten menojen hillintää verotuksen kiristämisen asemesta, mutta tämän suosituksen toteuttamista tupo kaikkine sidonnaisuuksineen tuskin helpottaisi.

Lopuksi

Kolmikantaa tarvitaan sen varmistamiseksi, että työn teettämisen ja tekemisen edellytykset tulisivat huomioon otetuiksi yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Keskinäinen konsultointi ja vuoropuhelu sekä osapuolille varattu mahdollisuus vaikuttaa politiikan valmisteluun on tärkeää. Kriisitilanteessa kolmikanta voi olla jopa yhteiskunnallisen päätöksenteon keino. Mutta normaalioloissa soisi, että parlamentaarinen demokratia toimisi myös Suomessa vireämmin kuin mitä takavuosina on usein ollut asian laita. Tähän liittyy yhteiskuntapolitiikan valmistelu parlamentaarisia komiteoita sekä eri tahojen asiantuntemusta hyödyntäen, avoin ja laaja yhteiskunnallinen keskustelu, sekä selkeä ja poliittista vastuuta korostava roolijako päätöksenteossa.

Oikeus ja yhteiskunta: Lainsäädäntö demokratian moottorina

Kansliapäällikkö Kirsti Rissanen

Olen saanut tähän juhlaseminaariin hyvän ja vaativan aiheen: ”Oikeus ja yhteiskunta: Lainsäädäntö demokratian moottorina”. Kiitän tästä haasteesta. Siihen vastaaminen on vaatinut laajentamaan omaa näkökulmaani aiheeseen. Tuon ensin esiin muutaman lukemani, varsinkin osuvan havainnon oikeuden ja yhteiskunnan suhteesta, sitten tarkasteleminen lyhyesti kansalaisen asemaa sekä lakien säätämistä ja demokratiaa. Lopuksi pohdin sitä, voiko lainsäädäntö olla demokratian moottorina.

Oikeus ja yhteiskunta

Pitäessään vuonna 1999 Pohjoismaisilla lakimiespäivillä avausesitelmän norjalainen filosofi, professori Rune Slagstad kuvasi oikeuden ja yhteiskunnan suhdetta suomeksi käännettynä näin:

”Me elämme valintojen tasavallassa. On markkinoiden valintoja. On poliittisia valintoja. Me valitsemme uskonnon, ammatin ja elämäntyylin. ... Oikeusjärjestystä emme kuitenkaan voi itse valita. Oikeus on pakollinen osa yhteiskuntaa. Oikeusjärjestys tekee mahdolliseksi vapaudet. Oikeuden pitää suojata kaikkea erilaisuutta samalla tavoin. Oikeuden yhtenäisen normijärjestelmän varassa opimme elämään epäyhtenäisyyden, erilaisuuden ja riitasointujen maailmassa sivistyneellä, hyväksyttävällä tavalla”.¹

Slagstad luonnehti sokrateslaiseksi ironiaksi sitä, että yhdenvertaisuus tekee mahdolliseksi erilaisuudet. Hän korosti puheessaan oikeuden sosiaalista tehtävää muistuttaen myös siitä, että oikeus on vanhin yhteiskuntatiede.

Toisessa tässä samassa auditoriossa pidetyssä juhlaseminaarissa *Demokratia ja säädospolitiikka* hollantilainen valtion neuvoston varapresidentti Herman D. Tjeeenk Willink totesi puheenvuorossaan, että nykyisinä muutoksen aikoina me kaipaamme erityisesti sitä varmuutta, jonka demokraattinen voi tarjota. Sen tunnusmerkkejä ovat jatkuvuus ja tasa-arvo lain edessä, oikeusvarmuus, demokraattinen legitimitetti ja yleinen vastuunalaisuus. Myös muutos on toisinaan välttämätön jatkuvuuden turvaamiseksi.²

1 Forhandlingene ved Det 35. nordiske juristmøtet i Oslo 18. – 20. august 1999. Del 1, s. 31.

2 *Demokratia ja säädospolitiikka*. Eduskunnan juhlaseminaari 2. lokakuuta 2006. Eduskunnan kanslian julkaisu 1/2007. Tjeeenk Willink, s. 118.

Piispa Eero Huovinen kirjoitti syksyllä 1997 Helsingin Sanomiin mielenkiintoisen vieraskynäartikkelin otsikolla *Olemmeko me vieraantuneet oikeudesta?* Hänen mukaansa lain kirjaimen ylikorostuminen, kirjaimellinen säädösuskaisuus vähentää moraalisen harkinnan merkitystä. Mitä enemmän on lakeja, sitä vähemmän on omaehtoisen moraalisen harkintaan perustuvia ratkaisuja. Kun harkinta niukkenee, ihmisen taito kysyä oikeuden ja väärän eroa tylsistyy ja henkilökohtainen sitoutuminen oikeuden toteuttamiseen vähenee. Huovinen katsoo, että oikeusfilosofisen keskustelun viriäminen voisi olla terve ruiske koko yhteiskuntamme tervehtymiseksi.³ Syvälinen analyysi ihmisten oikeustajusta ja suhtautumisesta lakien noudattamiseen olisikin varmasti paikallaan.

Vaikka tuskin kukaan kiistää sitä, että oikeus ja oikeusjärjestys ovat välttämätön perusta sopuisalle, vastuulliselle ja rauhanomaiselle yhteiskunnalle, olisi oikeuden yhteiskunnallisten ulottuvuuksien syväluotaus aiheellista. Demokratia toimii siten, että kansalaisilla on oikeus valita vaaleissa kansanedustajat eduskuntaan. Eduskunta puolestaan käyttää lainsäädäntövaltaa eli päättää lakien sisällöstä. Kansalaisten ja viranomaisten velvollisuutena taas on lakien noudattaminen. Kansallisen demokratian ja lakien säätämisen olosuhteet ovat kuitenkin olennaisesti muuttuneet niistä ajoista, jolloin demokraattiset kansallisvaltiot syntyivät.

Uudessa, vuoden 2000 perustuslaissa kansanvaltaisuus ilmaistaan siten, että valtiolta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristön kehittämiseen. Oikeusvaltioperiaatteeseen puolestaan kuuluu perustuslain mukaan se, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Kansalaisten tulee olla yhdenvertaisia lain edessä. Perustuslaki edellyttää yksiselitteisesti, että yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säädetään lailla. Lait määrittävät myös kansalaisten asemaa suhteessa toisiinsa. Entä miten kiinnostuneita kansalaiset ovat osallistumaan siihen demokraattiseen prosessiin, jonka tuloksena yhteiskunnan toiminnan perustana olevaa oikeusjärjestystä kehitetään?

Kansalainen vai asiakas

Talousvetoinen globaali yhdentyminen on tuonut mukanaan markkinoille tyypillisen ajattelun ja käsitteistön. Esimerkiksi Euroopan talousyhteisössä kansalaiset olivat aluksi vain työvoimaa, kuluttajia ja yrittäjiä. Tavaroiden ja palveluiden vapaa liikkuvuus sisämarkkinoilla johti siihen, että myös opetuksen, terveydenhoidon ja sosiaalitoimen tehtävistä tuli koulutus-, terveydenhoito- ja sosiaalipalveluja. Jopa tuomiovallan käytöstä, siis tuomioistuinten ratkaisutoiminnasta on tulossa oikeuspalvelu. Samalla julkiseen toimintaan vakiintui yksityistämiskehityksen rinnalla kilpailuideologia.⁴

Kuten myös Tjeenk Willink huomauttaa, monet hallitukset ovat pyrkineet ymmärtämään valtion liikelaitoksena pitääkseen valtioon kohdistuvat yhteiskunnan paineet hallittavissa. Tämä johtaa puhumaan tuotteista, johdosta ja asiakkaista. Julkishallinnon järjestämistä uudistettaessa on myös meillä Suomessa vakiintumassa kielenkäyttöön val-

3 HS Vieraskynä 12.10.1997.

4 Ks. esim. Parempaa palvelua, tehokkaampaa hallintoa. Valtioneuvoston selonteko keskus-, alue- ja paikallishallinnon toimivuudesta ja kehittämistarpeista. Sisäasiainministeriö 15/2005.

tiokonsernin käsite. Puhutaan esimerkiksi valtiokonsernin henkilöstöpolitiikasta tai valtiokonsernin tietohallinnosta. Valtionhallinnon tuottavuusohjelman logiikka nojaa niin ikään liiketaloudelliseen ajattelumalliin, vaikka toisaalta tiedetään hyvin julkisen toiminnan tuottavuuden mittaamisen vaikeus. Tavoitteet pelkistyvätkin etupäässä henkilöstövähennyksiksi. Saattaisi olla aika miettiä ja analysoida sitä, mitkä ovat tämän ajattelutavan seuraukset demokratialle ja oikeusvaltiolle.⁵

Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan kirjassa *Demokratia ja tulevaisuudet* pohtii Foresight Canada – instituutin johtaja Ruben Nelson kansalaisen muuttunutta roolia demokratiassa artikkelissaan *Mihin demokratia?* Hänen mielestään nykyiset demokratiat eivät nimittäin pysty sopeutumaan tämän vuosisadan mukaan tuomiin perustavanlaatuisiin muutoksiin. Yksi syy on, että ”emme enää ole kansalaisomistajia demokraattisessa yhteisössämme, niin että meillä olisi velvollisuus huolehtia siitä ja jopa kehittää sitä. Enemminkin vaadimme demokraattisen oikeuksiemme nimissä, kansalaisina, joiden ääntä on kuultava, omaa välitöntä tyydytystämme nyt heti.” Nelson katsoo, että samalla kun myöhäismodernit teolliset yhteiskunnat sirpaloituvat yhä pienempiin ryhmiin, haave *kaikista ihmisistä* on haihtumassa.⁶

Kun myös meillä Suomessa julkisessa hallinnossa vallitsee vahva palvelu- ja asiakasajattelu, on syytä esittää kysymys, onko kansalainen siis muuttumassa demokratian asiakkaaksi. Se olisi omiaan trivialisoidaan sekä kansalaisen että vallankäytön. Asiakas ei lähtökohtaisesti ole vastuullinen yhteisön jäsen ja osanottaja, hän on ennen muuta kävijä, ostaja ja kuluttaja, jonka valinnat tosin markkinamekanismin kautta vaikuttavat tuottajien päätöksiin ja menestymiseen. Kansalaisen rooli on olennaisesti monipuolisempi. Eri tavoin vaikuttamalla hän kantaa aktiivisesti vastuuta yhteiskuntamme kehittämisestä eikä huolehdi pelkästään omien tarpeidensa tyydyttämisestä. Asiakkaan ja kansalaisen eron ydin on asenteessa, vastuullisuudessa ja halussa vaikuttaa.

Pääministeri Matti Vanhasen ensimmäisen hallituksen kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmassa ja sen lukuisissa julkaisuissa selvitettiin suomalaisen demokratian tilaa monesta eri näkökulmasta.⁷ Demokratian pysyvää järjestelmällistä seuranta ja kehittämistä sekä kansalaistoiminnan edellytysten parantamista varten perustettiin oikeusministeriöön keväällä 2007 demokratian vastuualue.

Demokratia ja lainsäädäntö

Valtioiden itsenäistymisen ja kansanvaltaisen järjestelmän rakentamisen alkutaipaleella on itsestään selvää, että juuri valtion oman perustuslain ja koko oikeusjärjestyksen aikaansaaminen ja valtiollisten instituutioiden perustaminen on demokratian moottori. Näin on myös sodan ja kriisin kokeneissa maissa, joissa sotilaallisen kriisinhallinnan ja rauhanturvaamisen jälkeen tai jopa rinnalla siirrytään siviilikriisinhallinnan ja jälleerakentamisen vaiheeseen. Suomalaisen, perustaltaan valmiiksi rakennetun hyvinvoin-

5 Ks. Tjeenk Willink, mt. s. 110-.

6 Nelson, Ruben, *Mihin demokratia?* Ajatuksia demokratian näkymistä 21. vuosisadalla. *Demokratia ja tulevaisuudet*, toim. Mika Mannermaa, Jim Dator, Paula Tiuhonen, s. 190

7 Ks. esim. Borg, Sami (toim.), Suomen demokratiaindikaattorit. Hallituksen politiikkaohjelmat. Kansalaisvaikuttaminen. Oikeusministeriön julkaisu 1/2006 sekä Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman loppuraportti. Oikeusministeriö. Toiminta ja hallinto 2007:20.

tihteiskunnan olosuhteissa ei enää tunnu olevan yhtä itsestään selvää, että kansalaiset kokisivat lainsäädännön demokratian moottoriksi.

Professori Antero Jyränki on kuvannut demokratia- ja oikeusvaltioperiaatteen yleistä tarkoitusta ja vaikutussuuntaa seuraavasti: Demokratia-periaate vastaa kysymykseen julkisen vallan haltijasta ja käyttäjistä, ei vallankäytön sisällöstä. Viime kädessä tarkoituksena on vallankäytön legitimointi. Oikeusvaltioperiaate taas vastaa kysymykseen julkisessa toiminnassa noudatettavista menettelytavoista ja osin myös toiminnan sisällöstä ja laajuudesta. Tarkoituksena on yhtäältä suojata yksilöä eli mielivallan välttäminen, enakoitavuus ja oikeusvarmuus ja toisaalta varmistaa perusoikeuksien toteutuminen.⁸

Perus- ja ihmisoikeuksien sekä yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden toteuttaminen ovat niitä demokraattisen vallankäytön sisällöllisiä kysymyksiä, joissa onnistumista valvomaan tarvitaan vahvaa kansalaisyhteiskuntaa, monipuolista kansalaismielipidettä ja aktiivista julkista sanaa. Meillä ei kuitenkaan ole sellaista lainsäädäntötutkimusta, joka tuottaisi aineistoa arvioida oikeusjärjestyksemme laatua ja sisältöä esimerkiksi siitä näkökulmasta, edistääkö se tarkoitettulla tavalla kansalaisten hyvinvointia taikka yritystemme kilpailukykyä. Miten siis kansalaiset tai heitä edustavat kansanedustajat saisivat pohjaa omaa kokemuspäiriään laajempaan näkemykseen?

Lainsäädäntötoiminnassa on tapahtunut suuria muutoksia. EU:ssa säädetään osa meidän oikeusjärjestyksestämme⁹ ja enenevä kansainvälisten sopimusvelvoitteiden verkko sitoo oman hallituksemme ja eduskuntamme käsiä. Lait yhdenmukaistuvat kansainvälisesti. Taloudellisilla realiteeteilla ja kilpailukykyargumenteilla on vahva painoarvo. Lainsäädännön määrä ja kohdeala on kasvanut (kuvio 1, s. 52). Samalla lakien yksityiskohtaisuus ja eriytyneisyys on lisääntynyt. Lainvalmistelu on sektoroitunut ja ammatillistunut. Sektoroitumisesta on seurannut myös ristiriitaisuutta ja yhteensovittamisongelmia.¹⁰ Ammattimaisuus on välttämätöntä, mutta siihen liittyy riskinsä. Lainvalmistelu saattaa etäännyä sekä politiikasta että yhteiskuntatodellisuudesta.

Entä nähdäänkö lainsäädännön merkitys ja poliittinen vaikuttaminen sen sisältöön yhtä tärkeäksi kuin ennen? Uskotaanko vaikuttamisen mahdollisuuksiin? Luotetaanko lakiin? Nämä ovat tärkeitä kysymyksiä. On huolestuttavaa, että kuusi kymmenestä suomalaisesta on samaa mieltä tai jokseenkin samaa mieltä seuraavan väitteen kanssa: ”Minun kaltaisillani ei ole mitään sanomista siihen, mitä valtiovalta tekee” (kuvio 2, s. 52). Jossain on ongelma, sillä juuri lait ovat edelleen kansanvallan sisällöllinen tuotos. Jos demokratia menettää kansalaisensa, se lakkaa olemasta. Haluankin nyt esittää kysymyksen: voiko lainsäädäntö myös kansalaisten tämän päivän arjessa olla demokratian moottorina.

8 Ks. Jyränki, Antero, Oikeusvaltio ja demokratia. Aarnio, Aulis ja Uusitupa, Timo (toim.), Oikeusvaltio, s. 13-14.

9 Ks. EU-tason demokraattisen järjestelmän ongelmasta Tiilikainen, Teija, EU:n ja kansallisten oikeusjärjestyksen vuorovaikutussuhteet. Demokratia ja säädöspolitiikka, s. 95 -.

10 Ks. Lainsäädäntökehityksestä, sen ominaispiirteistä ja lainvalmistelun ongelmista Paremmän sääntelyn toimintaohjelma. Osa 1, Tala, Jyrki – Litmala, Marjukka (toim.), Katsauksia Suomen lainsäädäntökehitykseen 1985-2005. Osa 2 ja Hallinnonalakohtaiset selvitykset lainsäädännön kehityksestä 1985-2005. Osa 3. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 8-10/2006.

Lainsäädäntö demokratian moottorina

Poliittisen prosessin käynnissä pitäminen on hallituksen, eduskunnan ja puolueiden tehtävä. Hallitus laatii hallitusohjelman ja antaa eduskunnalle lakiesitykset. Hallitus myös vastaa siitä, että Suomi on täysipainoisesti mukana EU:ssa ja kansainvälisessä yhteistyössä. Puolueet taas prosessoivat yhteiskunnallisen keskustelun siihen muotoon, että se voidaan ottaa huomioon poliittisessa päätöksenteossa. Kysymys lainsäädännöstä demokratian moottorina on siten palautettavissa maan poliittiseen kulttuuriin.

Suomessa on monen muun maan tavoin pyritty monilla erilaisilla toimenpiteillä kehittämään valtioneuvossa tapahtuvaa lainvalmistelua.¹¹ Lainvalmisteluamme on arvioitu myös OECD:n vuonna 2003 julkaistussa maatutkimuksessa.¹² Sen mukaan lainsäädännön valmistelu on hajautettua eikä lainvalmisteluprosessille ole keskitettyä poliittista johtoa. Säädösten vaikutusten arviointi on ollut puutteellista ja säädösten valmistelussa kaivattaisiin lisää eri osallistujia ja avoimuutta. Säädöspolitiikan heikon kehittymisen ja toteutumisen vuoksi Suomessa katsottiin tarvittavan tehokasta keskitettyä säädöspolitiikasta vastaavaa elintä. Sen tulisi toimia riittävän korkealla poliittisella tasolla ja sen käytössä tulisi olla korkeatasoisia asiantuntijoita.

Vuonna 2005 pääministeri Matti Vanhanen asetti laajan hankkeen paremman sääntelyn toimintaohjelman laatimiseksi. Hankkeen ehdotus luovutettiin pääministerille alkusyksystä 2006.¹³

Ehdotuksiin sisältyy paremman sääntelyn ministeriryhmän ja neuvottelukunnan asettaminen. Neuvottelukuntaan osallistuisivat yhteiskunnan keskeiset järjestötahot, valitut ministeriöt ja asiantuntijat. Neuvottelukunnan yhdeksi tarkoituksiksi nähtiin saada hallituksen käyttöön yhteiskunnan eri osallistujien tuottamaa, keräämää ja seuramaa tietoa lainsäädännön vaikutuksista. Neuvottelukunta voisi myös arvioida oikeusjärjestyksen tilaa ja ottaa esiin kehittämistarpeita. Yleisenä tavoitteena oli saada poliittiset päättäjät ja sen myötä myös kansalaiset paremmin kiinnostumaan asiasta ja sitoutumaan lainsäädännön arviointiin ja kehittämiseen.

Kun mietitään kansalaisten mahdollisuuksia ja kiinnostusta käydä jatkuvaa keskustelua lainsäädännön kehittämisen tarpeesta ja oikeudenmukaisuuden toteutumisesta yhteiskunnassa on käsittääkseni kiinnitettävä huomiota seuraaviin näkökohtiin:

1. Osallistuminen ei ole mahdollista ilman kansalaisuutta ja vaikuttamismahdollisuuksia koskevaa tietoa ja ymmärrystä. Ne ovat viisaan ja epäilevän kansalaisen tärkeimmät ominaisuudet. Tiedon tuottaminen on ainakin hallituksen, eduskunnan, julkisen sanan, puolueiden ja tutkimuksen asia.
2. Osallistumiseen tarvitaan jatkuvaa vuoropuhelua, jotta kieli olisi sama. Vuoropuhelun tulee tuottaa tietoa toisen arvoista, tarpeista, kokemuksista ja tunteista. Keskustelijoilla tulee olla keskinäistä kunnioitusta ja halua kuunnella.

11 Ks. kehittämistoimista Paremman sääntelyn toimintaohjelma. Osa 1, s. 69-.

12 Ks. Finland – A New Consensus for Change. OECD 2993

13 Ks. edellä alav. 11.

3. Tarvitaan kiinnostusta lakien vaikutuksiin sosiaalisessa todellisuudessa ja arvioita siitä, kuinka hyvin hallinto ja tuomioistuimet toteuttavat lainsäätäjän tavoitteita. Tämä vaatii kiinteää yhteyttä poliitikkojen, virkamiesten ja kansalaisten välillä.

Lakeja säädettäessä ja oikeusjärjestyksen tavoitteita asetettaessa on nykyisessä nopeasti muuttuvassa yhteiskunnassa entistä tärkeämpää ennakoida tulevaa ja tehdä kehitys mahdolliseksi. Demokraattinen dynamiikka voi olla mahdollista vain, jos hallitus kertoo enemmän visioistaan ja näkemyksistään. Hallitusohjelmaan sisältyvien yleisten yhteiskunnallisten kehitystavoitteiden lisäksi tarvitaan myös konkreettista tietoa lainsäädäntötyöstä ja tavoista, joilla siihen voidaan vaikuttaa. Mitkä ovat ne kriteerit, joiden pohjalta hallituksen lainvalmisteluhankkeet valitaan ja priorisoidaan? On tärkeää ymmärtää ja ottaa huomioon myös se tosiasia, että kansallinen toimintaympäristö on edelleen ainoa tehokas demokraattinen ympäristö maailmassa. Siksi tarvitaan myös tietoa ja havainnotja päätöksenteon jatkumosta kansallisen päätöksenteon kautta Euroopan unioniin ja kansainvälisiin järjestöihin.

Uudessa vuoden 2007 hallitusohjelmassa lukee: ”Parantamalla säädösympäristöä ja lakien selkeyttä edistetään kansalaisten hyvinvointia ja yritysten kilpailukykyä. Hallitus toteuttaa paremman sääntelyn toimintaohjelman ja laatii hallituskauden merkittävimmät lainsäädäntöhankkeet sisältävän lainsäädäntösuunnitelman.” Tämä on merkittävä askel poliittisen kulttuurin kehittämiseksi kohti demokratian elvyttämistä paneutumalla lainsäädännön sisältöön ja ryhtymällä käymään siitä jatkuvaa yhteiskunnallista vuoropuhelua.

Lainsäädäntösuunnitelma on säädöspolitiikan työkalu. Sen käyttöön ottaminen on vaativa, poliittista kulttuuria kehittävä tehtävä. Valtioneuvoston kanslia lähetti kesäkuussa 2007 ministeriöille kirjeen, jossa se pyysi ehdotuksia ja tietoja lainsäädäntösuunnitelmasta. Kirjeessä kuvattiin lainsäädäntösuunnitelmaa seuraavasti: ”Lainsäädäntösuunnitelmassa on säädöspoliittinen osa ja hankeosa.

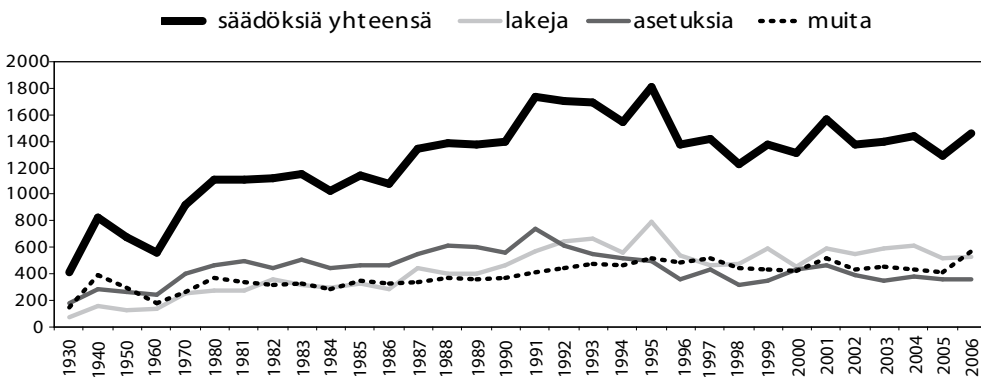
Säädöspoliittisessa osassa linjataan sääntelyn kehittämistä hallituskaudella. Paremman sääntelyn periaatteita ovat muun muassa säädösvalmistelun avoimuus, sidosryhmien osallistuminen ja vaikutusmahdollisuuksien turvaaminen, sääntelyn tavoiteltujen vaikutusten varmistaminen, sääntelyn selkeys, johdonmukaisuus ja sääntelyn vaihtoehtojen käyttö. ...

Hankeosaan sisällytetään tiedot hallituskauden merkittävimmistä lainsäädäntöhankkeista. Hallitus tukee ja seuraa tarkemmin 10-30 lainsäädäntöhankkeen valmistelua, jotka ovat tärkeitä hallitusohjelman toteuttamisen kannalta, yhteiskunnallisesti ja/tai taloudellisesti merkittäviä, poikkihallinnollisesti vaikuttavia, oikeusjärjestyksen kannalta merkittäviä ja/tai EU-poliittisesti ajankohtaisia. ...”

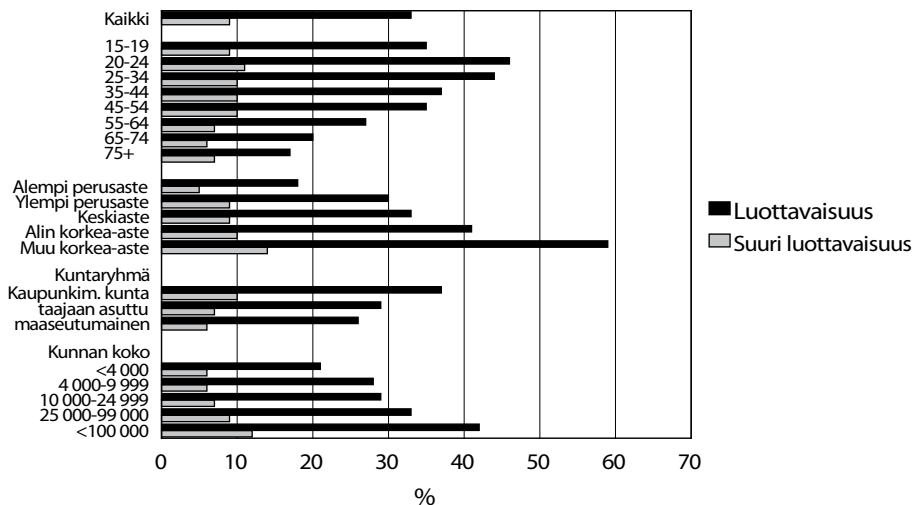
Hallituksen julki lausuttu säädöspolitiikka tekee toivottavasti uudelleen mahdolliseksi sen, että kansalaiset voivat yhdistää omat arkikokemuksensa järkevällä tavalla yleisempiin näkemyksiin ja kehityslinjoihin. Kun asiat ja yhteydet jäsenyivät, tarjoutuu parempi mahdollisuus käydä arvioivaa ja arvottavaa yhteiskunnallista keskustelua. Konkreettisesti asetettujen tavoitteiden pohjalta voidaan myös jälkikäteen arvostella hallituksen ja eduskunnan toiminnan tuloksia ja vaikuttavuutta. Seurauksena voisi olla kansalaisten suurempi kiinnostus ja aidompi osallistuminen, mikä puolestaan olisi omiaan vahvistamaan demokratiaa.

Pääministeri Matti Vanhasen toinen hallitus on ryhtynyt riipeästi toimiin hallitusohjelman linjausten toteuttamiseksi. Lainsäädäntösuunnitelman valmistelun ohella myös oikeusministeri Tuija Braxin johdolla toimiva paremman sääntelyn ministeriryhmä on tätä kirjoitettaessa jo kokoontunut ja siis aloittanut toimintansa. Oikeusministeriön kirje asianomaisille tahoille, jolla pyydetään ehdotuksia jäseniksi paremman sääntelyn neuvottelukuntaan, on niin ikään lähetetty kesäkuussa 2007. Ensimmäistä lainsäädäntösuunnitelmaa on tarkoitus käsitellä hallituksen iltakoulussa lokakuun lopussa 2007.

Kuvio 1. Suomen asetus- ja säädöskokoelmassa julkaistujen säädösten määrä vuosina 1930-2006



Kuvio 2. Luottamus valtiovaltaan, %



Lähde. Vapaa-aikatutkimus 2002, Tilastokeskus.

Julkinen ja yksityinen hyvinvointivastuu – Näkökohtia valtion, perheen ja markkinoiden rooliin ihmisten hyvinvoinnissa

Ylijohtaja Matti Heikkilä

Julkinen vastuu ja moraalinen sitoutuminen

Pohjoismainen hyvinvointimalli ja sen takana oleva ideologisempi ajattelu nojaavat vahvaan julkiseen hyvinvointivastuuseen. Tämä on ikään kuin osa pohjoismaisen mallin normatiivista perustaa. Joskus on kärjistäen sanottu, että juuri laaja hyvinvointivaltion konsepti on johtanut modernin ihmisen kyvyttömyyteen tehdä moraalisia sitoumuksia. Tämän ajattelun mukaan -paradoksaalista kyllä - modernin ihmisen henkilökohtainen kapasiteetti tai valmiudet moraalisiin arviointeihin ovat heikommät kuin koskaan - näin yksinkertaisesti siitä syystä, että hyvinvointivaltio on se ”yleistetty toinen”, joka huolehtii ongelmatapauksista. Perinteiset moraalikoodien lähtökohdat ovat olleet perhe ja uskonto. Modernisaatio taas on mm. merkinnyt juuri näiden moraalikoodien perustojen korvautumista valtiolla ja tieteellä. Siten laaja pohjoismainen hyvinvointimalli voidaan nähdä tällaisen kehityksen manifestaationa. Kollektiivinen ja professionaalinen vastuunottokoneisto on perustettu juuri näille kahdelle - yhteiskuntatieteille ja valtiolle.

Toisaalta saattaa olla vaikeata osoittaa, että ihmisten kyvyt erottaa toisistaan hyvä ja paha, väärä ja oikea, olisivat oikeasti heikentyneet ja jos olisivatkin, että tämä olisi hyvinvointivaltiollistumisen seurausta. Jos ja kun perhe ja uskonto ovat menettäneet merkitystään moraalisten sitoumusten perustoina, se voidaan hyvin selittää modernisaatioprosessin kautta. Kysymys olisi siten maailmankuvan tieteellistymisestä ja perinteisten yhteisöjen eroosiosta ja romahduksesta. Hyvinvointivaltio voisi tässä katsannossa olla pikemminkin vastaus muuttuneeseen tilanteeseen kuin sen syy.

Perimmäisten kysymysten äärellä

Olen itse viime vuosina ollut mukana kahdessa isommassa hankkeessa, jossa yritettiin hahmottaa tai ainakin keskustella julkisen ja yksityisen vastuun rajoista - juuri sosiaalipolitiikan alueella.

Vuonna 2005 teimme yhdessä Mikko Kauton ja Juha Teperin kanssa talousneuvoston tilauksesta selvityksen julkisen hyvinvointivastuun muotoutumisesta sosiaali- ja terveydenhuollossa (Julkinen hyvinvointivastuu sosiaali- ja terveydenhuollossa, 2005) Tilaukseemme oli sisäänrakennettu seuraava kysymys: onko pitkällä aikavälillä löydettävissä

sä mitään selkeätä punaista lankaa tai logiikkaa vahvojen, subjektiivisten oikeuksien ja vastaavasti ehdottomien julkisten velvoitteiden rakentumisessa suomalaisen sosiaalipoliitiikan eri kohtiin?

Fokukseemme tuossa raportissa oli niissä poliittisissa ja historiallisissa prosesseissa, joiden tuloksena julkinen valta, valtio ja kunnat, ovat ottaneet lakiin perustuvaa vastuuta erityisesti joistakin kansalaisten hyvinvoinnin osa-alueista.

Vastauksemme oli, että ei ole mahdollista osoittaa mitään erityistä kestävä logiikkaa tai punaista lankaa vahvojen, subjektiivisten oikeuksien allokoinnissa. Omassa osuudessani (Heikkilä 2005, 35–59) tarkastelin kolmea asiakokonaisuutta – lastenhoitoa, vanhusten palveluja sekä vähimmäisturvaa. Lastenhoidossa (päivähoito ja hoidon julkinen tuki) ja toimeentulotuessa lainsäädäntöön on sisällytetty vahvoja oikeuksia turvaavat säännökset, vanhusten palveluihin ei. Subjektiivinen oikeus lasten päivähoidon on ollut pitkän ja monimutkaisen poliittisen kehityksen ja kompromissien tulosta. Vähimmäisturvaa ymmärtäminen ehdottomana oikeutena puolestaan perustuu perustuslain säännöksiin. Subjektiivinen päivähoito-oikeus ja siihen liittyvä kotihoidon ja yksityisen hoidon tuen sekä hoitovapaiden ja toimeentuloturvan kokonaisuus on tulosta vuosikymmenien poliittisista kamppailuista. Näissä kamppailuissa korostuivat niin valinnanvapausretoriikka kuin tasa-arvopyrkimyksetkin.

Vanhuspalveluissa puolestaan korostuu vahvojen oikeuksien ja julkisten velvollisuuksien puuttuminen. Toiminta on perusteiltaan selkeästi määrärahasidonnaista.

Kokoavasti voikin sanoa, että nyt julkinen (hyvinvointi)vastuu ja vahvat oikeudet sijoittuvat elämänkaaren alkupäähän kun taas heikot oikeudet ja heikko julkinen vastuu sijoittuvat elämänkaaren loppupäähän. Tällaista asetelmaa voidaan pitää samalla aikaa sekä sosiaalipoliittisesti kestävä että eettisesti kestävä.

Kohti sosiaaliturvan eettistä periaatetta

Toinen hanke, jossa olin vv. 2005–2006 mukana, kulki nimellä ”Hyvinvointivaltion rajat”. Tämän moniosaisen projektin yhtenä keskeisenä tehtävänä oli luodata vastuun, tarkemmin ottaen julkisen ja yksityisen hyvinvointivastuun kysymystä. Siinä raportissa, johon tässä viitataan (Oikeus ja kohtuus, 2006), pyrittiin määrittämään julkisen vastuun oikeudellista ja sosiaalipoliittista ydintä sekä sen suhteita yksityiseen ja markkinaperusteiseen vastuuseen. Raportin tuotti kaksi erillistä asiantuntijaryhmää, toinen koostui oikeustieteilijöistä, toinen sosiaalipoliitiikan tutkijoista.

Aivan keskeiseksi periaatteelliseksi kysymykseksi työssä nousi löytää sellainen eettinen ja sosiaalipoliittinen periaate, joka voisi ohjata vastuun määrittelyä niin lainsäätäjän työssä kuin politiikassakin ja jota vasten vallitsevaa tilannetta aina voitaisiin arvioida. Halusimme ikään kuin korjausta siihen asiantilaan, jota edellä kuvasin: ei mitään kestävä logiikkaa tai läpikäyvä punaista lankaa.

Yksi ja sama keskeinen periaate tulisi määritellä julkisen vastuun yksiselitteistä oikeudellista ja tosiasiallista vahvuutta kaikkein huono-osaisimpien kansalaisten perustarpeita. Käsitksemme mukaan voimassaoleva perustuslaki luo edellytykset seuraavankaltaiselle sosiaaliturvan eettiselle ohjenuoralle:

Mitä perustavammanlaatuiset inhimilliset tarpeet ovat uhattuina ja mitä heikommat ovat yksilön omat voimavarat selvitä, sitä vahvemmat ovat yksilön oikeudet tai sitä selkeämpi on julkisen vallan velvollisuus järjestää toimeentulo ja sosiaali- ja terveystalvet. (mt. 26)

Tätä periaatetta tukee perustuslain 19 §:n 1 momentin sanamuodon nojalla ensinnäkin se, että kyseisessä säännöksessä taataan jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, välttämätön toimeentulo ja huolenpito. Säännös edellyttää viimesijaista turvaa. Säännöstä kyvystä hankkia ihmisarvoisen elämän edellyttämä turva ei arvioida yleisesti ihmisen kykyihin liittyvänä, vaan hänen tosiasiallista tilannettaan kuvaavana. Toiseksi lähinnä kytkettynä perustuslain 18 §:n julkiselle vallalle asettamiin velvoitteisiin pyrkii edistämään työllisyyttä ja turvata jokaisen oikeus työhön katsotaan mahdolliseksi asettaa yksilölle vaatimuksia ihmisarvoisen elämän edellytysten hankkimiseen, mutta se ei saa tapahtua välttämättömästä toimeentulosta ja huolenpidosta tinkien.(mt. 26–27)

Perustuslain 19 §:n 1 momentti tarkoittama välttämätön toimeentulo on perustuslain nojalla subjektiivinen oikeus ja se voidaan toteuttaa riippumatta muusta lainsäädännöstä. Käytännössä tämä oikeus toteutetaan kuitenkin toimeentulotuesta annetulla lailla. Myös toimeentulotuesta annettu laki sisältää subjektiivisen oikeuden.

Perustuslain 19 §:n 1 momentin tarkoittama välttämätön huolenpito on niinkään subjektiivinen oikeus (mt. 27).

Entä jos ottaisimme tämän todesta?

Kuten edellä on jo todettu, uudistunut perustuslakimme noudattaa tai ilmentää ”sosiaaliturvan eettistä periaatetta”. Mutta kuinka on tavallisen, so. sektorilainsäädännön laita?

Tulonsiirtojen kohdalla en näe merkittäviä pulmia. Sosiaalivakuutukseen perustuvat etuudet ja tulonsiirrot pyrkivät määrätymään objektiivisesti todennettavien asiointilajien mukaan. Myöntäjän tai maksajan harkinnanvara on yleensä vähäinen tai sitä ei ole lainkaan. Toisin on palvelujen laita. Tunnettuja poikkeuksia (mm. lasten päivähoito) lukuun ottamatta palvelujen saaminen perustuu todettuun tarpeeseen sekä ammatillisen viranhaltijan arviointiin. Tämä on pääsääntö niin terveydenhuollossa kuin vanhusten huollossakin. Yksipuolisen harkinnan laajuus vain kasvaa, kun edetään ns. moniongelmatilanteisiin ja huono-osaisiin. He ovat muita enemmän viranomaisarviointista riippuvaisia – ennen muuta siksi, että tilanne ei korjautu yhdellä tai kahdella palvelulla, vaan saatetaan tarvita mittavia interventioita (esim. lastensuojelussa).

Vahventuvien palveluoikeuksien suuntaan ollaan kuitenkin etenemässä. Uutta lainsäädäntökulttuuria edustavat mm. terveydenhuollon hoitotakuu sekä vanhustenhuoltoon säädetyt määrääjat päästä hoidon ja palvelujen tarpeen arviointiin. Edelleen tätä kirjoitettaessa (10.10.2007) ollaan valmistelemaan ns. sosiaalitakuuta, joka käytännössä tarkoittaa määrääajien säätämistä toimeentulotukimenettelyyn.

Mikään näistä reformeista ei luo subjektiivista oikeutta johonkin tiettyyn palveluun sinänsä. Sen sijaan niillä turvataan apua tarvitsevan kansalaisen asemaa suhteessa monimutkaiseen ja ruuhkautuneeseen hyvinvointivaltioon ja sen asiantuntijakoneistoon.

Voidaan myös perustellusti sanoa, että uusi lainsäädäntö on haaste kunnille. Viisi-toista vuotta sosiaali- ja terveydenhuollossa on ollut voimassa normisto, jonka puitteissa kunnat voivat hyvin vapaasti, lähinnä määrärahojensa ohjaamina, päättää peruspalvelujen sisällöstä ja antamisesta. Tarvearvioiden suorittaminen yksilötasolla määräajassa (tästähän on takuissa kysymys) on uusi asia. Uusi on myös valtion kasvava pyrkimys asettaa palvelujen laadulle ja sisällölle vähimmäisvaatimuksia.

Ollaan menossa oikeaan suuntaan, joskin verrattain hitaasti.

Mitä lupaa Matti Vanhasen II hallitus?

Hallitusohjelmat ovat usein poliittisen retoriikan mestarinäytteitä. Tätä mestaruutta on kuitenkin aihetta arvostaa, jos todella on niin, että ohjelmat tuotetaan muutamassa yössä. Lisäksi viimeisten kolmen hallituksen aikana on ollut tottuminen siihen, että hallitusohjelmat on tarkoitettu toteutettaviksi. Retoristen osien paino on vähentynyt ja samalla ohjelmien toteutumisen seuranta on tiukennettu.

Vastuu -teeman kannalta Matti Vanhasen 2. hallituksen ohjelmassa on ehkä kaksi ”preambula” -tekstikohtaa, jotka on syytä nostaa esille (Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma, 2007).

1. Ohjelman alkusivulla todetaan, että ”Tarvitsemme uutta yhteisöllisyyttä. Suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan rakentamisessa hallitus haluaa selkiyttää omavastuun, yhteisvastuun ja yhteiskunnan vastuun välistä suhdetta” (Hallitusohjelma, 5). Aivan ilmeisesti hallitus tarkoittaa samaa, mistä on edellä keskusteltu. Omavastuu viittaa yksilöiden, perheiden ja myös markkinoiden vastuuseen. Viittaus yhteisvastuuseen on ymmärrettävissä viittauksena kansalaisyhteiskuntaan - verkostoihin ja järjestöihin, kaikkeen muuhun kuin julkiseen sektoriin. Yhteiskunnan vastuu puolestaan samastuu julkiseen sektoriin, so. lailla kunnille ja valtiolle annettuihin vastuisiin.

Kuinka ja missä puitteissa hallitus työnjakoa selkiyttää, on epäselvää. Onko tulossa komitea tai muu vastaava poliittinen selvityselin? Hallitus on jo asettanut suuren sosiaaliturvaa uudistavan komitean (ns. SATA-komitea), mutta sen ymmärretään keskittyvän lähinnä tulonsiirtoihin.

2. ”Kansalaisten perusturva on vahvistettava. Yhteiskunnan sosiaalisia tukia ja palveluja pitää kohdentaa huolenpitoa eniten tarvitseville. Ketään ei jätetä yksin” (Hallitusohjelma, 5). Kannanotossa on kaksi tärkeätä seikkaa. Ensiksi korostetaan perusturvan tärkeyttä, mikä siis onkin konkretisoitunut poliittisessa sosiaaliturvakomiteassa. Toiseksi painotetaan yhteiskunnan panoksen kohdentamista huono-osaisuuden mukaan. Tähän tulee esittää kaksi kommenttia. Ensimmäkin kannanotto muistuttaa erehdyttävästi aiemmin tässä kirjoituksessa esiteltyä sosiaaliturvan eettistä periaatteita. Eli että yhteiskunnan vastuu on sitä suurempi, mitä heikommat ovat apua tarvitsevan omat voimavarat. Jos tätä tarkoitetaan, asia on kunnossa. Toiseksi, hallitusohjelman kannanotto pitää sisällään kohdentamisen idean. Sosiaalipoliittisessa kirjallisuudessa tällä on hankala kaiku. Se (targeting) liitetään köyhyyspolitiikkaan (means-testing) ja ns. margi-

nalistiseen, residuaaliseen sosiaalipolitiikkaan. Tällöin palveluista ja etuuksista eivät hyötyisikään kaikki tarpeessa olevat, vaan ensisijaisesti köyhät ja muuten huono-osaiset. Tämä siis poikkeaa perusteiltaan pohjoismaisesta institutionaalista, vahvasti uudelleenjakavasta sosiaalipolitiikasta. En kuitenkaan usko, että asiaa olisi näin pitkälle mietitty Säätytalon öisissä istunnoissa keväällä 2007.

Lähteet

Heikkilä, Matti., Kautto, Mikko., Teperi, Juha. 2005. *Julkinen hyvinvointivastuu sosiaali- ja terveydenhuollossa*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2005. Helsinki.

Heikkilä, Matti 2005. ”Julkinen vastuu eräissä sosiaalipalveluissa”. Teoksessa *Julkinen hyvinvointivastuu sosiaali- ja terveydenhuollossa*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2005. Helsinki.

Oikeus ja kohtuus. Arvioita ja ehdotuksia yksityisestä ja julkisesta hyvinvointivastuusta. Hyvinvointivaltion rajat-hanke. Stakes 2006. Helsinki

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelma, 19.4.2007. Valtioneuvosto. <http://www.valtioneuvosto.fi/hallitus/hallitusohjelma/fi.jsp>

Julkinen sektori demokratian ja tehokkuuden ristipaineessa

Dosentti Seppo Tiihonen

Kysymyksenasettelu

Suomen perustuslaki vuodelta 2000 määrittelee Suomen poliittis-hallinnollisen järjestelmän perusteet. Perustuslaki korvasi vuoden 1919 hallitusmuodon ja vuoden 1928 valtiopäiväjärjestyksen sekä muut perustuslain tasoiset säädökset. Se ei kumonnut vanhan valtiosäännön perusteita eli valistusajattelun kaudelta peräisin olevia liberalistisen edustuksellisen demokratian, valtiovallan kolmijaon ja vapaan markkinatalouden periaatteita. Francis Fukuyama totesi 1990-luvun alussa ilmestyneessä kirjassaan *Historian loppu ja viimeinen ihminen*¹, että liberalistinen demokratia ja teknokratian vetämä kapitalismi ovat voittaneet järjestelmien välisen kilpailun eikä muutosta ole näköpiirissä. Suomen uusi perustuslaki näyttää omalta osaltaan vahvistavan tämän näkemyksen, sillä perustuslaki ainoastaan vahvisti sen, mitä oli itsenäisyyden alussa säädetty hieman toisenlaisissa poliittisissä asetelmissa. Jos itsenäisyyden alun valtiosääntö oli suomalainen tulkinta 1700- ja 1800-luvun taitteen ajatusmalleista, vuoden 2000 perustuslaki on näiden ajatusten ajankohtaistettu versio.

Käsittelen tässä esityksessä kahta asiaa. Ensinnäkin paneudun edustuksellisen demokratian kehitykseen, sen tulkintoihin ja yritän arvioida sen täydentämistä suoran demokratian malleilla. Etsin parannuskeinoja nykyiseen liberalistiseen demokratiatulkintaan, sillä monissa maissa poliittisen järjestelmän legitimitetti ja luottamus valtioon ovat heikentyneet. Suomessa tilanne ei ole yhtä huolestuttava, mutta siitä huolimatta meidän on seurattava poliittisen järjestelmän toimivuutta koskevaa keskustelua Euroopassa ja Suomessa erityisen herkästi. Eduskunnan 100-vuotisjuhla tarjoaa siihen erityisen hyvän perustan. Toiseksi käsittelen poliittiseen järjestelmään kohdistuvien haasteiden vaikutusta julkiseen hallintoon, sillä politiikka ja hallinto kytkeytyvät toisiinsa. Hallinto on poliittisten päätösten valmistelua ja siten kytkeytyy politiikkaan.

Kirjoitukseni tausta tulee opiskelujaltani Tampereen yliopiston julkishallinnon professori Kauko Sipposen opetuksista ja niiden tulkinnasta virkamiehenä ja hallinnon tutkijana. Julkinen hallinto valmistelee poliittisen päätöksenteon piirissä tehtäviä päätöksiä ja panee ne toimeen. Näin sanoo yksinkertainen oppikirjamääritelmä julkisesta hallinnosta. 1970-luvun alussa, kun aloitin opintoni Tampereen yliopistossa Sipposen johtamalla julkishallinnon laitoksella opetettiin myös, että julkinen hallinto tarkoittaa toimeenpanovaltaa ja se vastaa lainsäädäntövallan ja tuomiovallan ulkopuolelle kuuluvista

¹ Fukuyama, Francis: *Historian loppu ja viimeinen ihminen*. Suom. Heikki Eskelinen. WSOY, Porvoo 1992.

tehtävistä.² Julkishallinnon opiskelijana tiesin, että minusta koulutettiin virkamiestä, joka kykenee järkipäiseen suunnitteluun, tehokkaaseen tehtävien toimeenpanoon ja asioiden hoitamiseen. Nyt 35 vuotta myöhemmin, virkamiesurani viimeisen vuosikymmenen alkaessa, huomaan, että kaikki mitä minulle opetettiin ja kaikki se, mitä oppikirjoista piti oppia, ei täsmällisesti ottaen pidäkään yhtä todellisuuden kanssa. On siis hyvä tarkastella julkisen hallinnon tilannetta ja ennen muuta julkisen hallinnon roolia suhteessa virkamiehen kahteen päämieheen, kansalaiseen ja ministeriin. Tarkastelun lähtökohdaksi on syytä ottaa uuden perustuslain 2 §. Sen mukaan ”Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.”

Kun perustuslaki määrittelee valtiovallan kansalle ja sitä edustavalle eduskunnalle, keskushallinto ja erityisesti ministeriöt kohtaavat kansalaiset kansana heitä edustavan ministerin kautta. Matka kansalaiseen on varsin pitkä. Ministeri on kuitenkin tämän päivän suomalaisen parlamentarismitulkin mukaan lähes vuorenvarmasti kansanedustaja, joka saa mandaattinsa kansalaisilta neljän vuoden välein järjestettävissä vaaleissa.³ Aiemmin ministereinä oli virkamiehiä, yritysjohtajia tai professoreita. Suoraa yhteyttä kansalaiseen hallinto yrittää hakea erilaisten ”kuule kansalaista-kampanjoiden” avulla. Kansalainen ei kuitenkaan ole niin kaukana kuin edellisestä voisi päätellä, sillä nykykaisen hallitsemismallin periaatteet on kirjattu abstraktiin lainsäädäntöön, valtionalouden järjestelmään ja niiden perusteella luotuihin organisaatioihin ja niihin palkattuihin virkamiehiin. Kansan vakiintunut ja institutionalisoitunut tahto on siten luettavissa lakikirjoista ja budjeteista, mutta kansan tahdon muutokset kertoo ministeri. Kun virkamiehenä – ja erityisesti valtiovarainministeriön virkamiehenä – pohdin työssäni ministeriön vastuulle kuuluvien tehtävien hoitamisen edellytyksiä tulevaisuudessa, törmään välittömästi kysymykseen, mikä on kansalaisten tahto tässä asiassa. Yksinkertaisin vastaus tähän on, kysy ministeriltä.

Tässä kirjoituksessa en pohdi asiaa virkamiehenä vaan hallinnon ja politiikan tutkijana. Tutkijalle vastaus ei voi olla noin yksinkertainen. Joudun nopeasti demokratian perimmäiseen kysymykseen eli edustuksellisen ja suoran demokratian teemaan. Käsitelen sitä kirjoitukseni ensimmäisessä jaksossa. Ne ovat aiheita, joihin Kauko Sipponen on osoittanut jatkuvaa kiinnostusta.

Kirjoitukseni toinen kysymys koskee myös demokratiaa, mutta toiselta kannalta. Kuten edellä totesin, kansan tahto ilmenee lainsäädännössä sekä valtiollisissa instituutioissa, niiden tehtävissä ja toimintaperiaatteissa. Vaikka valtiovalta perustuslain mukaan Suomessa kuuluu kansalle ja sitä edustavalle eduskunnalle, se ei tarkoita, että kansa tuota valtiovaltaa käyttäisi. Valtion laajuudesta johtuen pääosa tuosta arkisesta vallankäytöstä on valunut virkamiehille, jotka tulkitsevat lakeja, panevat niitä toimeen ja tekevät esityksiä lakien muuttamiseksi. Hallinnon ja virkamiesten toiminnan periaatteet on säädelty tarkoin perustuslaissa ja muussa lainsäädännössä. Suomen valtiollisen järjestelmän perustana oleva liberalistinen valtioteoria ja ajattelumalli korostavat hallinnon lainalaisuutta, jonka haastajaksi omana opiskeluaikanani olivat nousseet tehokkuutta, tuottavuutta ja vaikuttavuutta korostavat hallintotieteet ja organisaatio-oppi. Valtion tehtävien yhtä-

2 Merikoski, Veli: Suomen julkisoikeus pääpiirteittäin. Osa 1. WSOY, Porvoo 1956 ja Valta, valtio ja kansalainen, julkisoikeuden peruskurssi. Antero Jyränki, Juhani Perttunen, Eero Viikonen. 2. uud. p. Tammi, Helsinki 1972.

3 Ks. Tiihonen, Seppo: Ministeriön johtaminen. Poliittisen ja ammatillisen osaamisen liitto. Tampere University Press, Tampere 2006, 123–125.

mittainen kasvaminen aina 1990-alkuun saakka ei aiheuttanut ongelmia tälle oikeusturvan ja tehokkuuden väliselle jännitteelle. 1990-luvun alun lama nosti tehokkuuden ylivertaiseen asemaan hallinnon toimintakriteerinä, sillä kaikki myönsivät, että rahat eivät riitä edes välttämättömien valtion velvoitteiden toteuttamiseen. Vuoden 2000 perustuslaki palautti kunniaan klassiset hyvän hallinnon ja oikeusturvan periaatteet, mutta menopaineiden ankaruuden johdosta kehittämisen diskurssia näyttää hallitsevan edelleen tuottavuuden ja tehokkuuden vaatimukset. Kysyn kirjoitukseni toisessa jaksossa missä määrin nykyinen perustuslaki ja sitä täsmentävä alemman asteinen lainsäädäntö turvaa perustuslain 2 §:n määrittämän demokratian periaatteen toteutumisen hallinnossa?

Antiikin suorasta demokratiasta edustukselliseen demokratiaan

Antiikin Kreikasta peräisin oleva sana *demokratia*, kansan (*demos*) valta (*kratia*) sisältää mahdollisuuden kaikkien *poliksen* piiriin kuuluvien osallistua ilman edustajia ja välikäsiä avoimeen keskusteluun, esittää omia mielipiteitä, vaikuttaa asioiden hoitoon ja kyseenalaistaa vallitsevat käsitykset. Kyse oli vallankäytöstä *poliksessa* (kaupunkiyhteisö tai -valtio). Demokratia oli hallintajärjestelmää kuvaava termi. Antiikin Kreikka koostui lukuisista kaupunkivaltioista ja niiden hallitsemismallit poikkesivat toisistaan ja muutuivat aikojen kuluessa oleellisesti. Demokratian nimellä tunnettua hallitsemismallia noudatettiin Ateenassa vuosina 508–322 eKr eli varsin pitkän ajan, mutta kuitenkin vain yhdessä Kreikan kaupunkivaltioista. Demokratia joutui huonoon huutoon jo antiikin aikana. Erityisesti Platonin ja Aristoteleen teokset pitivät huolen, että siitä ei jäänyt jäljelle kuin huono maine lähes kaksi tuhatta vuotta. He loivat demokratiasta kielteisen käsityksen epäonnistuneena valtiomuotona.⁴

Seuraavan kerran demokratiasta ryhdyttiin keskustelemaan Euroopassa Jean Jacques Rousseauin kirjoituksissa 1700-luvun lopulla. Hän loi teoksessaan *Yhteiskuntasopimuksesta* (1762) opin kansansuvereniteetista. Se oli vallankumouksellinen, sillä se murskasi hallitsijan suvereniteetin ja siirsi sen kansalle. Mihinkään mullistuksiin Rousseauin kirjoitukset eivät johtaneet Ranskassa tai muualla Euroopassa, mutta Euroopan ulkopuolella, Yhdysvalloissa maan asukkaat irrottautuivat Englannin kuninkaan alaisuudesta, julistivat Yhdysvallat itsenäiseksi valtioksi ja päättivät hallita itseään säätämänsä demokraattisen perustuslain mukaisesti vuonna 1776. Vaikka perustuslaki ei perustunut Rousseauin monokraattisille teoreettisille ajatuksille, Rousseau nosti kansan suvereniteetin lähteeksi ja se oli Yhdysvaltain perustuslain juridinen perusta. Yhdysvaltain perustuslaki on yhä edelleen maailman vanhin voimassa oleva demokratiaan perustuva valtiosäädäntö. Demokratia ei tarkoittanut perustuslain kirjoittajille samaa kuin Ateenan asukkaille, eli suoraa kansan valtaa vaan kansan välillistä valtaa ja vallan jakamista eri elimille. Eurooppaan eivät Yhdysvaltain vallankumouksen ja perustuslain mallit levinneet, sillä niitä

4 Hansen, Mogens Herman: *The Athenian democracy in the age of Demosthenes: structure, principles and ideology*. Translated by J. A. Crook. Blackwell, Oxford 1991, *Origins of Democracy in Ancient Greece*. Kurt A. Raadlauf, Josiah Ober and Robert W. Wallace. University of California Press, Berkeley, Los Angeles, London 2007, Tarkiainen, Tuttu: *Demokratia: antiikin Ateenan kansanvalta*. WSOY, Porvoo 1959 ja yleisesittely siitä demokratiateorioiden esittelyteoksessa Held, David: *Models of democracy*. Second edition, Stanford University Press, Stanford, California 1996, 13–35.

pidettiin Euroopassa kerettiläisinä.⁵ Niiden omaksuminen olisi murskannut eurooppalaiset monarkistiset järjestelmät, jotka olivat hallitseva valtiomuoto kaikkialla.

Muutama vuosi Yhdysvaltain itsenäistymisen jälkeen demokratia palasi takaisin Eurooppaan, tällä kertaa Ranskan vallankumouksessa vuosina 1789–1794.⁶ Vallankumoukselliset lukivat tarkoin Rousseau'n *Yhteiskuntasopimusta*. Sen kauniista periaatteista huolimatta demokratia muuttui nopeasti terrorismiksi, harvojen diktatuuriksi ja massiiviseksi verenvuodatuksi. Demokratiakokeilun päätyttyä Ranska palautti kunniaan monarkistisen valtiojärjestyksen. Vallankumouksessa luotu hirmuhallinto ja vallankumouksen kaikki kokemukset monarkistisen järjestelmän kumoamisen ohella eivät houkuttelleet seuraamaan esimerkkiä. Sen sijaan Yhdysvaltain perustuslain liberalistiset periaatteet alkoivat sopia Euroopan nousevalle porvaristolle jo 1800-luvun alkupuolella. Porvaristo halusi päästä valtaan ja kumota itsevaltiuden ja siihen kytkeytyneet aatelin ylläpitämät etuoikeudet.

Sanan demokratia lähes kaksi vuosituhatta vanha huono leima ei Ranskan vallankumouksen kokemusten perusteella parantunut eikä sanan mainetta Ranskan vallankumouksen teoreettisten oppi-isien (Rousseau) selityksenkään – kansansuvereniteettioppi ja yleistähto (*volenté générale*)⁷ – parantunut. Demokratia säilyi Euroopassa pitkään lähes kirosanana. Sen sijaan pääasiassa Englannissa kehittyneet liberalismiin opit saivat kannatusta. Mitä kauemmaksi Ranskan vallankumouksen kauhut jäivät taakse, sitä enemmän sanaan demokratia alettiin liittää positiivisia määreitä.⁸ Vuosisadan lopulla demokratiaa jo ryhdyttiin vaatimaan, mutta liberalistisen ajattelutavan, ei Rousseau'n kansansuvereniteettiajattelun eikä antiikin suoran demokratian mukaisessa merkityksessä. Auktoriteetteina toimivat 1800-luvun alun liberalistiset valtioteoreetikot John Stuart Mill ja Alexis de Tocqueville, jotka kannattivat välillistä demokratiaa. He eivät pitäneet suoraa demokratiaa Euroopan tuolloisissa valtiollisissa oloissa mahdollisena. Vaikka he puhuivat demokratiasta, se tarkoitti heille yleensä tasavaltaa ja ruhtinasvallan vastakohtaa.⁹ Vasta aivan 1800-luvun lopulla demokratia sai suuremman kannatuksen yleisessä diskurssissa kuin absolutismi, tai edes valistunut itsevaltius. Demokratian historiaa tutkineen John Dunnin mukaan demokratia tuli hyväksytyksi, sillä sanan sisältö ei vastannut enää sen antiikin alkuperäistä merkitystä – kansan suoraa valtaa.¹⁰

Yhdysvaltain perustuslain säätämisen yhteydessä 1780-luvulla käyty keskustelu demokratiasta on tämän päivän demokratian kannalta oleellinen.¹¹ Siinä otettiin kantaa demokratian keskeisiin kysymyksiin. Ensinnäkin keskustelussa asetettiin vastakkain politiikan tutkijoiden nykyisin käyttämien ilmausten mukaisesti suora demokratia ja edus-

5 Ks. ensimmäinen eurooppalainen perusteellinen kuvaus Yhdysvaltain valtiojärjestelmästä Tocqueville, Alexis de: *Demokratia Amerikassa*. Suom. Sami Jansson. Gaudeamus, Helsinki 2006.

6 Fontana, Biancamaria: *Democracy and the French Revolution*. Teoksessa *Democracy. The unfinished journey*. 508BC to AD 1993. Edited by John Dunn, Oxford University Press, Oxford 1992, 107-124 ja siinä mainittu kirjallisuus, erityisesti Michelet, Jules: *History of the French revolution*. Edited with an introduction by Gordon Wright. Translated by Charles Cocks. 2 impr. A Phoenix book, Chicago & London 1973,

7 Rousseau, Jean-Jacques: *Yhteiskuntasopimuksesta eli Valtio-oikeuden johtavat aatteet*. Suomentanut ja johdannolla varustanut J. V. Lehtonen. Karisto, Hämeenlinna 1918. Ks. siitä Vorländer 2003, 54–59 ja Setälä 2003, 105–112.

8 Maier, Charles, S.: *Democracy since the French Revolution*. Teoksessa *Democracy. The unfinished journey* 1992, 125-135.

9 Ks. demokratian kehityksestä esim. Vorländer, Hans: *Demokratie. Geschichte, Formen und Theorien*. Verlag C.H. Beck, München 2003, 26-38, 49-61.

10 Dunn, John: *Setting people free. The story of democracy*. Atlantic Books, London 2005, 19-20

11 Tiivis esitys tästä ja sen suhteesta antiikin ja Euroopan saman ajan keskusteluun on Vorländerillä 2003, 59–69.

tuksellinen demokratia. Aikanaan näistä puhuttiin demokratian ja tasavallan nimikkeillä.¹² James Madison, joka on Yhdysvaltain valtiosäännön luoja ja kaikkein etevin, sanoi puhtaan demokratian tarkoittavan yhteiskuntaa, joka koostuu pienestä ihmisten joukosta, jotka kokoontuvat ja hoitavat hallitusta henkilökohtaisesti. Tasavallalla tarkoitetaan hallitusta, jossa edustuksen järjestelmä toimii. Nämä eroavat toisistaan kahdessa suhteessa. Ensimmäinen ero on hallitusvallan delegoinnissa - jälkimmäisessä se siirretään pienelle joukolle ihmisiä, jotka muut valitsevat - ja toinen ero koskee alueen suuruutta. Mitä enemmän ihmisiä sitä suurempi on valtakunta, jonne ihmiset voivat asettua.¹³ Robert Dahlin mukaan oleellista Madisonin argumentoinnissa on se, että poliittisessa keskustelussa ennen Yhdysvaltain perustuslain säätämistä käsite edustuksellinen demokratia oli tuntematon.¹⁴ Vahvan teoreettisen perustelun edustuksellisen demokratian mallille esitti vasta James Stuart Mill 1860 teoksessaan *Considerations on Representative Government*.¹⁵

Yhdysvaltain perustuslaista käydyssä keskustelussa luotiin Dunnin mukaan perusta demokratialle egoismin, ei tasa-arvon järjestelmänä. Tässä asiassa Madisonin argumentit ovat selkeitä. Madisonin huoli oli, että enemmistön valta alistaa vähemmistöjen ja pienten ryhmien edut. Madison sanoo *Federalistien paperissa* numero 10¹⁶, että kaikkein yleisin ja kestävin perusta ryhmäkuntien ja puolueiden (faction) muodostukselle on omaisuuden epätasainen jakautuminen. ”Niillä, kenellä on ja niillä, kenellä ei ole omaisuutta, on aina ollut yhteiskunnassa erilaiset edut.”¹⁷ Madison totesi, että puhdas demokratia eli suora demokratia ei ole koskaan tuottanut kaikille osapuolille henkilökohtaista turvaa eikä ole taannut omistusoikeutta, mistä syystä sen kokeilut ovat jääneet lyhytikäisiksi ja ovat kukistuneet väkivaltaisesti. ”Teoreettiset poliitikot, jotka ovat tukeneet tätä hallitusmallia, ovat virheellisesti olettaneet, että pelkistämällä ihmiskunta täydelliseen tasa-arvoisuuteen poliittisissa oikeuksissaan, se samalla tasa-arvoistuisi ja yhdenmukaisesti omistuksessaan, mielipiteissään ja haluissaan.” Tasavalta (eli välillinen demokratia, ST:n huomautus), jolla minä tarkoitan hallitusta, jossa edustuksen järjestelmä toteutuu, tarjoaa erilaisen näkymän ja lupaa korjata ongelmat, joihin haemme ratkaisua.”¹⁸ Madison otti näin selkeästi kantaa etuoikeuksien säilyttämisen puolesta. Etuoikeuksien liäksi järjestelmän tarkoituksena oli turvata vähemmistöjen oikeudet.

1900-luvun alkupuolella elänyt amerikkalainen filosofi John Dewey, jota pidetään Charles Sanders Peircen kanssa pragmatistisen filosofian keskeisimpänä edustajana ja klassisen liberalismien kriitikkona, myös liitti omaan demokratian käsitteeseensä moraalisen määreen ja irrotti demokratian kapitalistiseen talousjärjestykseen kuuluneesta markkinoiden anarkiasta, oman edun ja vahvan individualismin ajatuksesta, minkä hän

12 Dahl, Robert, A.: How Democratic Is the American Constitution? Second ed. Yale University Press, New York, London 2003, 179-180 ja Vorländer 2003, 50-52.

13 The Federalist papers. A Mentor book, The New American library, 3rd printing, New York 1964, 82. Madisonista ks. Held 1966, 88-94.

14 Dahl 2003, 181-183.

15 Mill, John Stuart: Considerations on Representative Government. Teoksessa John Stuart Mill: Three essays. Introduction by Rircahrd Wollheim. Oxford, New York, Oxford university press, 1975, 145-426 ja siitä Held 1996, 107-111 sekä Setälä, Maija: Demokratian arvo. Teoriat, käytännöt ja mahdollisuudet. Gaudeamus, Helsinki 2003, 113-118.

16 The Utility of the Union as a Safeguard Against Domestic Faction and Insurrection (continued). Ryhmäkunnan Madison määritteli seuraavasti: "By a faction, I understand a number of citizens, whether amounting to a majority or a minority of the whole, who are united and actuated by some common impulse of passion, or of interest, adverse to the rights of other citizens, or to the permanent and aggregate interests of the community. Federalist papers, no 10, 78.

17 The Federalist papers, no 10, 79.

18 The Federalist papers, no 10, 81.

sanoi aikaa myöten johtavan jyrkkään eriarvoistumiseen ja hävittävän yhteisyyden. Demokratian ja kapitalismin välillä vallitsi Deweyn mukaan teoreettinen ja käytännöllinen vastakohta.¹⁹ Demokratia on moraalinen käsite ja perustuu uskoon ihmisluonnon kyvystä saavuttaa inhimillinen vapaus, johon liittyy toisten kunnioitus ja huolenpito muista ihmisistä ja yhteiskunnallinen vakaus, joka rakentuu yhteisyydelle, ei pakolle.²⁰ Demokratia oli hänelle humanistinen kulttuuri ja yhteinen kokemus, joka koostui ihmisten kokemista ja työstämistä yhteisistä eduista. Se oli keskustelun metodi, jonka tehtävänä oli turvata humanistisen kulttuurin säilyminen. Dewey korosti filosofiassaan voimakkaasti paikallista yhteisöä, henkilökohtaista vuorovaikutusta ja keskustelua sekä ihmisten halua yhteistyöhön ja tasa-arvoisuuteen. Demokratia kuului kulttuuriin, joka loi ja muutti ihmisten arvoja ja pitkän aikavälin tasolla myös ihmisten käyttäytymistä ja poliittista järjestelmää sekä lakeja ja taloutta. Sheldon S. Wolinin tulkinnan mukaan Deweyn demokratiakäsityksen tavoitteena oli demokratian ei-politisointi ja sen vapauttaminen poliittisuudesta, sillä hän katsoi poliitikoille ja parlamenteille siirretyn demokratian tuhoavan demokratian. Demokratian on tultava ihmisten päivittäisen toiminnan lihaksi ja vereksi. Elleivät demokraattiset ajatusmallit ja toiminta kuulu kansan luonteeseen, poliittinen demokratia on epävarmalla pohjalla. Se ei voi säilyä eristyksissä kansalaisten elämästä. Näin ollen demokratiaa täytyy tukea demokraattisten metodien avulla kaikessa yhteiskunnallisessa vuorovaikutuksessa. Deweylle demokratia on elämänmuoto, eettinen ihanne ja henkilökohtainen sitoutuminen, jossa ihmiset tiedostavat, että he voivat ohjata itseään ja voivat tavoitella omia tavoitteitaan.²¹ 1990-luvun lopulla ovat Benjamin Barberin käsitykset vahvasta demokratiasta saaneet vaikutteita Deweyltä.²²

Demokratian kannalta tärkeässä, mutta epäonnistuneessa Ranskan vallankumouksen ensimmäisessä perustuslaissa vuodelta 1791 julistettiin, että kuninkaan suvereniteetti on kuollut ja että se korvataan kansan suvereniteetillä ja rousseaulaisella altruistisella yleistahtoa (*volonté générale*) edustavalla edustuksella, jossa ihmiset eivät toimi oman ja oman ryhmänsä edun puolesta vaan yleisen edun pohjalta. Kansalliskokoukseen valitusta edustajasta tuli kansakunnan edustaja. Hän ei edustanut valitsijakuntaa eikä ollut enää sidottu mihinkään mandaattiin. Siihen saakka ainoa vastuuta vailla oleva valtion käyttäjä oli suvereeni hallitsija.²³

Ranskan vallankumouksessa muodostettu käsitys edustuslaitoksen ja edustajan tehtävästä yleisen edun ajajana on vaikuttanut syvästi myöhemmin vakiintuneeseen välillisen demokratian perusoletukseen. Valittujen edustajien tehtävä ei ole edustaa minäkään ryhmän erityisistä vaan yleistahtoa eli yleistä etua ja heidät valitaan tehtävänsä vaaleissa esille tuomansa yleisen näkemyksen perusteella.²⁴ Vaikka käytännöt eivät tosiasiaa ole kehittyneet tämän mukaisesti, yleinen ideaalimalli välillisestä demokratiasta on pitäytynyt tähän ajatukseen.²⁵

1800-luku on teollistumisen, organisaatioiden ja kansakuntien muodostumisen vuo-

19 Dewey 1939, 72 ja Wolin 2006, 511-512.

20 Dewey, John: *Freedom and culture*. Putnam, New York 1939, 162. Viittaus Wolin 2006, 516.

21 Deweystä Wolin 2006, 504-520.

22 Barber, Benjamin R.: *Strong democracy: participatory politics for a new age*. Twentieth anniversary edition, with a new preface. University of California Press, Berkeley, California 2003 ja Barberin ajatusten erittely Setälä 2003, 124-130.

23 Bobbio 1987, 29.

24 Liberalistisen edustuksellisen demokratiamallin kehityksestä ks. Held 1996, 70-120.

25 1900-luvun kehityksestä ks. Held 1996, 157-271.

sisäta ja siihen sisältyi useita eri vaiheita. Ensinnäkin feodalismi korvautui lopullisesti kapitalistisella markkinataloudella. Toiseksi omaksuttiin teollistumisen ja erityisesti pääomia vaativan suurteollisuuden synnyn edellytyksenä olleet uudet organisaatiomallit. Tärkein näistä oli osakeyhtiö. Kolmanneksi monarkistiset hallitsijat ja heihin kiinnittynyt feodalistinen eliitti joutuivat jakamaan valtaansa uuteen kapitalistiseen tuotantoon ja pääomien omistukseen kiinnittyvän eliitin kanssa. Tämän vallan kumouksen jälkeen ei kestänyt kauan kun porvaristo puolestaan joutui jakamaan valtaansa nousevan teollisuustyöväen kanssa. Neljänneksi, samaan aikaan taloudellisen rakennemuutoksen kanssa toteutettiin Euroopassa syvälinen valtiollisen hallitsemisen muutos. Se tarkoittaa käytännössä sitä, että kuninkaiden hovien ympärille kasvaneet virkakoneistot, jotka olivat vastanneet siihen saakka valtioiden hallitsemisesta, joutuivat 1800-luvun lopulla ottamaan hallitsemiseen mukaan parlamentteja. Ideologisella tasolla tämä tarkoittaa sitä, että eksekutiivin suvereniteettia täydennettiin kansan suvereniteetillä eli demokratialla. Demokratian edessä työväestöä edustavat joukkopuolueet alkoivat nousta parlamentteihin. Demografian vääjäämättömän lain pohjalta absolutistinen hallitsijan valta oli näin siirtymässä työväestölle. Työväestön ideologiseksi johtajiksi nousseiden Karl Marxin ja Friedrich Engelsin ja heidän seuraajiensa demokratiakäsitys nojasi suoraan totalitaariseen demokratiaan. Se oli toimimaton utopia, jonka Pariisin kommuuni osoitti konkreettiseksi, mistä syystä voiton erilaisten demokratiamallien välisessä kilpailussa otti liberalistinen välillisen demokratian malli.²⁶ 1900-luvun alkuun mennessä ideologinen ja reaalipoliittinen kehitys Euroopassa oli nostanut kansan – antiikin Ateenan diskursiivisessa merkityksessä – poliittisen vallan haltijaksi välillisen demokratian muotoja käyttäen.²⁷ Kansa oli noussut valtio-oikeudelliseksi käsitteeksi tarkoittamaan valtion kansalaisten muodostamaa kokonaisuutta heidän etnisyydestään riippumatta. Vaikka demokratia ei ollut samanlaista kuin antiikin Ateenassa vaan välillistä, se suisti hallitsijan valtaistuimeltaan suvereniteetin haltijana ja korvasi hänet kansalla, joka ei koostunut enää alamaisista vaan vallan omaavista kansalaisista.

Yleisesti hyväksytyksi doktriiniksi välilliseen demokratiaan perustuva liberalistis-demokraattinen hallitsemismalli kehittyi hitaasti, mutta 1800-luvun lopulla se saavutti kypsän muodon John Stuart Millin (1806–1876) monissa kirjoituksissa, ennen muuta hänen teoksessaan *Considerations on Representative Government* (”Näkökohtia edustuksellisesta hallitusmuodosta”, 1861).²⁸ J.S. Millin merkitys on siinä, että hän lavensi liberalistisen ajattelun vakiintunutta kohdetta ja pohjaa valtiolliselle tasolle, sillä 1700-luvun lopulla käynnistyneen teollisen vallankumouksen tukemiseksi omistusoikeuteen ja vapaaseen yrittäjyyteen perustuvan talouden periaatteet oli nostettu hallitsevaan asemaan klassisen liberalismiin oppirakennelmissa jo 1800-luvun alussa. Tällöin lähinnä kehitettiin edelleen John Lockelta (1632–1704) periytyviä vanhoja ”hengen, vapauden ja omaisuuden” periaatteita ja pidettiin kiinni hänen ajatuksestaan, että omaisuus on tärkeämpi luonnollinen oikeus kuin oikeus osallistua yhteiseen päätöksentekoon. Locke oli katsonut, että omaisuus kuului ihmisen alkuperäisiin oikeuksiin ja että se kuului hänelle jo ennen yhteiskunnan syntyä. Liberalistisen teorian myöhemmän kehityksen kannalta oli tärkeää myös se, että Locke ei ollut antanut varauksetonta hyväksyntää täydellisen demokratian

26 Ks. sosialistisesta ja kommunistisesta suoran demokratian mallista Held 1996, 121–154 ja Wolin 2006, 406–453.

27 Suomen hallitusmuodon 2 §:n ilmaus vuodelta 1919 ilmentää tätä muutosta erinomaisella tavalla: ”Valtiolta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta.”

28 Held 1996, 100–120.

periaatteelle hallitsemisessa. Hän oli pelännyt antiikin auktoriteettien tavoin demokratian johtavan enemmistön tyranniaan.²⁹ Myös John Stuart Mill lähes kaksisataa vuotta myöhemmin esitti samanlaisia pelkoja liiallista demokratiaa kohtaan kuin Locke. Mill tosin myönsi, että äänioikeuden rajoittaminen ei ole tasa-arvoista vaan ylläpitää eriarvoisuutta. Held luonnehtii Millin kantaa koulutukselliseksi elitismiksi, sillä hän uskoi vastuuta hallitsemisesta niille, joilla on siihen koulutukselliset valmiudet ja yhteiskunnallinen asema. Heldin mukaan Mill kannatti nykyaikaista filosofi-kuningas-mallia.³⁰

1800-luvun lopulla muotoutunutta liberaalia edustuksellista demokratiamallia ja sen mukaisia hallitsemiskäytäntöjä, jossa äänioikeus rajoitettiin veroa maksaviin eikä sitä uskottu naisille, perusteltiin tilanteen vaatimuksilla, ennen muuta syvällisellä ja monialaisella politiikan, talouden ja yhteiskunnan muutoksella. Eurooppaan oli 1800-luvulla syntynyt useita itsenäisiä valtioita, joilla ei ollut omia hallitsemisen ja hallinnon instituutioita. Teollistuminen muutti talouden rakenteita, nosti teollisuusporvariston valtaan ja suisti maahan kiinnittyneen aristokratian vanhoista valta-asemistaan, äkkijyrkkä väestön kasvu toi sosiaalisia jännitteitä ja teknologiset edistysaskeleet, erityisesti höyrymoottori ja rautatiet yhdistivät valtakuntien eri osia toisiinsa. Uudella, taloudellista valtaa käsissään pitävällä teollisuusporvaristolla ei ollut aiempaa kokemusta valtiollisesta hallitsemisesta.³¹ Talonpojilla ja työväestöllä, jotka muodostivat kansan pääosan, ei ollut riittävää koulutusta ottamaan vastuuta valtiollisesta hallitsemisesta. Näin ollen oli luonnollista, että säätypohjaiset edustuselimet muutettiin veronmaksukykyyn ja koulutukseen perustuviksi edustukselliseksi parlamenteiksi.

1800-luvun lopulla luotu edustuksellinen demokratia oli ihmisten kannalta ennen muuta valtion hallitsijoiden valintamekanismi. Yhdysvaltain presidentti Abraham Lincoln ilmaisee tämän demokratian määritelmän tunnetussa Gettysburgin puheessaan 19.11.1863 seuraavalla hyvin tunnetulla sanonnalla: *government of the people, by the people, for the people*.³² Se ilmaisee selkeästi 1800-luvulla muodostuneen demokratian luonteen välillisenä demokratiana ja siten tekee eron antiikin suoraan demokratiaan. Julkisessa diskurssissa sillä oli kuitenkin hyvä maine - se oli edistystä absolutismiin verrattuna. 1800-luvun murrostilanteessa rajoitettuun äänioikeuteen perustuva edustuksellinen demokratia oli radikaali ratkaisu ja useimpien mielestä aivan liian pitkä askel perinteisestä isäntävaltaisesta patrimoniaalisesta hallitsemismallista. Suoraa demokratiaa ei voitu edes ajatella suurten kansakuntien hallitsemisessa, sillä suorassa demokratiasa päätöksentekijöiden ja päätösten kohteiden välissä ei ole ketään.³³ Välillisessä demokratiassa äänestäjien valta ja vapaus sentään rajoittuu siihen hetkeen, kun he valitsevat edustajansa. Sen jälkeen heistä - vaikka olivatkin äänioikeutettuja - tulee samalla tavoin hallittuja kuin niistä, joilla ei ollut äänioikeutta.³⁴

29 Held 1996, 78-82, Wolin 2006, 276, 428-430.

30 Held 1996, 117.

31 Ks. hallitsemismallin murroksesta 1800-luvun lopulla Tiihonen, Seppo: Herruus, osa I, Eurooppalainen malli. Hallintohistoriallisia tutkimuksia no 10. Hallintohistoriakomitea. Painatuskeskus. Helsinki 1994, 168-204 ja Tiihonen, Seppo: Poliittisen hallitsemisen kehitys sukuyhteisöstä sääty- ja kansallisvaltion kautta kohti ylikansallista järjestelmää. Teoksessa *Virkanyrkit ja muita hallintohistoriallisia tutkimuksia* 16. Helsinki 1995, ss. 9-27.

32 Ks. koko puhe http://en.wikisource.org/wiki/Gettysburg_Oration

33 Bobbio 1987, 52.

34 Välillisen demokratian omaksuminen ei synnyttänyt hallitsijoiden ja hallittujen vastakohtaa, sillä siihen saakka hallitsija sanoi valtansa tulevan Jumalalta.

Hallitsemisen institutionalisoituminen ja organisoituminen

1800-luku on erilaisten organisaatioiden synnyn vuosisata. Demokratian kannalta merkittävin näistä oli Euroopassa ja Yhdysvalloissa muotoutuneen poliittisen järjestelmän keskeisimmäksi valtiota ja ihmisiä yhdistäväksi instituutioksi kehittynyt puoluelaitos. Se kokosi kansalaisten intressit puolueiksi, vaaliorganisaatioiksi ja vaaliliitoiksi ja kanavoivat ne parlamentteihin. Ihmiset ajoivat niiden kautta etujaan vaaleissa. Markkinoiden tärkeimmiksi organisaatioiksi perustettiin osakeyhtiöt ja valtion hallitsemisen välineiksi kehitettiin hierarkkisesti järjestetty, yhtenäisen johtovallan alaisuudessa toimiva byrokraatia. Kaikki nämä kolme organisaatiomallia kehittyivät oman sektorinsa – politiikka, markkinat ja valtio – hallitsemisen ammatillisesti johdetuiksi systeemeiksi. Kullakin niistä oli omat toimintalogiikkansa, johtamismallinsa ja toimintakenttänsä.

Puolueet olivat aluksi joukkopuolueita, mutta muuttuivat nopeasti vaalipuolueiksi, joiden tehtävä oli osallistua vaaleihin ja organisoida niitä. Jo 1800-luvun lopulla esitettiin ensimmäiset arvostelevat huomautukset siitä, että puolueet irtautuivat valitsijoistaan. Lisäksi arvosteltiin sitä, että vaaleissa valitut edustajat unohtivat nopeasti tehtävänsä yleisen edun tai rousseaulaisen yleistahdon ajajana ja ryhtyivät puolustamaan erityisetuja. 1800-luvun lopun keskustelussa kiinnitettiin huomio siihen, että politiikka ammatillistui, puolueet byrokratisoituivat ja puolueiden johtoon nousivat ammattipoliitikot, jotka käyttivät valtaa oligarkkisesti.³⁵ Bobbio katsoo Weberiin viitaten, että politiikka ammatillistuessaan ja poliitikot muodostuessaan ammattipoliitikoiksi eivät toimineet ainoastaan oligarkkisesti vaan ryhtyivät ajamaan yleisen edun sijasta omia etujaan.³⁶

Liberaaliin demokratiakäsitykseen perustuvan hallitsemisjärjestelmän varhaisimmista arvioinneissa kiinnitettiin jo huomio siihen, että järjestelmän edellytettiin toimivan ennalta määriteltyjen laskelmoitavissa olevien abstraktien yleisten – henkilöstä ja tilanteesta riippumattomien - sääntöjen ja rationaalisuuden periaatteiden mukaisesti.³⁷ Ensimmäisen kuvauksen hallitsemisjärjestelmän pitkän linjan historiallisesta muutoksesta esittänyt Max Weber katsoi demokratian soveltuvan heikosti talouden rationalisoitumisen edellyttämään logiikkaan. Valtion ja asioiden järkipäiväinen hallinta on mahdollista ainoastaan hallitsemisen asiantuntijoille ja parlamentit eivät siihen sovi erityisen hyvin. Weber siten epäili jopa ammattipoliitikkojen kykyä kansakunnan johtamiseen eli edustuksellisen demokratian kyvykkyyttä.³⁸

Organisoidun politiikan kaudella 1900-luvulla puoluejohtajien poliittisiksi vastapainoiksi ja rinnakkaisiksi vallan haltijoiksi nousivat teollisuuden yritysjohtajat ja pankkiiirit sekä valtion sisällä johtavat virkamiehet.³⁹ Kaikki he edustivat institutionalisoitunutta valtaa ja organisaatioita. Sheldon S. Wolin, joka on tutkinut politiikan historiallista muutosta antiikista nykyaikaan, kutsuu liberalismiin jälkeistä 1800-luvun lopun ajanjak-

35 Ks. italialaisista eliitin tutkijoista Robert Michelsin ”oligarkian rautainen laki”, jonka mukaan puolueet harvinaisvaltaistuvat ja murenevat sisältä päin. Ks. myös Gaetano Mosca: *The ruling class*. Edited and revised, with an introduction by Arthur Livingston; translated by Hannah D. Kahn. McGraw-Hill, New York 1965 ja Vilfredo Pareto: *The Rise and Fall of Elites: An Application of Theoretical Sociology*, tr. by Hans L. Zetterberg (Transaction Publishers, New Brunswick, N.J. 1991. Ks. Held 1966, 168–173.

36 Bobbio, Norbert: *Future of Democracy. A Defence of the Rules of the Game*. Translated by Robert Griffin. Edited and introduced by Richard Bellamy, Polity Press, Oxford 1987, 48–49.

37 Weber, Max: *Economy and Society*, Vol. II, University of California Press, Berkeley, CA, 975.

38 Weber, Max: *Politics as vocation*. Teoksessa H.H. Gerth, and C.W. Mills (eds.) *From Max Weber*. Oxford University Press, New York 1972, 77–128, erityisesti 102 ja siitä Held 1996, 169. Tämän ajatuksen on toistanut Schumpeter, Joseph Alois: *Capitalism, socialism and democracy*. Introduction by Richard Swedberg. Routledge, London 1994. Ks. siitä ks. Held 1996, 180–183.

39 Wolin 2006, 325–330, 375–376, 384–389.

soa 1900-luvulle organisaatioiden ja politiikan jalostumisen ajanjaksoksi, jossa politiikka siirryttyään organisaatioille muuttui teknokratiaksi ja rationaaliseksi kalkyloinniksi.⁴⁰ Ensimmäisen maailmansodan jälkeen markkinoita säädeltiin aiempaa vahvemmin ja nimenomaan kansallisella tasolla. Toinen maailmansota poisti vapaan hinnanmuodostuksen kaikkialla maailmassa ja siirryttiin valtion totaalisesti johtamaan sotatalouteen. Eri sektoreiden eliitit neuvottelivat asioista keskenään ja tekivät sopimuksia, mutta kehityksen suunta tuli markkinoilta. Sodan jälkeen markkinoiden säätelyä on purettu ja 1900-luvun lopulla yritykset ovat jo irtautuneet monilta osin kansallisesta markkina-säätelystä eli riippuvuudesta politiikkaan. Suurimmat yritykset ovat globaaleilla markkinoilla toimivia pienehköjen valtioiden kokoisia toimijoita, joiden johdossa ovat managerit, jotka johtavat niitä omistajien esittämien kovien tuottovaatimusten paineessa tieteellisten liikkeenjohdon rationaalisten oppien mukaisesti. Irrottuaan kansallisen säätelyn asettamista rajoitteista yritykset vaikuttavat yhteiskuntaan ja sen rakenteisiin ja ihmisten elämään politiikasta riippumatta. Markkinoiden vapautuessa kansallisen säätelyn tiukasta otteesta poliittisen päätöksentekijän mahdollisuudet ottaa huomioon äänestäjien vaaleissa ilmaisemia tavoitteita ja ajaa valtiollisia intressejä ovat supistuneet ja tilalle ovat tulleet taloudellisten välttämättömyyksien eli yritysten intressien palveleminen ja ennen muuta se.

Edellä kuvattua organisaatioiden kautta tapahtuvaa hallitsemista perustellaan 1900-luvun organisaatiotutkimuksen havainnolla, että yksittäinen ihminen ei kykene toimimaan rationaalisesti ja tekemään rationaalisia päätöksiä, mutta organisaatio pystyy.⁴¹ Tämän positivistisen argumentin hyväksyminen tekee perustelluksi sen, että politiikan johtaminen ja kansakunnan hallitseminen on kansalaisten päätösvallan ulottumattomissa ja on muuttunut suuryritysten, tieteellisten instituutioiden ja tutkimuslaitosten keskinäiseksi sosiaaliteknokratiaksi, jota säätelevät tieteeseen perustuvat rationaaliset lainalaisuudet. Wolinin mukaan 1900-luvun organisaatiot näyttävät – hallitsemisen ulkoiseen pintaan kohdistuvassa tarkastelussa - kollektiivisen rationaalisuuden voittona kaaoksesta ja epäjärjestyksestä. Tämä rationaalisuus ulottuu kaikkiin ihmisiin ja heidän elämäänsä.⁴² Poliitiikka ei pelkästään näytä katoavan näkymättömiin vaan sen jopa selitetään sopivan huonosti uuteen rationaaliseen hallitsemiseen. Suuryritykset ovat kasvaessaan ja muuttuessaan yhteiskunnallisen elämän vahvoiksi vaikuttajiksi ja säätelijöiksi pyrkineet laventamaan toimintaperiaatteitaan voiton tavoittelusta ja tehokkuuspyrkimyksestä tätä kattavammaksi moraaliseksi vastuuntunnoksi ja yhteiskuntavastuuksi. Yritysjohtajat haluavat osallistua yhteiskuntakeskusteluun ja nousta siten kansalaisten silmissä ja tiedotusvälineissä valtiollisten johtajien ja valtiomiesten rinnalle kansalliseksi johtajiksi.⁴³

40 Wolin, Sheldon, S.: Politics and vision. Continuity and innovation in Western Political Thought. Fourth printing, Princeton University press, Princeton and Oxford 2006, 317-392.

41 Wolin 2006, 340-342 ja Simon 1957.

42 Wolin 2006, 368.

43 Wolin 2006, 375-376. Ks. myös Meriläinen, Susan, Tainio, Risto: Globaalit työvoimastrategiat koettelevat moraalikäsityksiä. Helsingin Sanomat 11.7.2007.

Välillisen demokratian ongelmia

Edellä kuvattu hyvin organisoitujen etujen yhteensovittamisjärjestelmä kuuluu välilliseen demokratiaan perustuvan liberalistis-demokraattinen hallitsemismallin ytimeen. Se on kehittynyt eri maissa eri tavoin ja sitä on korjattu erityisesti toisen maailmansodan jälkeen kunkin maan omien traditioiden pohjalta kansalliset erityispiirteet huomioon ottavaksi järjestelmäksi. Dunn kiinnittää huomion siihen, että demokraattinen valtiojärjestys ei ole tästä huolimatta menettänyt missään maassa 1700-luvulla muotoutunutta alkuperäistä ominaisuuttaan ryhmäkuntien etujen vaikutusvallan turvaavana instituutiona. Se, mikä ryhmäkunta kussakin maassa on vaikutusvaltaisin, vaihtelee. Pohjoismaissa, erityisesti Ruotsissa, on ammattiyhdistysliikkeen sanottu olevan vahva eturyhmä. Yhdysvalloissa suuryritykset ja niiden omistajat ovat hallitsevan eliitin ytimessä. Joka tapauksessa kaikissa kehittyneissä teollisuusmaissa tuloerojen kehitys ja kasvu osoittavat taloudellisen eturyhmien kyenneen turvaamaan etunsa. Demokratian tutkija Robert Dahl kiinnitti jo vuonna 1985 huomiota siihen, että nykyaikainen kapitalismi tuottaa niin suurta taloudellista ja yhteiskunnallista epätasa-arvoa, että se loukkaa poliittista tasa-arvoa ja siten demokraattista kehitystä.⁴⁴ Demokraattisen järjestelmän kyvyttömyys tai haluttomuus puuttua epätasa-arvon kehitykseen johtuu liberalistisen demokratian ja liberalistisen markkinatalouden keskinäisestä kytkennästä. Taloudellisilla eduilla on etuoikeutettu asema liberalistisessa demokraattisessa poliittisessa järjestelmässä. Valtion vastuu taloudellisen kehityksen edistämisestä edellyttää yksityisten investointien ja yksityisen omistuksen turvaamista. Ilman taloudellista kasvua hallituksen legitimitetti horjuu ja pysyäkseen vallassa kaikkien hallitusten on varmistettava yksityisen sektorin kannattavuus ja vauraus.⁴⁵ Held tiivistää tämän toteamalla, että yrityksillä on modernissa valtiossa ja poliittisessa järjestelmässä suhteeton vaikutusvalta demokraattisten päätösten suhteen.⁴⁶ Näin ollen vaikka ihmiset YK:n ihmisoikeusjulistuksen mukaan syntyvät vapaina ja tasa-arvoisina, valtio ja sen poliittiset päätöksentekijät eivät rakenteellisista pidäkkeistään johtuen kykene irtautumaan epätasa-arvoa ylläpitävistä mekanismeista ja taloudellisen rationaalisuuden lainalaisuudesta.

Epätasa-arvon säilyminen selittää sen, miksi tänäkin päivänä demokratian varauksettomimmat tukijat löytyvät vahvojen ja hyväosaisten piiristä ja sen kriitikoita ovat köyhät ja heikko-osaiset, jotka kokevat, että demokratia ei palvele heidän etujaan. Yhdysvalloissa tilanne on erityisen synkkä, sillä 2000-luvun vaaleissa äänestysprosentti on vaihdellut 41–60 välillä. Suomessa äänestysprosentit ovat korkeampia, mutta meilläkin vain nelisenkymmentä prosenttia sanoo ainakin jossakin määrin luottavansa eduskuntaan.⁴⁷ Kansalaiset eivät usko, että heidän valitsemillaan päätöksentekijöillä ei olisi välineitä vaikuttaa köyhyyden jatkumiseen taloudellisesta kasvusta huolimatta ja ehkäistä

44 Dahl, Robert: A Preface to Democratic Theory. University of Chicago Press, Chicago, 1985, 60. Viittaus Heldin kautta Held 1996, 214.

45 Ks. tästä esim. Lindblom, Charles: Politics and markets. Basic Books, New York 1977, 122–123.

46 Held 1996, 216.

47 Ks. kansalaisten osallistumisen kehityksestä Pesonen, Pertti, Sänkiäho, Risto; Kansalaiset ja kansanvalta, Suomalaisen käsityksiä poliittisesta toiminnasta. WSOY, Porvoo 1979, 384–447 ja Grönlund, Kommo, Paloheimo, Heikki, Wass, Hanna: Äänestysosallistuminen, teoksessa Vaalit ja demokratia Suomessa. Toim. Heikki Paloheimo. WSOY Porvoo, 119–146 ja Mitä mieltä, suomalainen? EVAn asennetutkimuksien kertomaa vuosilta 1984–2003, Jyrki Haikonen, Pentti Kiljunen, Eva 2003, 61–96.

tuloerojen kasvu. Lisäksi useissa maissa ihmiset kokevat, että välillinen demokratia, joka on poliittisten johtajien ja poliitikkojen valtaa, on rahalla ostettavissa. Ihmiset päätyvät tähän tulkintaan, sillä demokratia ei tuota heidän toivomiaan tuloksia. Dunnin mukaan kansalaiset ovat oikeassa, sillä demokratia palvelee egoismia, itsekkyyttä enemmän kuin tasa-arvoa.⁴⁸ Dunn sanoo ”Valtiovalln uskomisen suhteellisen harvoille kansalaisille samaan aikaan väittäen että he (siis nämä, joille valtiovalln käyttö on uskottu) ovat enemmistön, joskaan eivät kaikkien, valitsemia, oli ovela sekoitus tasa-arvoa ja epätasa-arvoa.”⁴⁹ Kansalaisten tyytymättömyyden taustalla ovat heidän omat valintansa, valinta epätasa-arvon puolesta⁵⁰, mistä tuloerojen kasvu ja köyhyys ovat esimerkkejä. Lisäksi ”Hallitusmuotojen kehityshistoria on ollut ... keskeytymätöntä taistelua siitä, kuka tarkasti ottaen on oikeutettu toimimaan kansan nimissä ja millä perusteilla ja siitä, mitkä epätasa-arvon muodot, riippuvuudet tai poissulkemiset säilyvät, mitä tukahdutetaan ja mitä luodaan uudelleen ja siitä, kuka on kenenkin alamainen ja missä asiassa.”⁵¹

Poliittisen järjestelmän toimivuutta ja kansalaisten luottamusta politiikkaan koskevissa tutkimuksissa ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota siihen havaintoon, että niukan koulutuksen saaneet, pienillä tuloilla elävät, politiikasta vieraantuneet ja heikosti kansalaisittoutuneet ihmiset, jotka kokevat eriarvoisuuden lisääntymisen voimakkaasti, kannattavat suoraa demokratiaa kansanäänestyksen muodossa. Välillinen demokratia on heille ”herrojen touhua”, sillä he eivät luota sen enempää puolueisiin kuin nykyisen poliittisen järjestelmän toimivuuteen. He haluavat, että suurista yhteiskunnallisista asioista päätettäisiin kansanäänestyksellä.⁵² Mitä päätelmiä tästä pitäisi tehdä?

Syrjäytyneiden ja heikosti koulutettujen kansalaisten silmien edessä ovat päivittäiset uutiset johtajien optioista, korkeista palkankorotuksista, varallisuusverojen poistosta, keskustelu yrittäjien perintö- ja lahjaveron poistamisesta yritysten sukupolvenvaihdoksissa, teollisten työpaikkojen katoamisesta, tuloerojen kasvusta ja köyhyyden jatkumisesta yleisen vaurauden kasvaessa. Ilman läpinäkyviä sääntöjä toimivat markkinat näyttävät ulkopuolisille olevan kuin peli, jossa ei ole sääntöjä ja jossa tavoitteena on lyödä kilpailija. Markkinat hakevat pelinsä säännöt Machiavellin oppikirjoista. Kun lainsäätäjä on irrottanut otteensa markkinoista, ihmisten elämä on joutunut epävarmaan kaaokseen. Ihmiset tuntevat voimattomuutensa markkinoiden myllerryksessä, mistä syystä he hakevat turvaa valtiosta, joka on tähän saakka edustanut heille oikeudenmukaisuuden, kohtuullisuuden ja rehellisyyden periaatteita ja kantanut huolta yleisestä edusta, yhteisistä arvoista ja ihanteista ja ihmisten keskinäisestä solidaarisuudesta. He pelkäävät, että valtio on luopunut näistä arvoista ja että markkinoiden edessä kumartava politiikka on omaksunut markkinoiden toimintaperiaatteita. Poliitiikan ja markkinoiden keskinäisen kunnioituksen lisääntyessä politiikan ja kansalaisten kunnioitus on kadonnut. Poliitiikalla näyttää olevan vaikeuksia palvella kahta herraa.

48 Tämän päivän maailmassa egoismi on markkinoilla saanut entistä julmemmat ilmenemismuodot. On hyväksyttävää, että yksilö tavoittelee menestyksen saavuttamista hinnalla millä hyvänsä ilman, että hän ottaa huomioon yleistä solidaarisuutta, velvollisuuden kutsua ja vastuuta. Alexander I. Agejev sanoo, että ”Periaate, jonka mukaan tulee saavuttaa menestys millä hinnalla hyvänsä, on iskenyt nyky-yhteiskuntien elintärkeisiin rakenteisiin liike-elämässä ja politiikassa.” Agejev, Alexander, I.: Venäjän menneet, nykyiset ja tulevat strategiset haasteet ja demokratia. Teoksessa *Demokratia ja tulevaisuudet*. Toim. Mika Mannermaa, Jim Dator ja Paula Tiihonen: Eduskunta tulevaisuusvaltiokunta, Helsinki 2006, 33–34.

49 Dunn 2005, 128.

50 Dunn 2005, 130

51 Dunn 2005, 137.

52 Karvonen, Lauri, Paloheimo, Heikki, Teoksessa *Vaalit ja demokratia Suomessa 2005*, 304 ja Mannermaa, Mika: *Demokratia tulevaisuuden myllerryksessä*. Yhteiskunnallinen vaikuttaminen uudessa viitekehityksessä. Eduskunta tulevaisuusvaliokunta, Helsinki 2006, 67–70.

Myös Suomesta, joka on matalien tuloerojen maa, on tunnistettavissa samanlaisia piirteitä. Kesäkuussa 2007 Helsingin Sanomien julkaiseman Suomen gallupilla teetettävän tutkimuksen mukaan kansalaisten mielestä porvarihallituksen tärkein tavoite on hyvinvointipalvelujen turvaaminen. Selvä kakkonen tavoitelistalla on köyhyyden ja sosiaalisen eriarvoisuuden vähentäminen. Kaikkien puolueiden kannattajat olivat samoilla linjoilla. Hyvinvointipalvelut olivat ykkösenä kaikilla muilla paitsi vasemmistoliiton kannattajilla, jotka pitivät köyhyyden vähentämistä ykköstavoitteena.⁵³

Esitykseni valmistelu eduskuntavaalien jälkeen ja hallitusneuvottelujen kestäessä on ollut mielenkiintoinen tehtävä ja tarjonnut pohjaa arvioida Dunnin tulkintaa demokratiasta egoismin ja etuoikeuksien järjestelmänä. Järjestäytyneet eturyhmät ovat olleet liikkeellä ja näyttävästi julkisuudessa. Lehtitietojen mukaan eturyhmien edustajat pääsivät mukaan säätytalolle, jossa hallitusohjelmaneuvoittelu käytiin. Aiemmin tämä on ollut kiellettyä. Muutoksen lehdet sanovat näkyvän suoraan hallitusohjelmassa, sillä se sisältää eturyhmien vaatimuksia sellaisenaan.⁵⁴

Wolin katsoo, että nykyiset demokratian ongelmat johtuvat siitä ratkaisusta, joka tehtiin 1800- ja 1900-lukujen taitteessa kun yhdistettiin liberalismi ja demokratia. Ratkaisu ei toimi enää hyvin, sillä sekä poliittinen järjestelmä että talouden säätelyjärjestelmä ovat sittemmin eriytyneet toisistaan. Reaalimaailman kehitys 1900-luvulla on osoittanut, että liberalismi korostaa vapautta ja tasa-arvoisuutta, mutta liberalistisen yhteiskunnan luonteenomaiseksi piirteeksi on tasa-arvoisuuden sijasta tullut epätasa-arvoisuus. Pitäessään kiinni vapaudesta, liberalismi joutuu sallimaan tuloerojen kasvun, vallan ja vaikutusvallan erot sekä sen, että ihmisillä on luonnollinen oikeus hankkia muita parempi koulutus ja terveydenhoito jne. Liberalismin oppi ihmisten muodollisesta tasa-arvosta ja yhtäläisistä oikeuksista sekä valtiolle määritetty vastuu yleisen edun toteuttamisesta eivät toteudu yhtä aikaa todellisuuden maailmassa, jossa ihmisten välisiä suhteita määrittävät kilpailu, markkina-arvot, oman edun tavoittelu sekä näistä syntyvä vallan ja taloudellisten voimavarojen eriarvoisuus.

Poliittiseen liberalismiin kytkeytyvän taloudellisen liberalismiin keskeinen periaate kilpailun ja oman edun edistämisen vapaudesta on tunkeutunut myös moderniin liberalistiseen poliittiseen järjestelmään – jopa sen hallitsevaksi arvopohjaksi. Anthony Downs on esittänyt asian taloudellisessa teoriassaan demokratiasta (*economic theory of democracy*).⁵⁵ Ihmiset eivät ole hyveellisiä kansalaisia vaan rationaalisesti käyttäytyviä omaa etuaan ajavia yksilöitä. Samaa mieltä ovat julkisen valinnan teorian kannattajat. He sanovat, että on turha kuvitella, että poliittisen järjestys toimisi taloudellisista voimista irrallaan. Yritykset ja teollisuuden toimialajärjestöt puolustavat omia etujaan voimakkaasti kaikissa vaaleissa. Oman edun ja itsekkyyden mentaliteetti ylittää klassiseen demokratiaan kuuluneen yhteisyyden periaatteen.⁵⁶

Wolin sanoo, että moderni hyvinvointivaltio ja sitä tukevat teoriat ja poliittiset ideologiat eivät enää edes pyri korjaamaan näitä kapitalistiseen talouteen ja liberalistiseen demokratiaan perustuvia rakenteellisia valta- ja eriarvoisuusongelmia rakenteellisesti.

53 Minttu Mikkonen: Kansa haluaa hyvinvointipalvelut hallituksen ykköstavoitteeksi. Vain kaksi viidestä uskoo, että hallitus toteuttaa tavoitteen. HS 30.6.2007.

54 Ks. esim. Satu Hassi: Jäävejä hallitusneuvottelijoita. Kaleva 5.5.2007, Marko Junkkari: mestarilobbarin taidonnäyte. Helsingin Sanomat 5.5.2007 ja Timo Kekkonen syntymäpäivähaastattelu Helsingin Sanomissa 3.5.2007, "Hallitusohjelma täytti edunvalvojan toiveet".

55 Downs, Anthony: An economic theory of democracy. Harper Collins, New York 1957. Sen kriittisestä arviosta ks. esim. Lively, Jack: Democracy. Basil Blackwell, Oxford 1975, 88–103.

56 Wolin 2006, 520–528 ja 542–544.

Ongelma on, että hyvinvointivaltiota tukevat teoriat eivät analysoi enää 1900-luvun lopulla eriarvoisuutta ylläpitäviä päätöksenteon muotoja, eivät pohdi kansalaisten todellisen vaikutusvallan lisäämisen rakenteellisia vaihtoehtoja tai pyri asettamaan rajoitteita taloudelliselle vallalle vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon vaan pohtivat kuinka eriarvoisuutta voitaisiin käsitellä hallinnollisesti. Tämä ilmenee Wolinin mukaan siinä, että esimerkiksi John Rawls, joka on 1900-luvun lopun keskeinen poliittisen järjestelmän liberalistiselta pohjalta teoriansa esittänyt filosofi, ei käsittele edellä mainittuja poliittisia ongelmia vaan näiden sijasta kehittää tulonjakoa tasaavia hyvinvointiohjelmiä.⁵⁷

Valtiollisen demokratian tilannetta arvioitaessa ei voida jättää sivuun analyysiä valtion roolin ja valtiollisen suvereniteetin tosiasiallisesta kehityksestä 1900-luvun lopulla. Näistä oleellisin on kansainvälisen talouden avautumisesta johtuva kansallisten rajojen hämärtyminen ja valtiollisen vallan supistuminen. Philip Bobbitt sanoo, että 1800-luvulla luodut valtiot ovat menettäneet merkitystään kansallisvaltioina ja muuttuneet luonteeltaan kansallisvaltioista avoimessa kansainvälisessä taloudessa toimiviksi markkina-valtioiksi.⁵⁸ Ne eivät voi Bobbittin mukaan enää hankkia kansalaistensa hyväksyntää edistämällä kansan hyvinvointia – sen välineet ovat karkaamassa hallitusten käsistä.⁵⁹ Tämä muutos on demokratian kannalta huolestuttava, sillä yksilöiden kykyjen enimmäistäminen avaa ovet eriarvoistumiseen ja siten demokratian taustalla olevan keskeisen tasa-arvoisuuden periaatteen hylkäämiseen. Kun valtion ylläpitämien hyvinvointiohjelmien perustana on se tosiasia, että markkinat eivät tuota tasa-arvoa, tasa-arvon turvaaminen kuuluu valtiolle. Jos valtio hylkää tämän, se samalla kieltää olemassa olonsa perustan ja keskeisimmän tehtävänsä. Se ei anna arvoa enää niille demokratiaan kuuluville ja sen puitteissa säädetyille eksplisiittisille ja hiljaisille rajoituksille, jotka estävät sekä enemmistöä että vähemmistöä menemästä liiallisuuksiin. Kun valtio sallii eri ryhmille oikeuden omien pyrintöjensä ja etujensa pidäkkeettömään ajamiseen, sen tulisi pitää kuitenkin huolta siitä, että etujen ajaminen ei vaaranna pyrkimystä perustavan yhteisymmärryksen, konsensuksen saavuttamiseen. Mikäli nämä rajat ylitetään, demokratia on menetetty.

Suoran demokratian mahdollisuudet

Vaikka antiikin suora demokratia muuttui välilliseksi 1800-luvun lopulla, puheenvuoroja paluusta suoraan demokratiaan on esiintynyt ainoastaan satunnaisesti. 1960-luvulla kehkeytyneen anti-autoritaarisen diskurssin vaikutuksesta tuotiin eri tahoilla esille radikaaleja ajatuksia osallistuvasta demokratiasta (esim. Carole Pateman 1970-luvulla⁶⁰ ja Benjamin Barber 1990-luvulla). Sittemmin osallistuvaan demokratiaan on palattu 2000-luvun alussa, kun on kiinnitetty huomiota kansalaisten passivoitumiseen ja on havaittu, että uusi informaatioteknologia luo uudenlaisia osallistumismahdollisuuksia.⁶¹ Suoran

57 Kritiikin kohteeksi Wolin on ottanut John Rawlsin teoriat. Rawlsin avulla Wolin erittelee vallitsevan yhteiskuntafilosofian hampaattomuutta ratkoa modernin poliittisen liberalistisen järjestelmän rakenteellisia ongelmia. Wolin 2006, 529–550.

58 Bobbitt 2003, 213–344, 667–810.

59 Bobbitt, Philip: *The shield of Achilles. War, peace and the course of history*. Penguin Books, London 2003, 701–706.

60 Pateman, Carole: *Participation and democratic theory*. Cambridge University Press, Cambridge 1970. Ks. siitä Setälä 2003, 118–121.

61 Ks. esittely näistä Häyhtiö, Tapio, Rinne, Jorma: *Satunnaisesta politiikasta refleksiiviseksi toimijaksi, Poliittisen osallistumisen muutoksesta*. Poliitiikka, vol XLIX, 2/2007, 76–91.

demokratian kannattajat ovat tietoisia, että Ateena, jossa demokratia toimi lähes kaksisataa vuotta, oli pieni yhteisö ja että nykyisiä valtioita ei voida hallita samalla tavoin kansalaisten suoran osallistumisen kautta.⁶² Suoran demokratian kaksi keskeisintä muotoa ovat kansalaisten välittömät keskustelu- ja neuvottelukokoukset ja kansanäänestykset. Kansalaiset haluavat olla yksilöitä, eivät yhteiskunnan yleiseen etuun huomionsa koko ajan kiinnittäviä kansalaisia, Aristoteleen määrittelemiä poliittisia eläimiä tai Dahrendorfin ilmauksen mukaisia täydellisiä kansalaisia (complete citizen) vajoten henkiseen ja poliittiseen apatiaan.⁶³ Vaikka jo Perikles ja Rousseau olivat huolestuneita siitä, että kaikki kansalaiset eivät välttämättä tunne elävää kiinnostusta yhteisten asioiden hoitoon, heidän päätelmänsä tilanteesta olivat liian synkkiä.⁶⁴ Ei valtio siihen kuole, vaikka kansalaiset eivät taistelekaan suoran demokratian puolesta henkeen ja vereen eivätkä halua osallistua jatkuvasti kansalaiskeskusteluun.

Kansanäänestykset ovat suoran demokratian konkreettinen ilmaus ja siitä on kokemuksia eri maissa.⁶⁵ Parin viime vuosikymmenen aikana informaatioteknologien kehitys on avannut uusia näköaloja suoran demokratian suuntaan. Ihmiset verkottuvat maapallolla aivan uudella tavalla. Nettijulkisuus muuttaa politiikan organisoitumisen malleja. Yksityisen ja julkisen raja eli se tapa, jonka mukaisesti yhteiskunta organisoituu, voi muuttua aivan perusteellisesti. Aikaa myöten – ja netti aikana entistä nopeammin – tämä heijastuu myös lailla tiukasti säädelyihin Pohjoismaihin. Poliittikka muuttuu nettikeskustelun – kansalaismedian – myötä ja se vaikuttaa nykyiseen demokratiaan. Demokratian kriisin ratkaisut saattavat löytyä suunnalta, joka ei ole poliittisen järjestelmän ohjauksessa vaan on aidosti suoraa demokratiaa. Yhteiskunnan instituutioiden rakentamisen perusteiden fundamentaalinen muutos heijastuu siihen, kuinka ihmiset määrittelevät itsensä maailmassa. Valtioon kiinnittyvä kansalaisuus, joka on parhaimmillaankin vain kaksi sataa vuotta vanha ilmiö, voi murtua, jos demokratia ei kykene uudistumaan.

Välittömään tai suoraan demokratiaan ei ole laajamittaisesti paluuta nykyaikaisissa valtioissa, mutta kansanäänestysinstituutio rajoitetussa muodossa ja rajoitetulla alueella ei ole kuitenkaan pois suljettu etenemistie. On myös muistettava, että demokratia alkuperäisessä merkityksessä ja arvona on vallan käyttöä alhaalta ylös ja siten vastavoima vallan alaisuudelle, ylhäältä alas tulevalle vallalle. Jos valtiovalta kuuluu kansalle, sillä on oltava oikeus ottaa esille kysymys vallan käytön muodoista ja sillä on oltava siihen erilaisia keinoja käytettävissään. Tarjoaako esimerkiksi Suomen perustuslaki siihen riittäviä mahdollisuuksia? Vastaus on ilmiselvä: aina tie tähän kulkee edustuksellisen demokratian kautta. Kansallisen edustuslaitoksen valinta on vallankäyttöä alhaalta ylös vaaleis-

62 Ks. tätä koskevasta keskustelusta esim. Bobbio 1987, 53–55.

63 Viittaus Dahrendorfin artikkeliin Bobbio 1987, 31. Dahrendorf, Ralf: *Citizenship and Beyond. The social Dynamics of Ideas*. *Social Research* vol 41, 1974, 673–701.

64 Keskustelusta ks. Bobbio 1987, 57.

65 Suksi, Markku: *Referendum and national decision-making: a study of constitutional form and practice*. Ann Arbor: U.M.I., 1992 ja Suksi, Markku: *Bringing in the people: a comparison of constitutional forms and practices of the referendum*. Martinus Nijhoff, Dordrecht 1993.

sa, mutta muulloin vallan alaisuutta.⁶⁶

Kiinnitin yllä huomiota poliittiseen ja sosiaaliseen eriarvoisuuteen ja kasvaviin tueroihin. Tämä kehitys uhkaa valtion roolia yhteisyyden edistäjänä. Wolin ei etsi ratkaisua tähän suoran valtiollisen demokratian tai edes välillisen valtiollisen demokratian suunnalta vaan suuntaa huomionsa yhteiskuntaan ja paikallisyhteisön tasolle eli yhteisyyden rakentamiseen alhaalta käsin. Hän korosta demokratiaa arvona, jota tulisi soveltaa poliittisen järjestelmän ulkopuolella eikä rajata sen käyttöä vain valtiollisiin asioihin. Wolin esittää, että tulisi luoda aidosti aktiivinen *demos*, joka palvelee ihmisten luonnollisia lähiyhteisön tarpeita. Sen tulisi toimia *res publicana*, yhteisönä ja kuvaannollisessa mielessä yhteisön omaisuutena. Se on vastuuta yhteisöllisyydestä.⁶⁷ Demokratia perustuu yhteisyyden, solidaarisuuden ja tasa-arvoisuuden pohjalle ja tarkoittaa kansalaisten julkista elämää, heidän osallistumistaan yleisten asioiden pohdintaan tasa-arvoisuuden pohjalta. Tällaisessa demokratiakäsityksessä ei hyväksytä sitä, että poliittinen päätöksenteko on vain eliitin asia ja että valtaa on keskitettävä, hierarkkiset valtarakenteet ovat välttämättömät ja että eriarvoisuuden kasvavaa suuntaa ei voida kääntää. Kehityksen suunnan kääntäminen on pitkä prosessi, sillä sen yhtenä edellytyksenä on omaan etuun ja kilpailuun keskittyvän taloudellisen kulttuurin kääntäminen yhteisyyden kulttuuriksi. Ajatus on kaukana siitä todellisuudesta, johon 1990-luvun lopulla avatussa avoimessa kansainvälisessä taloudessa toimivien valtioiden hallitukset ovat joutuneet sopeutumaan. Nykyistä edustuksellista demokratiaa perustellaan sen pitkällä historialla ja vakiintuneella asemalla. Hallitsemisen historian tarkastelu osoittaa kuitenkin, että nykyinen demokratia on tuore ja lyhytaikainen ilmiö.

Hallitsemisen historiasta kolmiosaisen teoksen kirjoittanut S. E. Finer päättää esityksensä antiikin demokratian synnystä, kukoistuksesta ja tuhosta seuraaviin profeettallisiin sanoihin:

”Ajatelkaa, että vuosien 479 ja 338 välisenä aikana tämä valtio oli sodassa kaksi vuotta kolmesta eikä se nauttinut koskaan pidempää kuin kymmenen vuotta peräjälkeen rauhan aikaa. Kuitenkin, siitä huolimatta, ja luonnonvarojen puutteesta johtuen - hopeakaivoksia lukuun ottamatta - se oli suurin Kreikan kaikista valtioista puoli vuosisataa Persian kukistamisen ja Peloponnesolaissotien välissä: se loi imperiumin; se piti puolensa suurinta Kreikan sotilaallista valtaa – Spartaa – vastaan neljäkymmentä vuotta. Jopa silloin, alle kymmenessä vuodessa, musertavan kukistumisensa jälkeen 404, se nousi ensiluokan vallaksi ja kukistui vasta kun Makedonia kukisti sen kaikkien muiden kaupunkien kanssa yhdessä. Se oli myös sisäpoliittisesti kaikkein menestynein Kreikan kaikista valtioista. ”Demokratialla”, sanoi Madison, ”oli lyhyt elämä ja sillä oli väkivaltainen kuolema”. Väärin! Ateenan demokratia oli vakaa lukuun ottamatta vallankaappausyritystä

66 Tästä huolimatta Suomen poliittinen järjestelmä on demokraattinen, sillä valtaa on jaettu, lainsäädäntö määrittää poliittisen kilpailun periaatteet, päätöksenteon muodot ja säännöt tarkoin ja selkeästi. Hallitsemista luonnehtii konsensus, vaikka samaan aikaan kunnioitetaan poliittista vapautta ja oikeutta olla eri mieltä. Suomen järjestelmä on myös pluralistinen siinä merkityksessä, että valtaa ei ole keskitetty ja pluralismi vallitsee sekä talouden, politiikan ja ideologian alueella (Pluralismista ks. Bobbio 1987, 58–60). Oleellista on myös ja nimenomaan suoran demokratian kannalta arvioiden, että julkinen valta on hajautunut valtiolliseen ja kunnalliseen piiriin. Valta ei ole keskittynyt. Valtio määrittelee lainsäädännössä julkisten palvelujen periaatteet, mutta itse palvelut tuotetaan kunnissa, joiden toiminta ei kirjaimellisesti ottaen perustu suoraan demokratiaan, mutta joissa kansalaisilla on varsin suuret mahdollisuudet päästä vaikuttamaan päätöksentekoon. He voivat seurata valtuustojen kokouksia paikan päällä ja muun muassa lautakuntien kautta osallistua päätöksentekoon.

67

Wolin 2006, 598.

411 ja Spartan tukemaa oligarkiaa 404–403; ja se kesti vuodesta 510 vuoteen 411, kunnes Makedonia nujersi sen. Tämä on yhteensä 188 vuotta. Kuinka vanhoja ovat vanhimmat demokratiamme, määriteltynä nämä valtioiksi, joissa vallitsee miesten yleisen äänioikeus? Ateenan demokratia oli oikeudenmukainen. Koska tahansa aiemmin ja kuinka monta kertaa sen jälkeen, on ollut olemassa valtio, jossa parempiosaiset ovat kantaneet pääasialliset ikävimmät seuraukset sodista ja köyhät ovat saaneet nälkäpalkkaa, vaikkakin niukkaa, yksinomaan siitä, että he ovat kansalaisia? Ja missä, sitä ennen ja sen jälkeen, on valtion johto ja päivittäinen hallinto kiertänyt kaikkien kansalaisten kesken, tekemät- tä eroa virkojen ja kansalaisten varakkuuden ja statuksen välillä?

Tämä politiikka oli poikkeuksellista. Se oli koko hallitsemisen historian poliittisten rakennelmien nerokkuuden ja suunnittelun yksi kaikkein onnistuneimmista, ellei ehkä kaikkein onnistunein ihme. Valitettavasti kaikkien muiden (ja huonosti suunniteltujen) Kreikan kaupunkivaltioiden tavoin, se kärsi yhdestä lähtemättömästä puutteesta; sen piti olla pieni väestömäärältään ja pinta-alaltaan. Hallitus ei voinut silloin - niin kuin ei nykyäänkään - toimia kiertävän virkajärjestelmän avulla suuressa mittakaavassa. Niinpä *polis* oli tuomittu poliittisesti valloitettavaksi, jos se ei laajentunut. Sen oli antauduttava ja se antautui. Olosuhteet, jotka antoivat demokratian juurtua ja kukoistaa, eivät käyneet enää mahdollisiksi.”⁶⁸

Keskustelu kansalaisten osallistumismuotojen lisäämisestä Suomessa

Suomen perustuslaki ja demokratia nojaavat maailman kaikkien demokratioiden tavoin edustuksellisen demokratian periaatteeseen, mutta Suomen perustuslaissa on lisäksi hennot viitteet suoraan demokratiaan ja kansalaisten vaikutusmahdollisuuteen osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon. Perustuslain 14.3 §:n mukaan ”Julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.” Hallituksen esityksessä ei perusteltu säännöstä kovin tarkoin. Hallitus viittasi lyhyesti 1993 toteutetun perusoikeus-uudistuksen yhteydessä valmisteltuun samansisältöiseen hallitusmuodon säännökseen. Myöskään vuoden 1993 hallitusmuodon säännöstä valmistellessaan hallitus ei täsmen- tänyt tarkemmin niitä keinoja, joilla julkisen vallan tulee edistämiselvöllisyytensä täyt- tää. Tällaisina mainittiin esimerkiksi osallistumisjärjestelmiä koskevan lainsäädännön kehittämisen sekä vapaa kansalaistoiminta tai tätä tarkoitusta varten luodut nimenomai- set mekanismit (esimerkiksi kansanaloite).⁶⁹ Uuteen perustuslakiin sisältyy myös toinen suoraan demokratiaan viittaava säännös, joka on jo 1980-luvulla hallitusmuotoon sisäl- lytetty ajatus neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä. Kansanäänestystä koskeva pykälä (53 §) kuuluu seuraavasti: ”Neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämisestä pääte- tään lailla, jossa on säädettävä äänestyksen ajankohdasta ja äänestäjille esitettävistä vaih- toehdoista. Kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä säädetään lailla.”⁷⁰

Vaikka kansalaisten osallistumista koskevat säännökset ovat osa 1990-luvun alun

68 Finer, S.E.: The history of government. I. Ancient Monarchies and Empires. Oxford University press, Oxford 1999, 367 – 368.

69 HE 309/1993, 11§:n yksityiskohtaiset perustelut 61–62.

70 Pykälän tulkinnasta ks. Jyränki 2000, 233–235.

perusoikeusuudistusta, niiden taustat palautuvat 1970-luvun puolivälin henkiseen ilmastoon ja ajattelutapoihin ja tuolloin toimineeseen valtiosääntökomiteaan. Laaja valtiosääntöuudistus kuivui tuolloin kokoon, mistä syystä myöskään kansalaisten osallistumista koskevat esitykset eivät edenneet. Demokratian kannalta on kiintoisaa, että kun sanotaan, että pääosa vuosina 1974 ja 1975 toimineiden valtiosääntökomiteoiden esityksistä on toteutunut vuoden 2000 perustuslaissa, toteamus ei pidä paikkaansa nimenomaan kansalaisten osallistumisen osalta. Uuden perustuslain kansalaisten osallistumista koskevien säännösten sisältö on kaukana 1970-luvun osallistumista painottavasta valtiosääntökomitean keskustelun ilmapiiristä ja esillä olleista demokratian kehittämisen keinoista. Johtuneeko tämä siitä, että ihmisten osallistumista ja kansanvallan laajentamista koskevassa keskustelussa oli tuolloin ideologisia jakolinjoja. Käsitusten erot eivät ole sen jälkeen näkyneet selvästi, mutta ovat varmaan taustalla julkilausumattomina perusteina. Kansalaisten osallistumisen laajentamisesta ei juuri ole keskusteltu. Se tyrmentään nopeasti uhkana edustuksellisuudelle.

Vuonna 1974 mietintönsä jättänyt *Valtiosääntökomitea 1974* käsitteli demokratian kehittämistä usealla tasolla. Komitean enemmistön eli porvarillisten puolueiden edustajien kannattamassa mietinnön johdannossa esitettiin, että edustuksellisen kansanvallan ohella on pyrittävä kehittämään välitöntä kansanvaltaa ja erilaisia osallistumisjärjestelmiä alemmilla tasoilla.⁷¹ Vasemmiston edustajat ajoivat omassa johdantotekstissään eduskuntakeskeistä demokratiamallia, jossa eduskunnan rinnalla ei saanut olla kilpailuvia valtakeskuksia. Sosialistien kirjoittamassa johdannossa kansalaisten osallistumisen laajentamista ei edes mainita. Komitean erimielisyydet jo johdannon kirjoittamisessa välittyivät yksityiskohtaisempiin kannanottoihin siitä, kuinka välillistä demokratiaa tulisi täydentää suoran demokratian muodoilla. Vaikka komiteamietinnön mukaan esimerkiksi välillisen demokratian kautta toimivaa kunnallista demokratiaa voitaisiin täydentää suoran demokratian muodoilla kunnallispiirien muodossa,⁷² komitea rajasi suoran demokratian muodot pääasiassa lähidemokratiaan, hallintodemokratiaan ja yritysdemokratiaan. Komitean enemmistö (mukana sekä porvareita että sosialisteja) kannatti perustuslakiin periaatetta, jonka mukaan kansanvaltaista järjestelmää voidaan täydentää suoran demokratian keinoin tai antamalla yksilölle mahdollisuus osallistua hänelle läheistä elämänpiiriä koskevien asioiden käsittelyyn ja ratkaisemiseen henkilökohtaisesti tai valitsemansa edustajan välityksellä.⁷³ Komitean porvarillinen enemmistö oli valmis sisällyttämään säännöksen neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä perustuslakiin ja eräät heistä jopa sitovasta kansanäänestyksestä. Sosialistiset jäsenet vastustivat kansanäänestystä. Komitean porvarillinen enemmistö oli valmis kansanaloitteen käyttööntamiseen, mutta vähemmistö vastusti sitä. Jäsenten keskuudessa oli asiassa erilaisia tulkintoja kansanaloitteen sisällöstä.⁷⁴ Komiteasta annetuissa lausunnoissa ilmeni samanlainen mielipidejakauma. Liberaalinen kansanpuolue, keskustapuolue ja kokoomus suhtautuivat suoran demokratian kehittämiseen myönteisimmin ja sosialidemokraatit vastustivat sitä.⁷⁵

Valtiosääntökomitean ajatukset edustuksellisen demokratian laventamisesta jäivät itämään, sillä 1983 valtioneuvosto asetti komitean selvittämään neuvoa-antavan kan-

71 KM 1974: 27, 10.

72 KM 1974: 50,

73 KM 1974: 55

74 KM 1974: 58.

75 KM 1975: 88, 41–45.

sanaanestyksen toteuttamista. Tämän valmistelutyön perusteella hallitusmuotoon lisättiin 1987 seuraava säännös (22 §) neuvoa-antavasta kansanäänestyksestä: ”Neuvoa-antavan kansanäänestyksen toimeenpanosta päätetään lailla. Siinä säädetään äänestyksen ajankohdasta ja äänestäjille esitettävistä vaihtoehdoista. Valtio tiedottaa vaihtoehdoista ja tukee niitä koskevaa tiedotusta niin kuin siitä mainitussa laissa säädetään. Neuvoa-antavissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä säädetään lailla.”⁷⁶ Pykälää muutettiin hieman vuoden 1993 hallitusmuodon perusoikeusuudistuksessa. Oleellista vuoden 1993 perusoikeusuudistuksessa oli demokratian kannalta hallitusmuotoon lisätty uusi 11.3 §, jonka mukaan ”(j)ulkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon.”⁷⁷ Säännös on nykyisen perustuslain 14.3 §.

Uuteen perustuslakiin sisältyy myös mahdollisuus maakuntaitsehallintoon. PL 121.4 §:n mukaan ”Itsehallinnosta kuntia suuremmilla hallintoalueilla säädetään lailla.” Säännös on peräisin vuoden 1919 hallitusmuodosta, jossa se oli muodossa: ”Lailla säädetään myöskin, millä tavoin ja kuinka laajalti kansalaisten itsehallintoa on sovittava kuntia suurempiin hallintoalueisiin. Sellaisten alueiden rajoja määrättäessä noudatettakoon, mitä 50 §:n 3 momentissa on säädetty.” (HM 51.2 §). Suomessa ei ole otettu koskaan tätä askelta vaan kuntia suuremmilla alueilla itsehallinnon piiriin kuuluvia asioita hoidetaan kuntien yhteistoiminnan kautta. Jos puolueilla olisi halua antaa kansalaisille ääni maakunnan asioissa, perustuslain pykälät eivät olisi sitä ainakaan estäneet. Maakuntaitsehallintoa on yleensä vastustettu taloudellisilla syillä. Se on liian kallista meidän vaatimattomiin oloihin. Kunnalliset päätöksentekijät pelkäävät sen supistavan heidän valtaansa.⁷⁸

Valtiosääntökomitean pohdinnat kansalaisten osallistumisesta ja moniarvoisesta demokratiasta voidaan nähdä myös presidentin aseman muutoksessa. Kun 1980-luvulla ryhdyttiin uudistamaan presidentin asemaa, hallitus asetti aluksi tavoitteeksi siirtymisen suoraan kansan vaaliin.⁷⁹ Uudistus olisi lisännyt kansalaisten osallistumista. 1990-luvun lopulla valtiosääntöuudistuksen tavoitteet – ja toteutunut linja – kuitenkin tekivät täyskäännöksen. Puolueet irrottautuivat moniulotteisen demokratian kehittämisestä ja siirtyivät vahvan eduskuntakeskeisen parlamentarismiin suuntaan. Presidentin laajat valtaoikeudet muodostuivat tällöin ongelmaksi. Niistä oli kuitenkin vaikea päästä eroon, sillä presidentin valinta oli juuri siirretty kansalaisille. Kansalaiset eivät ymmärtäneet miksi puolueet halusivat supistaa heidän valitsemansa presidentin valtaa. Suurin osa kansalaisista kannatti vahvaa presidenttiä, toisin kuin puoluejohtajat, jotka ajoivat alas presidentin valtaoikeuksia. Kansalaisten demokratiakäsitys on selkeästi pluralistisempi ja moni-

76 L 570/87.

77 HE 309/93.

78 Ks. aiheesta: Sipponen, Kauko: Maakuntaitsehallinnosta maakuntayhtymiin: selvitysmies Kauko Sipposen ehdotus maakuntahallinnon kehittämiseksi. Valtioneuvoston kanslia, 1992; Tiihonen, Paula: Kansalaisten itsehallinnon laajentaminen: HM 51 2 §:n mukainen kansalaisten itsehallinto kuntaa suuremmalla hallintoalueella. Tampereen yliopisto, Tampere 1986, Kirkinen, Heikki: Maakuntahallinto: kansanvallan uusi taso. WSOY, Porvoo Helsinki 1996); Mennola, Erkki: Maakunnan vapaus: tutkimus kuntaa laajemmän yhteisön poliittisen vapauden oikeudellisista edellytyksistä. Tampereen yliopisto, Tampere 1990 ja Mennola, Erkki: Idea maakunnasta. Kunnallisalan kehittämissäätiö, Helsinki 1999.

79 Lailla Suomen Hallitusmuodon 23 ja 24§:ien muuttamisesta (573/87) ja lailla tasavallan presidentin valitsemisesta (574/87) Suomen kansalaisille annettiin mahdollisuus valita tasavallan presidentti suoralla kansanvaalilla. Uusi vaalitapa oli sekavaalijärjestelmä, jossa äänioikeutetut äänestivät sekä suoraan presidenttiehdokasta että valitsijamiesehdokasta. Lailla tasavallan presidentin vaalista (1076/91)) siirryttiin suoraan kansanvaaliin. Presidentti valittiin ensi kertaa suoralla kaksivaiheisella kansanvaalilla vuonna 1994.

keskisempi kuin valtiosääntöuudistajien. Kansalaiset haluavat, että presidentti osallistuu kaikkein oleellisimman valtiovallan eli ulko- ja turvallisuuspoliittisen vallan päätöksentekoon yhdessä eduskunnan ja valtioneuvoston kanssa. Kansalaiset haluavat päästä sanomaan sanansa tuosta vallankäytöstä presidentin kautta ja vaikuttamaan siihen ohi puoluekoneistojen. Kansalaiset ilmaisevat erilaisissa poliittisen järjestelmän luottamustamittaavissa tutkimuksissa epäluuloa keskitettyä puolue- ja etujärjestövaltaa kohtaan samalla tavoin kuin kansalaisten osallistumista perustelleet valtiosääntökomitean edustajat 1970-luvulla. Esimerkiksi keskustapuolue sanoi lausunnossaan valtiosääntökomitean mietinnöstä, että poliittiset puolueet ovat kehittyneet sellaisiksi suljetuiksi mahtitekkijöiksi, että ne sysäyvät kansalaiset ja useimmat eduskunnan jäsenetkin pois tosiasiallisen vallan käytöstä. Se ”jättää maan asioiden hoitamisen johtamisen suppealle sisäpiirille.”⁸⁰ Tästä syystä kansalaiset haluavat presidentin osallistuvan ulkopoliittikan johtamiseen valtioneuvoston kanssa.

Kirjoituksessaan suorasta ja edustuksellisesta demokratiasta Norberto Bobbio pohdii keinoja demokratian turvaamiseksi ja korostaa tällöin pluralismin merkitystä ei vain yhteiskunnassa ja valtion ja yhteiskunnan välisissä suhteissa vaan myös valtion sisällä. Hänen mukaansa oleellista on, että kansalaisten nimissä käytettävä ylhäältä tuleva jakamaton valta jaetaan useille valtakeskuksille.⁸¹ Yhdysvaltain valtiosääntöön kuuluvan keskinäisen valvontajärjestelmän (checks and balances) periaatteet sopivat erittäin hyvin myös presidentin, eduskunnan ja valtioneuvoston välisten suhteiden järjestämiseen. On parempi, että on useampia valtakeskuksia kuin yksi ja että on useita mielipiteitä. Pluralismi synnyttää julkista keskustelua ja toimii vastavoimana yksipuolisten oligarkkisten valtarakennelmien kehitykselle. Bobbio sanoo, että edustuksellisessa demokratiassa on taipumus syntyä suppeita oligarkioita puoluekomiteoiden muodossa ja että tämän tendenssin vastavoimaksi on luotava mahdollisuus muiden valtakeskusten synnylle.⁸² Edustuksellisen demokratian kautta toimivan eduskunnan rinnalla ei ole pahitteeksi olla kansalaisten suoralla vaalilla valittavaa presidenttiä tuomassa moniarvoisuutta poliittiseen vallankäyttöön ja ennen muuta ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan.

1970-luvulla valtiosääntökomiteassa ja muussa laajassa valtiosääntöuudistusta koskevassa yhteiskuntakeskustelussa ja tutkimuksessa⁸³ esille nostetut varsin radikaalit ajatukset suorasta demokratiasta eri muodoissaan saivat vaatimattoman tulkinnan vuoden 2000 perustuslaissa. Ne argumentit, joilla kansalaisten osallistumista esitettiin 30 vuotta sitten lisättäväksi, eivät ole vanhentuneet. Päinvastoin. Puolueet ovat siirtyneet aiempaa kauemmaksi ihmisten arkielämästä, politiikka on ammatillistunut, kansalaisten ja hallitsevan eliitin poliittiset kulttuurit ovat eriytyneet, taloudellinen ja poliittinen valta on keskittynyt, kansalliset hallitukset ovat luopuneet käytössä olevista välineistään kansallisten etujen puolustamisesta ja Euroopan integraatioprosessin myötä kansallisen edustuksellisen päätöksenteon tosiasialliset vapausasteet ovat rajoittuneet. Ihmisten usko omiin mahdollisuuksiinsa vaikuttaa isoon politiikkaan on heikentynyt.

Suoraa demokratiaa on vastustettu hallitsemisen tehokkuuden alenemisen argumen-

80 KM 1975:88, 154.

81 Bobbio 1987, 59–60.

82 Bobbio 1987, 60.

83 Ks. esimerkiksi Merikoski, V.: *Kansa ja kansanvalta. Valtiosääntöuudistuksen näkökohtia*. Otava, Helsinki 1974, *Kansa kaikkivaltias, keskustelu valtiosäännön perusteista*, Toim. Juha Korppi-Tommola. Tammi, Helsinki 1975 ja toisen valtiosääntökomitean 1975 mietintöön liitetyt lausunnot KM 1975:88, 148–416.

tilla ja sanomalla, että kansanäänestys tuottaa ”väärän” ratkaisun.⁸⁴ Kansanäänestyksiä tutkinut Markku Suksi kiinnittää huomiota siihen, että kansanäänestyksiä on arvosteltu myös siitä, että saattaa syntyä kilpailutilanne, ”jossa kaksi suvereenia, eli poliittisesti suvereeni kansa ja normatiivisesti suvereeni eduskunta, yrittävät tehdä päätöstä samasta asiasta suurin piirtein samaan aikaan.”⁸⁵ Keskustelu kansanäänestyksistä ja välittömästä kansanvallasta ei ole kuitenkaan kuollut vaan jatkuu.⁸⁶ Kirjailija Antti Tuuri kirjoittaa kesällä 2007 siitä kuinka kaikki viidennen ydinvoimalan rakentamisen lisäkustannukset vihreiden tai muidenkaan vastaanpanematta lopulta lankeavat kuluttajille. Hän kuvaa sitä kuinka helppoa on ollut teollisuusmiesten lobata kansanedustajia asiassa. Tuuri vaatii suoraa kansanäänestystä ydinvoimasta ja esittää yleisemminkin ”Toivoisin jonkun aloittavan keskustelut suorasta kansanäänestyksestä”.⁸⁷

Julkisen sektorin tehokkuus

Nykyisen poliittisen järjestelmän perusteet palautuvat 1700- ja 1800-luvun taitteeseen. Tuohon samaan ajankohtaan palautuvat myös modernin byrokratian rakennuspalikat. 1800-luvun alussa Ranskassa kehitettiin modernin byrokraattisen organisaatiomallin ja hallinnon keskeiset yleisperiaatteet. Napoleon otti käyttöön jo aiemmin luodun byrokraattisen hallintomallin ja kehitti sitä edelleen muotoon, jonka saksalainen sosiologia Max Weber sata vuotta myöhemmin kirjasi niin sanotun byrokratian ideaalityyppiin. Se oli keskitetty, juridisesti säädelty organisaatiokone, jonka toimijoina olivat esimiestensä käskyjä noudattavat ammatillisen koulutuksen saaneet virkamiehet. Valistusajattelun ahjossa syntynyt ja kiivaiden poliittisten taistelujen tiimellyksessä muotonsa saanut oppi kansasta valtiollisen vallan kantajana oli poistanut hallitsijalta suvereniteetin, mutta koska kansa ei voinut itse valtiollista valtaa käyttää, valta oli uskottava parlamentille ja sen toimeenpanovalioikuntana toimivalle hallitukselle ja sen päätöksiä toimeenpanevalla ja päätöksiä valmistelevalle hallinnolle.

Julkinen hallinto kuuluu liberalistis-demokraattisen hallitsemismalliin sisältyvän valtiiovallan kolmijako-opin mukaisesti toimeenpanovallan piiriin eli se on erotettu lainsäädäntövallasta, jota voidaan kutsua myös valtiiovallan demokraattiseksi osaksi. Perustuslain mukaan julkisen toiminnan keskeisin periaate on oikeusvaltioperiaate ja se sisältyy Suomen perustuslain oleelliseen 2 §:ään, jossa säädetään, että valtiolta Suomessa kuuluu kansalle. PL 2.3 §:n mukaan ”Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikesa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia”. Pykälästä on löydettävissä sekä kansansuvereenisuuden periaate että samaan aikaan edustuksellisen kansanvallan periaate. Edellä mainittujen periaatteiden sisällyttämisen samaan perustuslain 2 §:ään voi-

84 Merikosken mukaan ”kokemusperäisten tietojen pohjalla ei kerta kaikkiaan voida todistaa, että eduskunta aina tekee viisaampia päätöksiä kuin kansa, eikä voida todistaa myöskään päinvastaista väittämää. ... Ymmärrän kyllä, että kansa tekee erehdyksiä. Siitä huolimatta me, kansalaiset, emme tahdo luopua oikeudestamme vaikuttaa yhteisten asioiden hoitamiseen.” Merikoski 1974, 152.

85 Suksi Markku: Onko edustuksellinen kansanvalta vielä kansan valtaa? Kansanvallan riemujuhlat! 6.2.2003 Finlandia-talo. Kunnallissalan kehittämissäätö. <http://www.kaks.fi/tiedotteet/seminaarit/kansanvallan-riemujuhla-2003/seminaarin-03-tiedotteet/markku-suksi-onko.aspx>. Ks. keskustelua kansanäänestyksen kehittämistarpeista ”Valtiollisen kansanäänestyksen kehittämistarpeet Suomessa. Arvioita ja kehittämislinoja. Oikeusministeriö 2004. Ks. myös kansanäänestyksistä eri maiden valtiosäännöissä Suksi, Ismo: Bringing in the people. Dortrecht 1993, 127.

86 Ks. esim. Sipponen 2000, 231–236 Jyränki 2000, 312.

87 Antti Tuuri: Yvinvoima – kuka maksaa? Taloussanommat 21.8.2007,15.

daan tulkita ilmentävän sitä, että julkisella hallinnolla on erittäin merkittävä asema demokratian toteuttamisessa ja Suomen poliittisessa hallitsemisessa. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että ”(v)aiikka 1 momentti rajoittuukin koskemaan valtiovallan kansanvaltaista järjestämistä, uuden hallitusmuodon lähtökohtana on, että kaikella julkisen vallan käytöllä on oltava demokraattinen perusta.”⁸⁸

Vaikka Suomen poliittinen järjestelmä on vakaa ja Suomessa noudatetaan vahvaa demokraattisen oikeusvaltion periaatetta, Suomi on vanhastaan ollut vahvan valtion ja itsenäisen virkamiehistön maa. Virkamiesten sanotaan toimineen koko itsenäisyyden ajan yleisen edun ajajana, vaikka tuota yleisen edun sisältöä ei ole määritelty valtiosäännössä. Se on kuulunut kirjoittamattomiin valtiosääntöperiaatteisiin ja poliittiseen hallitsemiskäytäntöön. Uusi perustuslaki muutti tilannetta määrittämällä virkamiehistön toiminnan lainsäädännöllisen pohjan aiempaa vahvemmin. Käsitkseni mukaan perustuslaki täsmentää myös tosiasiaassa yleisen edun sisällön. Aiemmin tulkinnan yleisen edun sisällöstä olivat tehneet virkamiehet itse. Perustuslain 2 §:n säännös, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja että kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia, on yleinen, mutta se määrittää julkisen hallinnon perusluonteen ja virkamiehistön toimintaperiaatteen ja yleisen hengen *esprit de corps*’n. Olen teoksessa *Ministeriön johtaminen* tulkinnut, että uuteen perustuslakiin sisältyvät kansalaisten perus- ja ihmisoikeudet muodostavat Suomessa Aristoteleen esittämän ns. eettisen valtiosäännön keskeisen sisällön. Virkamiesten toiminta ja vallankäyttö on materiaalisesti sidottu perusoikeuksien ilmaisemien periaatteiden ja menettelytapojen sisällön toteuttamiseen. Ylin tulkintavalta siitä, mitä valtiosäännössä määritetyt perus- ja ihmisoikeudet tarkoittavat, kuuluu eduskunnalle, sen perustuslakivaliokunnalle.

Virkamiesten toiminnan, hallinnon arvojen ja yleisen edun määrittelyn kannalta yhtä tärkeä kuin 2 §, on perustuslain 1 §:ään kirjattu perustuslain tarkoituksen määrittely. Pykälän mukaan ”Valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa.” Periaate tuotiin jo vuonna 1995 hallitusmuotoon ja tuolloin hallitus sanoi esityksen perusteluissa, että säännöksen tarkoituksena on ilmaista ensi sijassa hallitusmuodon arvoperusta ja että sillä voisi olla myös välitöntä oikeudellista merkitystä eräissä tilanteissa.⁸⁹ Perustuslain 1 §:n säännöstä ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauksien ja oikeuksien määrittelystä täsmennetään perustuslain 22 §:ssä, jossa säädetään, että ”Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen”. Nämä yhdessä muodostavat vahvan arvopohjan perustuslaille.

Hallitusmuodon 1 §:n toinen keskeinen elementti on ajatus oikeudenmukaisuudesta. Hallitus ei perustellut oikeudenmukaisuusperiaatetta eikä siten kiinnittänyt huomiota siihen, että oikeudenmukaisuus on velvollisuusetiikan periaate, joka ei ole suoraan johdettavissa perustuslakia yleisesti määrittävästä liberalistista ajattelusta, joka perustuu utilitaristiselle etiikalle.⁹⁰ Jyränki on kiinnittänyt huomiota siihen, että PL 1.2 §:ssä on

88 HE no 1/1998 vp, AK I. Pykälän tulkinnasta ks. Jyränki 2000, 63–64, 67–68,

89 HE no 309/1993 vp, 42. mukaan virkkeen loppuosa viittaa mm. yhdenvertaisuuteen sekä taloudelliseen, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin perusoikeuksiin. Ks. ilmauksen oikeudenmukaisuus yhteiskunnassa synty perusoikeuskomiteasta ja perusoikeustyöryhmästä ja niiden tulkinnasta Sipponen, Kauko: Kansalainen - isäntä vai renki. WSOY, Lakitieto Oy, Helsinki 2000, 259–260 ja siinä mainittu kirjallisuus.

90 Liberalismin johtava teoreetikko John Stuart Mill oli utilitaristi, joka katsoi, että eettisesti oikea toimintatapa on sellainen, joka tuottaa suurimman mahdollisen määrän hyötyä suurimmalle mahdolliselle joukolle. Ks. Mill, John Stuart: Utilitarismi. Suom. Kari Saastamoinen, Seppo Sajama ja Marko Järvenpää, Gaudeamus, Helsinki 2000.

ilmaistu rinnakkain liberaalinen ja sosiaalinen periaate, liberaalisen ja hyvinvointivaltion idea.⁹¹ Ilmeisesti oikeudenmukaisuuden toteuttamisen nostaminen perustuslain arvopohjaa määrittävään 1 §:ään kytkeytyy siihen ilmiöön, johon kiinnitettiin huomiota edellisessä jaksossa, eli demokratian sosiaaliseen periaatteeseen tasa-arvosta. Kun 1900-luvun yhteiskunnallista kehitystä on pitkälle 1900-luvun lopulle leimannut tasa-arvon lisääntyminen, 1990-luvulla alkaneeseen kehitykseen kuuluu tuloerojen kasvaminen taloudellisesta kasvusta huolimatta eli klassisten liberalismien periaatteiden korostaminen. Kun perustuslakiin sisällytettiin vuonna 2000 vaatimus oikeudenmukaisuuden toteuttamisesta yhteiskunnassa, käsitykseni mukaan samalla perustuslain arvopohjaa tosiasiasa lavennettiin liberalistisesta ja siihen kuuluvasta utilitaristisen etiikasta kohti velvollisuuseettistä ajattelua kohti. Utilitaristisessa etiikassa käsitellään vain sitä, kuinka paljon hyötyä tuotetaan yhteiskunnassa, mutta ei oteta huomioon hyödyn jakautumista ihmisten kesken.

Hallintovirkamiesten arkipäivässä perustuslain periaatteet ovat kaukaisia ja usein vaikeasti konkretisoituvia arvoja. Sen sijaan he tiedostavat ja tuntevat hallinnon lainalaisuuden vaatimukset sekä ennen muuta virkamieslain ja muiden hallintomenettelylakien ja tulosohjauksen määrittelemän tehokkuusvaatimuksen hallinnon kaikkein keskeisimmiksi toimintaperiaatteeksi ja arvoksi. Tehokkuus ja taloudellisuus ovat usein julkisudessa pahaksi leimautuneita asioita vaikka ne ovat julkisen toiminnan välttämättömyyksiä. Kyse on verovarojen käyttämisestä. Toisten ihmisten rahoja ei saa käsitellä huonosti. Vaikka periaate tuntuu modernilta, sillä on pitkät historialliset juuret. Robert Hermansonin 1911 antaman lausunnon mukaan jo keskiajalta on ollut voimassa periaate, että hallitsijan on ”hoidettava valtiovarainhallintoa noudattaen kaikkea sitä säästäväisyyttä, mikä on mahdollinen ja valtion tehtäviin soveltuva, jotta enemmät veronlisät kansalta olisivat mahdollisimmassa määrin vältettävissä.”⁹²

Tehokkuus ja taloudelliset laskelmat ovat nousseet 1980-luvulta alkaen entistä keskeisempään asemaan hallinnossa, sillä useimpien OECD-maiden hallinnossa on omaksettua markkinaperusteisesti toimivien organisaatioiden toimintaperiaatteita, joita kutsutaan New Public Management-uudistuksiksi (NPM). Tämä tarkoittaa myös sitä, että rationaalisen valinnan teoria on tullut hallintoon.⁹³ Kun arvioidaan sen soveltuvuutta hallintoon, on pidettävä mielessä, että rationaalisen valinnan teoria on nostettu markkinatalouden taustalla olevaksi ajattelumalliksi myös ideologisista syistä. Teoriaan sisältyy oletus rationaalisesti käyttäytyvästä ja ensi sijassa omaa hyötyään ajattelevasta ”taloudellisesta ihmisestä” eli ”*homo oeconomicuksesta*”, joka tekee valintansa laskelmoimalla päätöksensä ja toimintansa kustannuksia ja hyötyjä. Toinen rationaalisen valinnan taustalla oleva oletus on, että yksilövalinnat johtavat parhaaseen tulokseen yhteisön kannalta (ns. Arrow’n paradoksi). Molemmat oletukset ovat kiistanalaisia. Nobelin taloustieteen palkinnon saanut Herbert Simon osoitti taloudellisen ihmisen mallin oletukset paikkansa pitämättömiksi jo 1950-luvulla, mutta se ei ole estänyt mallin soveltamista ja edistämistä poliittisesti.⁹⁴ Taloudellisten näkökohtien nousu julkisen hallinnon uudistuksia ja julkisen hallinnon toimintaa ohjaavaksi kriteeriksi ilman vahvaa näyttöä on tar-

91 Jyräki Antero: Uusi perustuslakimme. Jura Nuova, Turku 2000, 60–63.

92 Robert Hermanson: lausuntoja ja mietintöjä. Valtioneuvoston toimeksiannosta koonnut ja julkaissut sitä varten asetettu komitea. Valtioneuvoston kirjapaino, Helsinki 1933, 436.

93 Dunleavy, Patrick: Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Models in Political Science”. Pearson, London 1991.

94 Simon, Herbert: Administrative behaviour. 2nd ed. Macmillan, New York 1957, 78-79 and Simon, Herbert: Models of man. Social and rational. Wiley, New York 1957, 196 ja Wolin 2006,339-341.

koittanut julkisen toiminnan yleiseen etuun liittyvien näkökohtien syrjäytymistä hallinnon toiminnassa.

Viittasin aiemmin siihen, että hallitusneuvottelujen yhteydessä yhteiskunnan järjestyneet eturyhmät pääsivät hallitusneuvottelujen pääfoorumille – Säätytalolle – esittämään omat näkökantansa. Säätytalolla oli paikalla myös virkamiehiä, jotka kantoivat lehtitietojen mukaan huolta siitä, että väestön ikääntymisen aiheuttamat paineet julkisiin menoihin otetaan huomioon. Mitä myöhemmin se tehdään, sitä kovemmin rasitus kohdistuu tuolloin työssä käyviin ihmisiin. He kantoivat huolta demografiasta, sillä he tuntevat nykyisen demokratian logiikan demokratiasta etuoikeuksien järjestelmänä. He tietävät, että lähivuosina eläkkeelle siirtyvät suuret ikäluokat ovat suurin äänestäjäryhmä jo 2010-luvun puolivälin vaaleissa ja että he varmaan pitävät huolen omista eduistaan.

Virkamiesten rooli yleiseen etuun kuuluvien näkökohtien vartioijana sisältää kaksi keskeistä toimintamuotoa. Heidän on esiinnyttävä julkisuudessa ja edistettävä tehokkuutta. Toimiminen asiantuntijana hallitusneuvotteluissa sisältyy ensin mainittuun rooliin. Virkamiehistö, jonka asema ei ole riippuvainen vaaleista, ja joka vastaa omalla hallinnonalallaan voimassa olevan lainsäädännön noudattamisesta, on velvollinen yleisen edun edistämistehtävästään johtuen muun muassa tuomaan esille oman toimialansa pitkän aikavälin meno-, kustannus- ja tulopaineita, rakenteellisia muutoksia, demografisia seikkoja ja sellaisia ihmisten arvoissa tapahtuneita muutoksia, joilla on vaikutusta voimassa olevan lainsäädäntöön. Samalla tavoin heidän on kannettava huolta perustuslain määrittämän valtiosäännön arvopohjan toteutumisesta eli oikeudenmukaisuuden toteutumisesta yhteiskunnassa. Erityisen merkittävässä asemassa ovat valtion varoja hoitavat virkamiehet, sillä he eivät vastaa mistään erityisestä yhteiskuntapolitiikan sisällöllisestä lohkosta vaan tuovat esille talous- ja yhteiskuntakehityksen pitkän ja keskipitkän aikavälin rakenteellisia haasteita valtion tulo- ja menokehitykseen niin että oikeudenmukaisuus toteutuu yhteiskunnassa.

Virkamiehistölle ei kuulu ottaa kantaa lainsäädännön sisältöön. Sen sijaan heidän on vastattava lainsäädännön toimeenpanosta mahdollisimman tehokkaasti. Tällä hetkellä näköpiirissä oleva väestön demografinen muutoksen virkamiehet tulkitsevat edellyttävän ennen muuta hallinnon tehokkuuden selvää nostamista. Verorasituksen oleelliseen laskemiseen ei ole varaa eikä sen nostaminen kilpailijamaita korkeammalle tasolle avoimen talouden oloissa ole mahdollista. Kansalaisilla ja yrityksillä on exit-oikeus, mahdollisuus muuttaa pois maasta. Nämä talouden toiminnan reunaehdot takaavat sen, että julkiset hyvinvointimenot kasvavat tulevaisuudessa. Se puolestaan edellyttää muiden kuin valtion ydintoimintaan kuuluvien menojen supistamista. Laskelmat osoittavat, että pelkällä tuottavuuden kasvulla ja tehokkuuden lisäämisellä vajetta ei voida täyttää.

Toinen vastaavanlainen näkökohta, johon julkisen talouden kokonaisuudesta vastaavan virkamiehistön tulisi kiinnittää huomiota, on edellä esitelty eriarvoistumiskehitys. Tehokkaasti toimivat markkinat lisäävät eriarvoisuutta. Markkinoiden tehtävä ei ole tassa-arvon toteuttaminen. Näin ollen avoimen kansainvälisen talouden oloissa toimiva markkinavaltio, joka luo edellytyksiä yksilöiden kykyjen ja mahdollisuuksien maksimointiin, joutuu entistä enemmän kohdistamaan julkiset ohjelmansa heikosti pärjäävien kansalaisten tukemiseen ja taistelemaan eriarvoistumiskehitystä vastaan. Universaaliperiaatteella toimivat julkiset hyvinvointiohjelmat eivät kykene tasoittamaan heikolta pohjalta lähtevien kansalaisten lähtökohtia.

Kun edellä esitetty tulkinta demokratiasta etuoikeuksien järjestelmänä yhdistetään demografian ja globalisoitumisen asettamia ongelmia vasten, havaitaan, että virkamies-

ten mahdollisuudet saada aikaan oleellisia tuloksia virastokohtaisen tehokkuuden avulla tulevat tiensä päähän. Jo pitkään 4/5 budjetin menoista on ollut kiinteitä ja kun lainsäädännöllä määritellyjä saavutettuja etuoikeuksia ei voida kyseenalaistaa, tehokkuus ja säästäminen rajoittuvat inkrementaalisiin muutoksiin. Tulojen supistuessa virastotason tekniset tehokkuusmittarit jauhavat tyhjää. Päätöksentekijä ei pysty hyödyntämään tietoa siitä, kuinka tehokkaasti kukin virasto tehtävänsä hoitaa, eikä edes sitä, ovatko viraston toiminnan yhteiskunnalliset vaikutukset optimaaliset. Ainoa oleellinen tieto koskee sitä, tehdäänkö valtionhallinnossa oikeita asioita. Tätä tietoa päätöksentekijälle ei tarjota tällä hetkellä kukaan.

Edellinen tarkoittaa julkisen sektorin tehokkuuden kannalta sitä, että poliittisen päätöksentekijän käytössä pitää olla toimivat välineet valtion tehtävien priorisointi- ja uudelleenallokointipäätöksiä varten. Hänen käytettävissään tulee olla siihen sopivat mittarit ja päätösmuuttajat makroluokan asioista. Tuota tietoa päätöksentekijälle ei tällä hetkellä tarjota riittävästi. Suomessa ei esimerkiksi noudateta nollabudjetointia, mistä syystä tehtävien tarpeellisuutta – niiden jatkamista ja lakkauttamista - ei arvioida määräjain eikä valtion varallisuustase ole esillä budjettia koskevan päätöksenteon yhteydessä. Julkisen talouden tehokkuuden kannalta ne ovat kuitenkin oleellisia makrotason tehokkuuden ja julkisen talouden pitkän aikavälin kestävyyskysymyksiä. Nykyisellään tehokkuuden mittaustavalliset ja mittaustapa perustuvat inkrementalistiseen ajatteluun ja ilmentävät osittaistehokkuutta ellei suorastaan tehottomuutta.

Demokratia ja tehokkuus

Mitä edellinen tarkoittaa julkiselle sektorille demokratian haasteen kannalta? On muistettava, että tavoitteet tulee asettaa pitkälle tulevaisuuteen. Demokratia on 2500 vuotta vanha sana ja hallintamalli. Tulevaisuudesta voidaan esittää erilaisia tulkintoja. Ensinnäkin demokratian toteuttaminen antiikin merkityksessä edellyttäisi erilaisten suoran demokratian muotojen kehittämistä ja myös kansalaisten vaikutusvallan lisäämistä hallinnossa. Niin oli antiikin Kreikassa. Uusi teknologia tuo siihen lukemattomia mahdollisuuksia. Niitä on vain ruvettava kehittämään. Sveitsin kansanäänestykset ovat esimerkki, että suoralle demokratialle on mahdollisuuksia myös nykyaikana. Koska suunnanmuutoksen toteuttaminen astuu nykyisen välillisen demokratian varpaille, tuloksia ei kannata odottaa nopeasti. Joskus on kuitenkin aloitettava. Toiseksi demokratiakäsitteen muutoksella on vaikutusta julkisen sektorin rakenteeseen. Mitä enemmän hierarkkisia kerroksia sitä huonommin demokratia toteutuu. Suoran demokratian oloissa ylhäältä lähtevä valta on heikompaa kuin kansalaisten suora, alhaalta nouseva osallistuminen. Julkisen sektorin instituutioita tulisi hajauttaa paikallisen demokratian suuntaan ja muuttaa sitä suoraksi demokratiaksi. Kansalaisten suora vaikutusvalta tulisi tuoda väliportaan hallinnon tasolle. Tämä ei ole lainkaan niin vaikeaa kuin valtionhallinnon vastaavat muutokset. On aloitettava alhaalta ja tehtävä kansalaisista poliitikkoja.

Jos nykyinen demokratia on irtautunut siitä Ranskan vallankumouksessa ja sen jälkeen 1800-luvulla muotoutuneesta periaatteesta, että kansan edustajat edustavat yleistä etua, ei erityisetuja, ja jos välillistä demokratiaa käytännön kehityksen kautta on ryhdyttävä luonnehtimaan itsekkyyden järjestelmäksi, jossa poliitikot ajavat omia ja taustaryhmiensä etuja, miten suhtaudutaan toimeenpanovaltaan? Sen tehtävä on lainsäädännössä määrittelyyn oikeusjärjestyksen ylläpitäminen ja valtiosäännössä määrittelyyn yleisen edun

edustaminen. Se on periaatteessa riippumaton politiikkaa luonnehtivan itsekkyyden periaatteesta. Tämän oletuksen todenperäisyys edellyttää sitä, että virkamiehillä on itsenäisyyttä suhteessa politiikkaan ja virkamiesten ylin tehtävä on yleisen edun ajaminen, ei erityisetuihin kiinnittyvän politiikan lojaali palveleminen. Oletus, että virkamiehet kykenevät toimimaan yleisen edun agentteina ja olemaan riippumattomia poliittisesta päätöksentekijästä, on epärealistinen – ainakin Suomessa. Virkamiesvalta on myös demokratian määritelmän kannalta ongelmallista, sillä demokratia tarkoittaa valtaa alhaalta ylös, mutta byrokrania valtaa ylhäältä alas ja demokratiassa pyritään kontrolloimaan tuota valtaa. Myös kolmas näkökohta on muistettava. Jo Weber esitti sata vuotta sitten, että virkamiehet ajavat omaa etuaan. Näin ollen Dunnin tulkinta nykyisestä demokratiasta ei pelasta toimeenpanovaltaa ja tee siitä sen parempaa kuin politiikka. Lainsäädäntövallan ja toimeenpanovallan ero on se, että lainsäädännön kautta yleiseen etuun kiinnittyvä ja valtion tehtäviä hoitava virkamiehistö on periaatteessa riippumattomampi etupyypeistä kuin poliitikot. Virkamiehet eivät ole riippuvaisia kansalaisten kannatuksesta.

Ministeriön johtamiseen suorasta demokratiasta ei myöskään tule ratkaisun avaimia, sillä poliittinen valtiosihteeri ministeriön ylimpänä virkamiehenä kuuluu politiikan piiriin ja sen edellä demokratiasta esitetyn tulkinnan mukaan se ei edusta yleistä etua vaan joko erityisryhmien etuja tai omaa etuaan: poliittinen valtiosihteeri on osa tätä järjestelmää. Näin poliittiseen valtiosihteeriin kohdistuu sama kritiikki kuin edustuksellisen demokratiaan.

Esitin demokratiasta tulkinnan, joka arvostelee nykyistä kansainvälisellä tasolla korostettavaa demokratian vientiä kaikkialle maailmaan eikä usko siihen, että demokratia olisi ratkaisu terrorismisodan uhkaan. Dunnin suosittama kansalaisten suoran osallistumisen muotojen kehittäminen on kannatettava ja pienin askelin myös toteuttamiskelpoinen ajatus. Työtä on tehtävä alhaalta käsin. Ensiksi on käynnistettävä keskustelu asiasta. Kansalaisten osallistumisen lisäämisen hidas eteneminen johtuu poliittisen järjestelmän halusta säilyttää valta. Eliitti sanoo kansalaisten toimivan vastuuttomasti. Kansalaisten harkintakykyyn julkisia menoja koskevassa päätöksenteossa ei luoteta. Sveitsin hyvin toimiva talous on oiva esimerkki pelkojen virheellisyydestä. Useimpien EU:n jäsenmaiden julkisten talouksien vaikeudet ovat esimerkki nykyisen demokratian kyvyttömyydestä tehdä kokonaistalouden kannalta optimaalisia päätöksiä.

Dunn arvostelee nykyistä välillistä demokratiaa etuoikeuksien järjestelmänä, joka ylläpitää vahvojen valtaa. Kauko Sipponen ihmetteli myös sitä, mistä syystä perustuslain 19 §:ää tulkitaan eduskunnassa edelleen toimeentulominimin lähtökohdista käsin. Etuoikeudet antavat Suomessa edelleen kaikkein köyhimmille julkisista varoista ainoastaan elämisen välttämättömimmän toimeentulon. Kun tutkimukset kansalaisten aktiivisuudesta osoittavat, että kansalaisten osanotto kumuloituu ja keskittyy hyväosaisille, demokratian kehittäminen kansalaisten osallistumisen suuntaan ei ratkaise ongelmaa. On pelättävissä, että nykyisten etuoikeuksien poistaminen toisi tilalle uudet etuoikeuden muodot ja uudet etuoikeudet ryhmät. Vallan antaminen yleisestä edusta vastaavalle virkamiehistölle ei ole myöskään ratkaisu asiaan. Ainoaksi keinoksi jää jäljelle nykyisen kansainvälisessä vertailussa kohtuullisen tasa-arvoisena pidettävän suomalaisen järjestelmän kehittäminen asteittain suuntaan, joka ottaa huomioon nykyisen järjestelmän ongelmat.

Kyse on instituutioiden pitkäjänteisestä rakentamisesta. Kansalaisten osallistumisen muotojen edistäminen politiikassa ja hallinnossa ei tarkoita vallankumousta vaan vanhan korjaamista. Apulaisvaltiovarainministeri Rolf Witting puhui vuoden 1934 budjet-

tipuheessaan kauniisti tästä ja se sopii mielestäni erinomaisesti myös tämän seminaarin teemaan, monenlaisen demokratian rakentamiseen. Witting sanoi, että ”valtion tai sanottakoon valtakunnan rakenne ei ole vain tämän päivän mielijohotteita ja päähänpistoja, vaan että se perustuu jatkuvaan työhön, menneiden sukupolvien uutteraan ja tasaisesti jatkuneeseen työhön, ja etteivät tämän tai eilisen päivän yhteen tai toiseen yhteiskunnan ilmestymismuotoon kohdistuvat parannuskeinot voi sitä erilaisten voimien ja pyyteiden verkkoa, joka valtakunta on, uudelleen kutoa sekunnissa enemmän kuin vuosikymmenessäkään, vaan että kestävä yhteiskunta on vanhojen saavutusten pohjalle perustuva yhä uusien voimien elvyttämä jatkuva kansallisen yhteyden työ.”⁹⁵ Muutoksen suunnittelu toimii samalla logiikalla. On tehtävä uutterasti töitä ja tasaisesti, jotta demokratia Suomessa käyttäisi hyväkseen niitä parhaita periaatteita, joita 2500 vuotta sitten luotiin antiikin Kreikassa, ennen muuta Ateenassa.

⁹⁵ Apulaisvaltiovarainministeri Witting vuoden 1935 budjetin lähetekeskustelussa 7.9.1934, 1934 vp, P. III, 1661.

Ajatusten synergia – Yhteiskunta matkalla huomiseen

Professori Risto Harisalo

Tausta ja tarkoitus

Artikkelin perustana on kaksi toisiinsa läheisesti liittyvää aineistoa. Ensimmäisenä aineistona on emeritusprofessori Kauko Sipposen juhlaseminaarissa 25.4.2007 pidetyt esitelmät. Toisena aineistona ovat artikkelit, jotka esitelmien pitäjät ovat kirjoittaneet omista esityksistään. Nämä kaksi aineistoa vastaavat erittäin hyvin toisiaan eräin poikkeuksin.

Artikkelilla on kaksi tarkoitusta. Ensimmäisenä tarkoituksena on tehdä lyhyt yhteenveto juhlaseminaarissa pidetyistä esitelmistä. Tämä tarkoitus on perusteltu, koska kaikki kirjan lukijat eivät ole olleet mukana juhlaseminaarissa. He voivat verrata lukemiaan artikkeleita esitelmien yhteenvetoon ja huomata kuinka kirjoittajien ajatukset ovat kehittyneet.

Artikkelin toisena tarkoituksena on tiivistää juhlaseminaarin esitelmät yleisemmiksi teoreettista ajattelua ja hallinnon kehittämistä koskeviksi havainnoiksi. Otsikon ilmaisu *ajatusten synergia* viittaa juuri tähän tarkoitukseen. Näiden havaintojen avulla lukijoiden ajatuksia yritetään suunnata julkista hallintoa ja sen suhdetta yhteiskuntaan koskettaviin muutoksiin, joista meillä on vielä liian vähän tietämystä ja ymmärrystä.

Esitelmien yhteenveto

Professori Jari Stenvall, juhlaseminaarin puheenjohtaja, kuvasi avaussanojen jälkeen emeritusprofessori Kauko Sipposen työuraa, johon on sisältynyt monia yhteiskunnallisesti merkittäviä vaiheita. Kauko Sipponen on ollut mukana kehittämässä konkreettisesti yhteiskuntaa. Hän on vaikuttanut opettajana ja tutkijana ja kouluttanut huomattavissa yhteiskunnallisissa asemissa tällä hetkellä olevia vaikuttajia.

Erityisesti Jari Stenvall kiinnitti huomiota siihen, että Kauko Sipponen on kyennyt yhdistämään onnistuneesti ja kaukonäköisesti tutkimuksen ja opetuksen. Hänen esimerkkiään seurataan yhä edelleen hallinnon tutkimuksen oppilaitoksissa eri puolilla Suomea. Tähän kokonaisuuteen kuuluu Jari Stenvallin mukaan se, että Kauko Sipponen on käsitellyt tieteellisessä tuotannossaan suomalaista yhteiskuntaa syvästi muuttavia ongelmia, joista Stenvall mainitsi esimerkkeinä demokratian ja intressiryhmätoiminnan.

Valtiosihteeri Risto Volanen esitteli niitä suunnitelmia ja kehityskulkuja, joilla julkinen hallinto varautuu käsittelemään yhteiskuntaa mahdollisesti ravistelevia ja järkyttäviä, laadullisesti uusia häiriöitä ja kriisejä. Risto Volanen muistutti, että sisäisen järjestyksen ja ulkoisen turvallisuuden takaaminen on yhä edelleen yksi keskeisimmistä valtion tehtävistä. Hän jatkoi, että turvallisuusuhkien luonne on viime vuosina nopeasti muuttunut ja siinä on syy siihen, miksi tätä asiaa pitää tarkastella ennakkoluulottomasti uudella tavalla.

Risto Volanen kertoi, että uusiin kansalaisyhteiskuntaa koskettaviin kriiseihin on vaurauduttava vahvistamalla viranomaisten poikkihallinnollista yhteistyötä ja että julkisten organisaatioiden on koordinoitava avarakatseisesti toimenpiteitään. Koordinoidusti toimiva hallinto on onnistumisen välttämätön edellytys. Viranomaisten toiminnan koordinoinnin ja integroinnin kehittäminen on vaativa tehtävä, koska siinä on kysymys ajattelutapojen muuttamisesta.

Risto Volanen jälkeen puheenjohtaja Jari Stenvall antoi ohjelman mukaan puheenvuoron emeritusprofessori Kauko Sipposelle. Kauko Sipposen aiheena oli demokratian moninaisuus, kansalaisyhteiskunta ja intressiryhmien toiminta. Hän muistutti, että demokratia kehittyy ajan myötä monien eri tekijöiden ristipaineessa ja että sen hyväksyminen vaatii ihmisiltä aikaa. Kauko Sipponen arvosti suomalaisen hyvinvointivaltion saavutuksia kansalaisyhteiskunnan kehityksessä.

Kauko Sipponen korosti kriittisen ajattelun tärkeyttä opetuksessa, tutkimuksessa ja konkreettisesti kehittämisessä. Hän varoitti ajattelua samentavasta sanamagiasta. Uudet ajatukset on alistettava kritiikille ennen niiden hyväksymistä. Koska datan ja informaation tulva ei johda automaattisesti tietämykseen eikä viisauteen, ihmisiä on opetettava itsenäiseen ajatteluun. Päätösten perustaksi olisi hyvä saada vahvaa empiiristä tietämystä asioihin vaikuttavista syy- ja seuraussuhteista.

Toimitusjohtaja Sixten Korkmanin esitys liittyi saumattomasti Risto Volanen vaatimukseen korvata perinteiset ajattelu- ja toimintatavat uusilla näkemyksillä. Sixten Korkman muistutti, että sekä suomalainen yhteiskunta että sen ympärillä oleva maailma, josta Suomen menestys olennaisesti riippuu, muuttuvat jatkuvasti. Hän korosti, että muutoksessa on paljon myös ennustamattomuutta ja yllätyksellisyyttä, joihin meidän on kyettävä reagoimaan uhkien torjumiseksi ja potentiaalisten mahdollisuuksien hyödyntämiseksi. Korkmanin ajatus oli, että muutoksen kohtaamisessa on enemmän kysymys henkisistä valmiuksista kuin aineellisista edellytyksistä, joiden merkitystä ei kuitenkaan ole syytä vähätellä.

Sixten Korkman toivoi suomalaisilta avointa ja ennakkoluulotonta keskustelua ja väitelyä vanhojen saavutusten puolustamisen sijasta. Hänen mukaansa vain tällä tavoin toimimalla on mahdollista etsiä alkuperäisen ristiriidan ylittäviä luovia ratkaisuja yhteiskunnan ongelmiin ja haasteisiin niin tutkimuksessa kuin käytännön työssä yrityksissä, julkisessa hallinnossa ja järjestöissä. Hän kiinnitti huomiota siihen, että eri julkisilla ja yksityisillä toimijoilla on oltava selkeä roolijako, jota kaikki osapuolet kunnioittavat, että palautemekanismi toimii yhteiskunnassa ja että toimijoiden valvonta on tehokkaasti organisoitu. Näitä tekijöitä – instituutioiden selkeitä rooleja, palautemekanismeja ja valvontaa – Sixten Korkman piti yhteiskunnan avoimuutta luonnehtivina kriteereinä.

Kansliapäällikkö Kirsti Rissanen puhui lainsäädännöstä yhteiskunnan kehityksen moottorina. Hän kiinnitti huomiota lainsäädännön huomattavaan merkitykseen yhteis-

kunnassa. Kuitenkin hänen mukaansa lainsäädäntöä koskevat valinnat ovat hyvin pulmallisia, moniselitteisiä ja moninaisia vaikutuksia ennakoidusti ja ennakoimatta synnyttäviä.

Mistä siis puhutaan, kun puhutaan lainsäädännöstä? Mitä lainsäädännöllä oikeastaan tarkoitetaan? Kuinka kansalaiset kokevat lainsäädännön ja kytkeytyvät siihen? Mikä on demokratian ja lainsäädännön välinen suhde? Nämä kysymykset ovat Kirsti Rissasen mukaan olennaisia lainsäädännöstä puhuttaessa. Tämä tarkoittaa, että lainsäädäntö ei ole pelkästään tekninen ongelma eikä valtopoliittinen kysymys.

Ylijohtaja Matti Heikkilä kiinnitti esitelmässään huomiota kahteen suomalaista yhteiskuntaa olennaisesti koskettavaan asiaan, jotka liittyvät toisiinsa. Näistä ensimmäisessä oli kysymys harjoitetun julkisen politiikan vaikutusten arvioinnista yhteiskunnan muutokseen. Tähän analyysiin perustuen toisessa oli kysymys julkisen ja yksityisen välisen rajanvedon uudelleenarvioinnista hyvinvointiyhteiskunnassa. Matti Heikkilä muistutti, että julkisella politiikalla on omat merkittävät saavutuksensa, joille on yhä edelleen kysyntänsä suomalaisessa yhteiskunnassa. Tästä huolimatta hän löysi perusteita myös sille, että julkisen politiikan suuntaa, sisältöä ja luonnetta on myös syytä arvioida uudelleen. Heikkilä lanseerasi käsitteen sosiaaliturvan eettinen periaate, jonka avulla julkisen ja yksityisen vastuun suhdetta voitaisiin arvioida. Näistä asioista hän toivoi laaja-alaista yhteiskunnallista keskustelua Kauko Sipposen ja Sixten Korkmanin tavoin.

Dosentti Seppo Tiihonen tarkasteli esitelmässään julkista sektoria yhteiskunnallisten aatteiden, demokratian ja tehokkuuden ristipaineessa. Seppo Tiihosen esitys tarjosi historiallisen katsauksen niihin voimiin, jotka ovat vaikuttaneet olennaisesti julkisen hallinnon kehitykseen. Hän osoitti kuinka yhteiskunnallisesti merkittävät instituutiot kehittyvät monien eri asioiden yhteisvaikutuksen tuloksena, ennakoidusti ja ennakoimatta. Hän muistutti uuden julkisjohtamisen (new public management) ja perinteisen weberiläisen ajattelutavan välisestä jännitteestä demokratian ja julkisen hallinnon kehittämisessä. Seppo Tiihonen päätti esitelmänsä pohtimalla ministeriöiden johtamisen pulmallisuutta.

Juhlaseminaarissa tervehdyksensä emeritusprofessori Kauko Sipposelle esittivät kansleri Jorma Sipilä ja kansanedustaja Kimmo Sasi. Jorma Sipilä palautti mieliin Kauko Sipposen merkittävän työuran professorina ja kanslerina Tampereen yliopistossa. Jorma Sipilän mukaan Kauko Sipponen on pitänyt esimerkillisesti ongelmien kohtaamista ja rajojen ylittämistä mahdollisuutena eikä uhkana. Kimmo Sasi muistutti Kauko Sipposen työstä eduskunnan valiokuntien asiantuntijana ja komiteoiden jäsenenä. Molemmissa tehtävissä Kauko Sipponen on ollut Kimmon Sasin mukaan vaikuttamassa olennaisesti suomalaisen yhteiskunnan kehitykseen.

Pääministeri Matti Vanhanen vieraili juhlaseminaarin tauolla tuomassa terveisenä ja onnittelunsa emeritusprofessori Kauko Sipposelle. Hän muistutti Kauko Sipposen olleen vaikuttavana voimana mukana monessa merkittävässä lainsäädäntöhankkeessa. Hän toi esille Kauko Sipposen laaja-alaisen kokemuksen suomalaisesta yhteiskunnasta ja näkemyksellisyytensä sen kehittämistyössä.

Ajatusten synergia – havaintoja tulevaisuuden suuntaviitoista

Tässä luvussa tehdään yhteenveto juhlaseminaarin esitelmistä ja niiden perusteella kirjoitetuista artikkeleista. Luvun tarkoituksena on löytää niistä yhteisiä teemoja, havaintoja ja tulkintoja. Luku palauttaa mieleen, muistuttaa ja kokoaa mitä on sanottu ja kirjoitettu. Luvussa ei kiistellä, väitellä eikä kumota mitään sanottua tai kirjoitettua. Luvussa nostetaan esille ne havainnot, jotka ovat tulleet esille vähintään kahdessa eri esityksessä. Havainnoista kerrottaessa niiden esittäjät jätetään mainitsematta, koska lukijat pystyvät tunnistamaan ne joko esitelmien tiivistelmistä tai artikkeleista.¹

Vanhan ja koetun painolasti

Monissa esityksissä – esitelmissä ja kirjoituksissa - kiinnitettiin huomiota siihen, että vanha on usein jarruna uudessa tilanteessa. Vanhan ja koetun painolasti on usein liian raskas heitettäväksi pois mielestä. Epävarmoissa tilanteissa ihmisten on luonnollista arvostaa enemmän aiemmin opittua ja hyväksi todettua kuin korvata se uudella ja epävarmalla. Tätä havaintoa tukevat vuosikymmenten aikana kertyneet tutkimustulokset ihmisten rationaalisuuden ja kognitiivisten kykyjen rajoitteista.

Vanha tietämys ja osaaminen eivät ole ongelma, jos muutos on joko olematon tai hyvin marginaalinen. Näissä olosuhteissa on luonnollista ja hyväksyttävää toimia samoin kuin aikaisemminkin. Tilanne on kuitenkin toinen, kun muutos ja sen myötä epävarmuus ja tietämättömyys alkavat vahvistua. Näissä olosuhteissa ennen niin hyödyllisiksi osoittautuneet instituutiot, rakenteet ja käytännöt alkavat rajoittaa uuden etsintää ja väisämättömän esiinmurtautumista. Saksalainen Goethe luonnehti tätä tilannetta seuraavin sanoin: ”Järki muuttuu mielettömyydeksi ja siunaus kiusaukseksi ja vaivaksi.”

Muutos on todellisuutta suomalaisessa yhteiskunnassa. Siksi jokaista meitä askarruttaa kysymys onko meidän syytä astua kynnyksen yli tuntemattomaan vai voisimmeko sittenkin pitäytyä siihen, mitä olemme saaneet aikaan? Niccolo Macchiavelli vastasi tähän kysymykseen monta sataa vuotta sitten seuraavasti: ”Parhaiten menestyy ja vähiten erehtyy hän, joka pystyy muuttumaan ja sopeutumaan aikaansa.”

On monia merkkejä siitä, että ihmiset ovat tyytymättömiä, mutta he eivät osaa tämentää missä asioissa ja miksi he ovat tyytymättömiä. Olisi kuitenkin väärin tulkita heidän epävarma tyytymättömyytensä vain poliittiseksi tai henkilökohtaiseksi haluksi vastustaa poliittisia ja hallinnollisia saavutuksia. Suomalaisessa poliittisessä ilmastossa kuitenkin juuri tällainen keskustelu on tunnusomaista. Se muuttaa keskustelun ongelmista ja niiden potentiaalisista ratkaisuista yksinkertaiseksi väittelyksi ja saavutettujen valta-asemien puolustamiseksi.

¹ On tärkeää muistaa, että juhlaseminaarissa esitetty yhteenveto oli pelkistetympi kuin siitä tehty kirjallinen eli tämä yhteenveto. Kirjallisessa esityksessä havaintoja on mahdollista syventää suullista esitystä paremmin. Kirjallisen yhteenvedon sisältämät asiat ovat kuitenkin aivan samat kuin suullisessa esityksessä.

Väistämättömän kohtaaminen

Koska muutos ja sen myötä epävarmuus, ennakoimattomuus ja tietämättömyys lisääntyvät, on välttämätöntä kohdata väistämätön. Tämä viesti tuli esille monissa esityksissä. Kuinka on mahdollista korvata vanha uudella ymmärryksellä ja osaamisella?

Väistämättömän kohtaaminen edellyttää uudenlaisen keskustelu-, väittely- ja dialogikulttuurin luomista politiikkaan, julkiseen hallintoon, yritystoimintaan ja järjestöihin. Se vaatii osallistujilta henkistä avarakatseisuutta ja rohkeutta. Se rohkaisee heitä tuomaan esille erilaisia ja toisilleen vastakkaisia näkemyksiä. Se muistuttaa osallistujia siitä, että heidän on mahdollista olla eri mieltä ja säilyttää samalla keskinäinen arvostus, kunnioitus ja luottamus.

Väistämättömän kohtaaminen on haaste luoda olosuhteet dynaamiselle ja uudistavalle vuorovaikutukselle, jossa tutut ja tuntemattomat voivat kohdata toisensa, jakaa ajatuksensa ja oivalluksensa ja luoda niistä uusia yhdistelmiä. Vuorovaikutuksen suunnitelmallisuus ja spontaanisuus ovat yhteiskunnan uudistumisen välttämättömiä raaka-aineita. Vuorovaikutuksen intensiteetti, laatu ja luonne riippuvat ideoiden ja näkökulmien runsaudesta.

Vuorovaikutukselle on annettava aikaa, koska ihmisten ei ole helppoa luopua menneisyyden painolastistaan. Ihmisillä on yleinen taipumus jäsentää ja ratkoa uusia asioita aikaisemman kokemuksensa perusteella. Tämä taipumus on erityisen voimakas ihmisillä, joiden on tehtävä työnsä mahdollisimman tehokkaasti. Tehokkuusnormi ei anna heille aikaa eikä mahdollisuutta etsiä alkuperäisen ristiriidan ylittäviä ratkaisuja. Siksi he siirtävät vanhoja ajattelu- ja toimintatapojaan aina vain eteenpäin.

Tehokkuusnormi auttaa tehostamaan kerran keksittyjen asioiden tekemistä, luova dialogi auttaa keksimään asioita. Jälkimmäistä tarvitaan ongelmia käsiteltäessä ja uusia vaihtoehtoja keksittäessä. Vaikka suomalaiset osaavat keskustella, väitellä, ottaa kantaa ja luoda dialogin avulla uusia alkuperäisen ristiriidan ylittäviä ratkaisuja, työtä on kuitenkin asian kehittämiseksi tehtävä.² Haaste on melkoinen, koska ihmisten on kyettävä ylittämään ammatilliset, sosiaaliset ja organisatoriset hierarkiat vuorovaikutuksen edistämiseksi.

Demokratian muutos

Monissa esityksissä kiinnitettiin huomiota siihen, että demokratialla on monet, jatkuvasti muotoaan muuttavat ilmenemismuodot. Demokratiaa on perusteltu kahdella argumentilla. Ensimmäisen argumentin mukaan demokratia kanavoi ihmisten toiveet ja pyrkimykset julkiseen hallintoon ja muuttaa ne palveluiden ja muiden etuuksien määrää ja laatua koskeviksi päätöksiksi. Toisen argumentin mukaan demokratiaa tarvitaan käsittelemään julkiseen politiikkaan olennaisesti kuuluvaa tiedon epäsymmetriaa, jota kansalaisten on vaikeaa tai jopa mahdotonta käsitellä rationaalisesti.

2 Ks. esim. Risto Harisalo & Timo Aarrevaara, *Keskustelu, väittely ja dialogi poliittisessa ja hallinnollisessa päätöksenteossa*. Kunnallistieteellinen Aikakauskirja 3/2006, Risto Harisalo & Timo Aarrevaara, *Keskustelu, väittely ja dialogi lautakuntien päätöksenteossa: Aineiston esittely ja lautakuntien toiminnan kuvaus*. Kunnallistieteellinen Aikakauskirja 1/2007 ja Risto Harisalo & Timo Aarrevaara, *Keskustelu, väittely ja dialogi lautakuntien päätöksenteossa: Puhe- ja kulttuurin kohteet, luonne, osallistuminen ja vaikutukset*. Kunnallistieteellinen Aikakauskirja 2/2007.

Kummatkin näistä argumenteista ovat menettämässä ainakin jossain määrin merkitystään. Poliittista päätöksentekoa tarvittiin erityisesti silloin, kun julkisia palvelujärjestelmiä kehitettiin ja rakennettiin. Kun nämä instituutiot ovat valmiit toimimaan, tilanne muuttuu olennaisesti. Tätä muutosta on kuitenkin käsitelty yllättävän vähän huolimatta sen periaatteellisesta ja käytännöllisestä merkityksestä.

Uuden julkisjohtamisen tavoitteena on vahvistaa kansalaisten valinnan vapautta ja luoda edellytykset lisätä julkisina pidettyjen palveluiden yksityistä tarjontaa. Palveluita tuottavien organisaatioiden tehtävänä on toimia avoimesti ja läpinäkyvästi. Nämä muutosvaatimukset merkitsevät sitä, että kehittämisen painopiste on siirtymässä instituutioiden rakentamisesta kuluttajien – kansalaisten – valinnan mahdollisuuksien vahvistamiseen. Palveluorganisaatioiden työ laadun kehittämiseksi, taloudellisen laskennan läpinäkyvyys ja arviointitutkimukset antavat kansalaisille mahdollisuuden arvioida palvelutarjontaa ja käsitellä siten palveluihin liittyvää tiedon epäsymmetriaa. Yhdessä nämä muutokset muuttavat radikaalisti poliittisen demokratian tarkoituksiperiä ja luonnetta.

Muutos voidaan ilmaista myös niin, että demokratia on palannut juurilleen. Ihmiset pystyvät hoitamaan yhä useampia tärkeitä pitämiään asioita itse tarvitsematta tuekseen perinteisellä tavalla toimivaa poliittista päätöksentekoa. Tästä syystä demokratialle on etsittävä uusia käyttötarkoituksia, joilla se voi palvella laadullisesti uudella tavalla suomalaista yhteiskuntaa. Kun asia ymmärretään näin, kysymys ei ole kuitenkaan demokratian alajosta, jollaiseksi asia valitettavan usein ymmärretään, vaan demokratian uudelleen keksimisestä.

Luottamus lainsäädäntöön

Monissa esityksissä kiinnitettiin huomiota lainsäädännön merkitykseen kansalaisyhteiskunnan häiriöttömän kehityksen edellytyksenä. Tässä problematiikassa kysymys ei ole enemmästä eikä vähemmästä kuin kansalaisten luottamuksesta demokraattisen prosessin tuottamiin lakeihin. Ovatko kansalaiset menettämässä uskonsa lainsäädännön hyvyteen ja onko demokratia menettämässä sen seurauksena kansalaisensa?

Lakien perimmäisenä tarkoituksena on taata oikeudenmukaisuus yhteiskunnassa. Oikeudenmukaisia ovat sellaiset lait, joiden edessä kansalaiset ovat tasa-arvoisia (equality before the law). Tätä ajattelutapaa luonnehditaan myös lainalaisuuden periaatteeksi (rule of law). Lainalaisuuden periaatteen näkökulmasta positiivinen ja negatiivinen diskriminaatio ovat hyvin ongelmallisia. Kun lainsäätäjät haluaa suosia tai rajoittaa jotain intressiä, se turvautuu joko positiiviseen tai negatiiviseen diskriminaatioon. On suhtauduttava vakavasti väitteeseen, jonka mukaan lainsäädännössä on siirrytty yleisistä laeista intressiperusteisiin lakeihin.

Lakien lukumäärän kasvu lisää juridista epävarmuutta, koska ihmiset eivät voi olla varmoja siitä, minkä lakien mukaan heidän valintojaan tulevaisuudessa arvioidaan. Siksi heistä tuntuu, että juridinen mielivalta lisääntyy ja että he ovat joutuneet oikeudelliseen labyrinttiin, josta heillä ei ole pääsyä pois. Vaikka näiden ongelmien korjaaminen ei ole helppoa, niihin on uskallettava puuttua.

Lainsäätäjien on ymmärrettävä, että lakien perimmäisenä tarkoituksena on organisoida oikeudenmukaisuus yhteiskunnassa. Tämä tarkoittaa, että heidän on tiedettävä milloin ja missä lakeja tarvitaan, milloin ja missä niitä ei tarvita. Lainsäätäjien on uskallettava torjua erilaisten intressiryhmien pyrkimykset ajaa etujaan ja ratkoa ongelmiaan

lakien avulla. Kansalaisyhteiskunnassa niiden tehtävänä on selvittää keskinäiset välinsä lainsäätäjiin turvautumatta.

Hyvinvointivaltio matkalla tulevaisuuteen

Hyvinvointivaltio on tuskin tällä hetkellä huippuunsa viritetty virheetön keksintö. Se on yritykseen ja erehdykseen perustuvan poliittisen prosessin tulos merkittävine saavutuksineen ja puutteineen. Siihen kohdistuu useita huomiota ansaitsevia paineita ja kehitystrendejä, jotka ansaitsevat kaikkien – kansalaisten, poliitikkojen ja tutkijoiden – huomion. Näitä asioita käsiteltiin eri esityksissä suoraan ja epäsuoraan.

Politiikan uudelleen keksiminen

Hyvinvointivaltion rakennustyö alkoi poliittisena prosessina. Poliitiikka oli aktiivista, ohjaavaa ja vaikuttavaa. Tämä oli luonnollista, koska hyvinvointivaltiota kehittävä politiikka ammensi voimansa liberaalista demokratiasta. Ideoilla oli kannattajansa ja vastustajansa. Poliitiikka ratkaisi yhteiskunnan kehityssuuntaa koskevat arvoarvostelmat.

Politiikka on hyvinvointivaltion rakennusprojektin ensimmäinen uhri. Projektin myötä politiikka ei ole vahvistunut, vaan heikentynyt. Kansalaiset ovat kaikkoomassa politiikasta, jäsenet puolueista. Poliitiikka kiinnostaa entistä harvempia. Poliittinen valta on siirtymässä hyvinvointivaltion ammattilaisille. Hallinnon asiantuntijat ovat julkisen koneiston ruorissa, eivät poliitikot. Hyvinvointivaltiossa näyttäisi olevan politiikkaa väheksyviä ominaisuuksia, joiden seurauksena valta kasautuu entistä harvemmillä (oligarkia) ja arvoarvostelmia yritetään ratkoa asiantuntemuksella (meritokratia).

Kilpailun uudelleen keksiminen

Hyvinvointivaltion kannattajat ovat kehittäneet erilaisia argumentteja, joilla kilpailua voidaan rajoittaa ja jopa kieltää. On kuitenkin syytä arvioida kriittisesti mahdollisuuksiamme palvella kansalaisten jatkuvasti muuttuvia tarpeita ja vaatimuksia yksinomaan julkisella allokaatiolla. On todellakin otettava huomioon, että julkinen allokaatio osoittautuu riittämättömäksi ja johtaa tarpeiden tyydyttämisen säännöstelyyn. Kolme keskeistä oivallusta on tasoittanut tietä kilpailun merkityksen oivaltamiseen.

Näistä ensimmäinen on se, että kilpailu on pohjimmiltaan keksivä prosessi (discovery process) eikä nollasummapeli, jossa jokaista voittoa tasoittaa jonkun toisen tappio. Keksivänä prosessina se tuottaa uusia ideoita, jotka avaavat uusia mahdollisuuksia. Tällaista prosessia tarvitaan, koska meillä ei ole täydellistä tietämystä huomisesta, vaan huominen on keksittävä. Kun kilpailu kielletään, ihmisiltä riistetään samalla kilpailun heille mahdollisesti tuottamat ideat.

Toinen oivallus on siinä, että kilpailun salliminen näyttäisi tuottavan ihmisille enemmän mahdollisuuksia kuin yksinomaan julkinen toiminta. Se keksii uusia palveluita ja uusia tapoja tuottaa tutut palvelut. Se luo työpaikkoja, parantaa työolosuhteita ja kohottaa palkkoja. Se synnyttää uutta pääomaa, jota tarvitaan uusien asioiden tekemiseen. Jos julkinen toiminta olisi näissä asioissa tehokkaampi kuin kilpailu, meillä olisi siitä jo riittävä näyttöä.

Kolmas oivallus on siinä, että kilpailu ja julkinen valta eivät ole toistensa vastustajia. Ongelmamme ei ole se, kuinka torjua kilpailu, vaan kuinka luoda yhteiskuntaa ja julkista valtaa hyödyttävä suhde julkisen vallan ja kilpailun välille. Kilpailun vastustamisessa ei siten ole kysymys kansalaisten oikeuksien ja hyvinvoinnin suojelemisesta, vaan julkisten ammattikuntien halusta suojautua kilpailua vastaan.

Vastuun uudelleen keksiminen

Julkisen auttamisen ideana on ollut se, että julkinen valta auttaa vaikeuksissa olevia ratkomaan ongelmia ja kehittymään siten kykeneviksi selviytymään elämässä omin voimin. Julkinen apu on tarkoitettu tilapäiseksi. Toisin sanoen antamalla oikeuksia julkinen valta toivoo kansalaisten kehittyvän vastuullisiksi kansalaisiksi.

Kehitys ei kuitenkaan kaikin osin tue odotuksiamme julkisesta avusta. On esimerkkejä, joiden mukaan vaatimukset oikeuksista eivät synnytä vastuullisuutta, vaan vaatimuksia uusista oikeuksista. Tätä prosessia kuvaa osuvasti ruotsalainen Anders Isaksson kirjassaan *Alltid mer, aldrig nog*, jossa hän osoittaa, kuinka ihmiset, joilla on itsellään riittävät edellytykset (koulutus, varallisuus jne.) ratkoa ongelmiaan, vaativat julkista valtaa auttamaan itseään. Isakssonin johtopäätös on, että hyvinvointivaltio voi tehdä aina enemmän, mutta se ei voi koskaan tehdä kaikkea mitä toivotaan.

Lisättyjen oikeuksien vaatiminen vastuuta välttelemällä on synnyttänyt ilmiön, jota voidaan kutsua moraaliseksi köyhyydeksi. Moraalisella köyhyydellä tarkoitetaan ihmisten taipumusta käyttää yhteisöllisiä resursseja ongelmiansa ratkaisemiseksi omien resurssien sijasta ja pitää julkista valtaa vastuullisena omista valinnoistaan ja niiden seurauksista sen sijaan, että he itse ottaisivat ne kantaakseen.

Moraalista köyhyyttä on löydettävissä kaikista sosiaaliryhmistä. Se ei rajoitu mihinkään luokkaan tai ryhmään. Myös yrityksillä on taipumusta vastaavaan käyttäytymiseen, ilmiö, jota Yhdysvalloissa kutsutaan termillä yritysten hyvinvointi (corporate welfare). Moraalisella köyhyydellä näyttää olevan hyvinvointivaltiossa hedelmällinen maaperä kasvaa.

Kun hyvinvointivaltio on ottanut tavoitteekseen palvella erottelematta kaikkia, resursseja ohjautuu tarkoituksiin, joissa niiden ei tarvitsisi olla. Kun kaikki ovat yhteisellä kukkarolla, ihmiset, jotka tarvitsisivat eniten julkista valtaa avukseen ja tuekseen, eivät saa tarvitsemaansa apua. He jäävät avusta paitsi, koska heillä ei ole tukenaan hyvin rasvattuja eturyhmiä, jotka tuntevat tien vallan keskuksiin. Hyvinvointivaltio ei ole vain moraalista toimintaa, vaan siitä riippumatonta etujen tavoittelua valta-asemien perusteella. Juuri tämä seikka on syynä siihen, miksi niin monen ihmisen ongelmat kärjistyvät taloudellisen kasvun myötä.

Vastuun uudelleen keksiminen tarkoittaa, että meidän olisi harkittava luopumista universalismista ja sen korvaamista tarveharkinnalla. Vain tällöin julkinen apu saadaan riittämään sitä todella tarvitseville. Vastaavasti etujaan menettävien olisi muistettava, että vastuullinen käyttäytyminen ei ole rasite, vaan palkinto.

Valtio-kunta-suhteen uudelleen keksiminen

Suomalaisessa järjestelmässä meillä on takana aika, jolloin kunnat olivat lähinnä vain toimeenpanevia virastoja julkisen vallan hierarkiassa. Valtio suunnitteli ja rahoitti, kunnat toteuttivat. Kuntien itsehallinto oli alisteista kuntien väliselle tasa-arvolle, jota mitattiin palveluiden, henkilökunnan koulutuksen ja mitoituksen sekä organisaation samankaltaisuudella.

Elämme jo aikaa, joka vaatii kunnilta kansalaisten itsehallintoa ja rohkeutta tehdä asioita omasta maaperästä omalla otteella. Tämä johtaa väistämättä siihen, että kunnat erilaistuvat, mutta se ei kuitenkaan tarkoita kuntien eriarvoistumista. Kun kunnat keksivät uusia asioita ja uusia tapoja tehdä vanhoja asioita, muilla kunnilla on samalla vastaavasti huomattavasti enemmän opittavaa.

Valtio on ottanut haasteen vastaan. Se suunnittelee useita toimia kuntien itsehallinnon vahvistamiseksi. Tosin esimerkkejä vastakkaisesta toiminnastakin on tunnistettavissa. Suurin ongelma on kuitenkin siinä, missä määrin kunnat ottavat haasteen vastaan. Vastuu suomalaisesta yhteiskunnasta voi olla huomenna kunnilla, jos niillä on siihen rohkeutta. Aidossa kansalaisyhteiskunnassa kunta on kansalaisilleen huomattavasti tärkeämpi julkinen instituutio kuin valtio.

Lopuksi

On yllättävää kuinka monipuolinen ja innostava voi olla noin sadan ihmisen yhteinen iltapäivä. Se nosti esille uusia ja merkittäviä yhteiskunnan kehittämisen mahdollisuuksia ja painopisteitä, joista merkittävimmät olivat epäilemättä rohkeus luopua vanhasta ja kohdata uusi. Tämä edellyttää ihmisiltä halua toimia vuorovaikutteisesti. Uusien mahdollisuuksien avaaminen on luonteeltaan tuotekehitysprosessi, jossa dialogilla, arvostuksella, kunnioituksella ja luottamuksella on keskeinen merkitys. Ne ovat myös tulevaisuuteen suuntautuvan matkantalon eväät.

Mitä uutta parlamenteissa?

Hallintotieteen tohtori Paula Tiihonen¹

Lyhyt vastaus: vähän. Valitettavan vähän vanhojen demokratioiden alenevan arvostuksen kierteeseen nähden. Suorastaan pelottavan vähän ottaen huomioon millä innolla vanhat demokratiat ovat olleet valmiit jopa aseiden voimalla viemään eri maanosiin demokratiansa.

Vaaleissa kansojen edustajat ja puolueet saavat valtakirjansa yhä pienemmältä osalta niin kansalaisia kuin asukkaita. Monessa maassa vaalioikeus on monella tavalla tosiasiaa rajattua ja tästäkin osasta vain 1/3 käyttää äänioikeuttaan. Legitimiteetti ontuu myös, koska puolueiden jäsenmäärät ovat laskeneet, Suomessa yleisesti ottaen puolittuneet 1980-luvulta lähtien. Keskustalla on 190 000, SDP:llä 45 000, kokoomuksella 40 000 ja vasemmistoliitolla 10 000 jäsentä, joista näistäkin yleensä vain puolet jäsenmaksun maksavia. Äänioikeutetuista 7–8 % on puolueen jäseniä. Lähes poikkeuksetta politiikka ja parlamentti ovat niiden instituutioiden joukossa, joita arvostetaan kaikkein vähiten. Alennustila näyttää pysyvältä. Arvostus- ja luottamusmittausten pahnan pohjimmaisena oloa on jatkunut myös Suomessa jo monta vuosikymmentä.

Konkreettisesti demokratiavajeen syvyys ja tähän turtuminen ilmenee parlamentaarisessa työssä kansainvälisten vierailijoiden eduskunnan tulevaisuusvaliokunnalle ylivoimaisesti eniten esittämästä kysymyksestä: ”Voivatko tosiaan eri puolueiden kansanedustajat kokoontua parlamentissa kaksi kertaa viikossa saman pöydän ääreen ilman hallituksen esitystä?”

Henkilökohtainen johdanto. Kauko Sipposen aikaan Tampereen yliopistossa hallintotieteissä etsittiin innokkaasti uutta maailmalta. Kun olen päätynyt soveltamaan virkamiehenä hänen oppejaan parlamentaariseen puolelle, on syytä arvioida missä määrin parlamentin tehtävät ja asema ovat kokeneet muutoksia. Ja koska vahva lähtöaavistukseni on, että varsin vähän on parlamentaarisessa demokratiassa liikahtanut, on syytä pohtia tulevaa. Mitä uutta voisi tulla, tulisi tulla ja mitä luvataan tulevaksi jokaisen meistä heikkoina signaaleina aistimien vakavien poliittisten ongelmien parlamentaariseen käsittelyyn? Rajoitun tarkastelussa kuitenkin vain demokratiaan valtiollisena käytäntönä eikä ideaalina eli keskityn parlamenttien toiminnalliseen puoleen. Tiedän muiden Sipposelle kirjoittavien pitävän huolen demokratian tarkastelun muista tasoista ja tahoista.

Johdatusta demokratian uusiutumistarpeeseen. Demokratia parlamentaarisine instituutioineen on paradoksaalisessa tilanteessa. Valtiollinen demokratia on levinnyt laajemmalle ja nopeammin maailmassa kuin optimistisemmatkaan tulevaisuuden näkijät

¹ Suomalainen yhteiskunta on pieni ja aina ei ole helppoa erottaa julkista ja yksityistä, valtiota ja kansalaisyhteiskuntaa, virkaa ja harrastusta. Tämä artikkeli on kirjoitettu Kauko Sipposen oppilaana Tampereen yliopistosta, hänen avaran maailmansa kehitystä sivusta seuranneena kirjoittavana kansalaisena. Ilolla.

ovat osanneet nähdä. Lähes koko Aasia on siirtynyt ainakin muodollisesti demokrati-
aan muutamassa vuosikymmenessä. Sadat miljoonat ihmiset ovat saaneet instituuti-
oiden myötä lisää vapauksia ja oikeuksia ja ennen kaikkea vaurautta. Euroopan sisällä
Neuvostoliiton hajoaminen ja halukkuus EU-jäsenyyteen on muuttanut demokratioik-
si itäistä Eurooppaa maa toisensa jälkeen. Tahti on ollut niin kiivas, että demokratia on
tarkoittanut ensi sijassa kansanvaltaisten organisaatioiden rakentamista. Rakentamis-
vaiheen jälkeen innostus on alkanut hiipua ja äänestysluvut laskea. Demokratian tyhjät
huoneet eivät riitä.

Vanhoissa demokratioissa samainen paradoksi on vielä pahempi. Kun vihdoinkin demo-
kratia on levinnyt kaikkiin maanosiiin ja enemmistöön maailman maista, demokralialta
karkaa sisältö. Kyse ei ole siitä, että kansalaiset eivät tietämättömyyttään taikka ymmär-
tämättömyyttään enää kunnioita valtiollista demokratioa. Päin vastoin. Näyttää siltä, että
kansa tietää vallan ja vallan käytön mahdollisuuksien olennaisesti kaventuneen kansal-
lisissa hallituksissa ja parlamenteissa. Paitsi kansalaiset myös ne etupiirit, joiden asioita
demokratian on totuttu ajavan, eivät enää koe valtiota ja sen elimiä tulevaisuutensa
muotoutumisessa riittävän tärkeiksi tai ne katsovat valtion siirtyneen heille hyödyttö-
mien ja jopa vastaisten etujen ajajaksi. Kansalaiset reagoivat jaloillaan ennen kuin val-
tiollinen koneisto taikka edes suurin osa tutkijoista saa ilmiön edes kunnolla havaittua
ja selitettyä. Ja tästähän on pitkä matka ongelman ratkaisuun – ongelman, joka ei ehkä
ole edes ratkaistavissa.

Jatkakaamme paradokseilla. Euroopassa meidän aikamme eräs kaikkein tärkeimpiä
demokratian asioita, perustuslaki, valmisteltiin lopulta kansalaiset kiertäen. Viime vai-
heessa kun kahden EU-jäsenvaltion kansat hylkäsivät EU:n perustuslakiehdotuksen, se
neuvoteltiin salassa. Kansalaiset eivät missään jäsenmaassa saaneet tietää edes, mistä
neuvoteltiin. Perustuslain synnyttäminen kansalta piilossa ei tuntunut lehdistöä ja kan-
sojen edustajia huolettavan. Demokratia on ajautunut näin kauaksi kansan vallasta. Pe-
rustuslain muutos käärittiin juridisesti kestävään muotoon ”erinäisiksi sopimuksiksi”,
jotka kuten kansainväliset sopimukset yleensä, on valmisteltava salassa. Tv-kamerat ja
lehdet uutisoivat vain prosessin etenemistä, sisällöstä ei ollut lupa kertoa sanallakaan.
Näin myös Britanniassa, parlamentarismien synnyinmaassa ja maassa, jossa Blairin val-
taan tullessa kansalaisille annettiin esimakua siitä, että heitä voidaan tärkeiden ratkai-
sujen valmisteluvaiheessa suoraan kuulla. On arvioitu, että Britanniassa yli 80 % äänes-
täjistä haluaa kansanäänestyksen EU:sta. Luvut kansanäänestykset ja muut kansan
tahdon kuulemiset on haudattu. Miten on ajateltu sitouttaa eurooppalaiset ajamaan yh-
teistä ja yleistä etua?

Globaalitaloudessa valtiot demokratioina jatkavat vastuunkantoa aivan kuin mikään
ei olisi vuosikymmeniin muuttunut. Tässä järjestelmässä ne joutuvat vastaamaan huo-
noista valinnoista, keinoista tekemisistä ja yhä moninaisimmista tekemättömyyksistä
koskien paitsi talouden eri aloja, turvallisuutta, ympäristöä, työtä, terveyttä, koulutusta,
tiedettä, perhettä ja koko elämän kirjoa. Maailmassa, jossa valtioilla ei ole enää samaa
valtaa ja samoja vallan käytön välineitä kuin aiemmin. Olennaiset taloudelliset ja muut
valinnat tehdään niiden ulottumattomissa. Markkinataloudelle ei ole ylipäätään vaihto-
ehtoa. Eräs vaikeimmin tunnustettavista muutoksista on, että nykyisellään kansallisilla
hallituksilla ei ole keinoja turvata kansalaisilleen työtä. Ja tästä seuraa paljon.

Demokratian tutkijat (mm. Norberto Bobbio) ovat varoittaneet ”rikottujen lupaus-
ten” vaarasta. Pohjoismaisessa demokratian mallissa epäsuhta valtiollisen demokratian
lupausten – ihmisten kokemana - ja toteutuneen todellisuuden välillä – ihmisten koke-

mana - tulee olemaan erityisen suuri. Syy on yksinkertainen: täällä omaksutussa hyvinvointimallissa valtio on ollut vahva ja laaja. Valtiollinen järjestelmä ei ole 1960-luvulta lähtien tyytynyt vain lupaamaan kansalaisille mahdollisuuksia hyvinvointiin. Valtio on itse lähes kaikilla elämänaloilla jakanut hyvinvointia kaikille välittömästi tai välillisesti. Jo parin sukupolven ajan kansalaiset ovat tottuneet siihen, että valtio huolehtii heistä hyvinä ja huonoina aikoina.

Elämä on – sanoo mainos. Suomi on monessa elämänlajissa hyvä, ehkä paras. Tätä kirjoittaessa kuultiin gallup-tulos, joka osoittaa suomalaisten olevan maailman onnellisin kansa. Sisältyykö tähän oma paradoksin vai onko kansa viisaampaa kuin tutkijat? Joka tapauksessa ei ehkä ole sattuma, että tarinan mukaan yksi niitä harvoja kertoja kun tulevaisuusvaliokunta on lähes 15 vuoden olemassaolonsa aikana äänestänyt, koski hyvän elämän sisältöä. Yleisesti valiokunnassa on katsottu tulevaisuuksia aina olevan monia, joista ei ole mieltä äänestää lopputuloksena ollen hallituspuolueiden voitto. Kilvoittelu on hyväksi, tulevaisuusvaliokunnassa parhaimmillaan ajatusten ja visioiden uutuudesta, säkenevyydestä ja kantavuudesta.

Suurissa kuvioissa kapitalismin voittokulku on ollut kiistatonta. William Baumol, Robert Litan ja Carl Schramm kuitenkin muistuttavat uudessa kirjassaan *Good Capitalism, Bad Capitalism and the Economics of Growth and Prosperity* (2007), että kapitalismeja on montaa lajia. Vaikka kaikki valtiot seuraisivatkin talouden kasvun mallia, on niiden tehtävä paljon muita hyvän tulevaisuuden kannalta ratkaisevia valintoja.

Tunnettu demokratian tutkija Philip Bobbitt on kuvannut valtion kehitystä ja vallan siirtymää valtiolta ja valtiolliselta demokratialta pääosin markkinoille oivallisesti kirjassaan *The Shield of Achilles, War, Peace and the Course of History* (2002). Hänen mukaansa uusi markkinavaltioista koostuva kansainvälinen yhteiskunta on syntynyt. Markkinavaltiot tarjoavat aktiivisesti kansalaisilleen vain mahdollisuuksia. Ne eivät määritä sitä, mihin ja miten tarjottuja mahdollisuuksia tulee käyttää. Markkinavaltioissa on kolme päämuotoa: yrittäjäperusteinen markkinavaltio, merkantiilinen markkinavaltio ja manageriaalinen markkinavaltio.

Bobbittin eräs lopputulema on kuitenkin, että kuten ennenkin ”laki, strategia ja historia” määrittävät valtion legitimitetin.

Sota on ihmisten kannalta pahinta ja siltä valtion tulee ihmisiä suojata. Bobbitt katsoo, että tulevaisuuden sotaa tai suurta katastrofia eivät aiheuta valtioiden hyökkäykset. Ensimmäistä kertaa valtion synnyn jälkeen ei tarvita valtion rakennelmaa organisoimaan suurta väkivaltaa, niin suurta, että se tuhoaa kokonaisia valtioita ja yhteiskuntia. Mutta, ironista kyllä, valtiota tarvitaan entistä selvemmin rakentamaan kansainvälistä rauhaa ja antamaan kansallista turvaa. Tarvitaan valtioiden yhteisöä. Markkinat eivät yksin koskaan pysty koordinoimaan puolustuksellista taktiikkaansa yhteiseksi ja yleiseksi strategiaksi. Bobbittin mukaan rauhan tekoon ja turvan antajaksi pystyy kuitenkin vain uusi markkina-valtio.

Parlamenttien tehtävien pysyvyys. Parlamentit säätävät lait. Niiden tehtävät ovat vaikiintuneet lakien säätämiseen ja kansainvälisten sopimusten hyväksymiseen, verojen määräämiseen ja valtion budjetin vahvistamiseen ja hallitukselle luottamuksen antamiseen ja sen poisottamiseen. Useissa maissa parlamenteilla on hallituksen valvontaan liittyen myös yleisempiä ministeriöiden oikeudellista, taloudellista ja hallinnollista toimintaa tarkastavia toimintoja. Perustaltaan kuitenkin parlamentit ovat säilyneet muuttumattomina – ne ovat pitäytyneet vallan kolmijaossa lainsäädännössä jättäen lainkäytön ja toimeenpanon niitä hoitaville valtioelimille. Parlamentit edustavat toimintatavoiltaan

tiukasti traditioihin kiinnittyneitä instituutioita. Aloittevalta ja strategiat ovat hallituksen käsissä: hallitus hallitsee.

Parlamenteilla on kuitenkin perinteisesti ollut roolinsa, kun ratkaistaan kansakunnan suuria kysymyksiä, kuten päättäminen sodasta ja rauhasta. Verotus ja valtion budjetti ovat olleet tässä suhteessa tärkeitä demokratian välineitä. Parlamenttiin kohdistuvista uudennaisista kansalaisten odotuksista konfliktien ratkaisijana kertonee jotain se, että viime vuosina parlamentit ovat olleet suorastaan kansannousujen tai vallanvaihdosten osapuolina tai jopa keskiössä kuten Ukrainassa 2004. Monessa maassa parlamentit ovat ottaneet aktiivisesti kantaa sellaisissa kansakunnan valintatilanteissa, joissa ristiriitaiset tavoitteet ja varsin erisuuntaan johtavat arvovalinnat ovat voimakkaita. Terrorismin vastainen sota on nostattanut monessa maassa näitä periaatekeskusteluja. Turkin parlamentti kaatoi parlamentin äänestyksessä 2003 enemmistöhallituksen Irakin sotaa koskevan ehdotuksen vieraiden joukkojen sallimisesta maaperällään ja joukkojen lähettämistä ulkomaille. Nämä parlamentin uudentyypiset ”puheet kansalle” eivät ole lain-säädännön taikka valtion budjettisuunnittelun asioita. Ne ovat kertaluonteisia, akuuttien kriisien ratkaisun strategisia valintoja. Niiden takana on kuitenkin näkemys kansakunnan tulevaisuuden suuresta linjauksesta, valinnasta sodan ja rauhan-kysymyksenä. Tästä syystä niitä ei ole jätetty vain hallituksen strategiseksi asiaksi.

Euroopassa edes EU-jäsenyys, sen laajentuminen taikka sen tehtävien ja toimivallan jaon muutokset eivät ole näkyneet muutamaa maata lukuun ottamatta parlamenttien tehtävissä. EU:n perustuslakia uudistettaessa on jotenkin ollut suorastaan tavoite, että kansalliset parlamentit ja niitä koskevat säännökset ja toimintatavat pysyvät muuttumattomina. Suomessakin se osa demokratiaa, joka määräytyy tai kytkeytyy EU:hun, on sisään ajettu pala palalta hyvin matalalla profiililla, EU:n merkitystä vähätellen ja erityisesti varoen antamasta kuvaa, että eduskunnan asema jotenkin muuttuisi. Valtiosääntö uudistettiin teknisesti. Varovaisuutta on luonnollisesti lisännyt pelko siitä, mitä mieltä kansa on. Suomessa kansan mielipidettä ei kuitenkaan suoraan ole tarvinnut kysyä.

Voiko olla, että kun sekä yksityinen että julkinen sektori on läpikäynyt itsenäisyyden aikana monia uudistuksia, parlamentaarinen demokratia on katsottu niin hyväksi, että ei tarvitse edes vakavissaan miettiä muutoksia sen tehtäviin ja asemaan? Suomen perustuslaki uusittiin katsomatta olevan syytä pohtia systeemin uusimista muuta kuin poistamalla presidentiltä valtaa – poistamalla siis valtaa siltä valtioelimeltä, jonka valinta oli juuri siirretty suoraan kansalaisille. 100 vuotta vaalioikeutta ei ollut riittävä aika tunnustaa edes puolueiden olemassaoloa avoimesti uuteen perustuslakiin. Uusia avauksia demokratian lisäämiseen ei tehty.

Politiikan ja parlamenttien suuri valinta. Jos edellä esitetty tutkijoiden analyysi demokratian suuresta paradoksista, petettyjen lupausten kirouksesta ja siirtymästä kansallisesta hyvinvointivaltion kaudesta globaaliin markkinavaltioiden kauteen pitää paikkansa, eikö parlamenttien tehtävänä ole puhua ihmisilleen asiasta? Kertoa maailman muutoksesta ja siitä, että kansalaisten ja erilaisten eturyhmien odotukset ovat epärealistisia. Kertoa siitä, kuka tekee ja missä tulevaisuuden suuret valinnat ja ehkä valottaa hieman myös sitä, mitä ne ovat. Tämäkään ei riitä. Parlamenttien olisi tehtävä tulevaisuutta ja saatava ihmiset mukaan. Laki, budjetti – ei edes edustuksellinen demokratia riitä välineeksi tähän tehtävään.

Tilanteessa, jossa parlamenteilta ja demokratialta murenee legitimitetti, on ajateltava muutakin kuin apparaattia ja suoritustekniikkaa uusiksi. Poliitiikan ja parlamenttien suuri tulevaisuuden valinta on: Annettaanko kehityksen mennä omalla painollaan kuin

luonnonlakina vai vastustetaanko sen huonoja puolia ja tuetaan sen hyviä puolia? Jokin on pahasti globaalitaloudessa mennyt vaurauden ja hyvinvoinnin jakamisessa vikaan, kun maailmassa on miljardi ihmistä jyrkkenevän köyhyyden kierteessä. Köyhimmän miljardin tulot eivät ole lainkaan kasvaneet 1960-luvulta asti vaikka talouden kasvu on ollut ennätysellistä ja sitä on jatkunut todella pitkään (Paul Collier: *The Bottom Billion. Why the Poorest countries are falling and what can be done about it.* 2007). Suomi ja suomalaiset ovat päättäjinä, vaikuttajina ja monena muuna toimijana eri aloilla ja eri tasoilla tässä mukana ja vastuussa.

Talous on ihmisten tekemä. On aika Suomessakin miettiä uusiksi ainakin käsitykset siitä, kenen etuja valtio ajaa? Mitä on yleinen ja yhteinen etu? Mitä on demokratia ja tassa-arvo? Jokaisen valtion päätöksen ja teon kohdalla pitäisi arvioida lisääkö vai vähentääkö se tuloeroja. Oletan, että Suomessa ihmisten mielestä ei ainakaan nimenomaisella valtion päätöksellä tuloeroja tulisi lisätä.

Niin kansallisvaltiot kuin niiden yhteiset organisaatiot kuten EU, Maaailmanpankki tai YK tietävät globaalissa maailmassa talouden ja kilpailun kovat lait. Poliitiikan heikon aseman jakavat kaikki. Jos parlamentit lähtevät taistelemaan nykyistä oikeudenmukaisemman maailman ja aidomman demokratian puolesta, ne tarvitsevat todella vahvan tuen. Ainoastaan ihmisten suora tuki on kyllin vahva. Tätä taustaa vasten on mielestäni suuri erhe ohittaa EU:n perustuslain laadinnassa vallan kohde eli Euroopan ihmiset.

Tulevaisuusvaliokunta. Suomessa 15 vuotta sitten osa kansanedustajista näki tulevaisuusvaliokunnan perustamisen eräänä keinona parlamentin uudistamiseen sisältäpäin. Kuten muutkin valiokunnat se koostuu 17 kansanedustajasta, jotka valmistelevat sille lähetetyt valtiopäiväasiakirjat. Valiokunta käsittelee tulevaisuuden kehitystekijöitä ja kehitysmalleja. Se selvittää tulevaisuuden tutkimista, myös sen menetelmäkysymyksiä. Se arvioi teknologian yhteiskunnallisia vaikutuksia ja toimii kansainvälisellä tasolla teknologian merkityksen arvioinnin parlamentaarisenä elimenä. Kysymys on eräänlaisesta parlamentin ”think-tankista”.

On muodostunut tavaksi, että vaalikauden aikana hallitus antaa 1-2 tulevaisuusselontekoa. Aiheena viime kaudella oli väestökehitys. Uusi hallitus on ilmoittanut seuraavan tulevaisuusselonteon käsittelevän ilmastomuutosta. Muut tehtävät ja toiminnot - aiheiden määrittelystä alkaen - valiokunta saa itse valita. Työtavat vaihtelevat aiheesta ja hankkeesta riippuen. Joku aihe vaatii perusteellisen tiedepohjaisen selvityksen, joku muu aihe aukeaa politiikan tasolla parhaiten järjestämällä seminaari. Joskus on kyse niin vaikeasta ongelmasta, ja niin uudesta teemasta, että se vaatii esiselvityksen tilauksen yliopistolta ja sitten vasta toisessa vaiheessa valiokunnan selvityksen ja kannanotot. Valiokunta on käyttänyt kahta taustaryhmää apunaan, joista toinen on edustanut ”kokeneita viisaita” ja toinen ”haastavia nuoria”.

Oleennaista on, että tulevaisuusvaliokunta on parlamentin oma poliittinen innovaatio. Se on syntynyt kansanedustajien omasta aloitteesta ja monen tahon vastustuksesta huolimatta. Tulevaisuusasioiden käsittelyyn erikoistuvan foorumin perustaminen ja vakinaistaminen ei ollut helppoa. Tarvittiin kaksi kertaa kansanedustajien enemmistön lakialoite (133 edustajaa vuonna 1986 ja 167 edustajaa vuonna 1992). Valiokunnan vakinaistamista valtiosäännön uudistamisen yhteydessä vastustettiin. Tarvittiin historiallinen päätös, jolla täysistunto äänesti nurin perustuslakivaliokunnan asiantuntijoihin vakinaistamista vastustavan kannan. Äänestyksessä valiokunnan vakinaistamisen läpiajaneet kansanedustajat totesivat suuressa salissa saamansa voiton jälkeen ”tulevaisuus on pysyvä”.

Ottaen huomioon, että parlamentit ovat kaikkialla maailmassa varsin samanlaisia, on luonnollista, että tulevaisuusvaliokunnassa vierailee paljon poliitikkoja, tutkijoita, virkamiehiä, lehtimiehiä ja muita ”uuden perään janoajia”, joiksi heitä voinee kiinnostuksensa nojalla nimittää. Mikä heitä kaikkein eniten hämmästyttää? Yksi ylitse muiden: että Suomessa parlamentin jäsenet istuvat monta tuntia viikossa samassa huoneessa ja pohivat yhdessä jotain. Ei aamu-TV:n tai iltapäivälehdessä esille nostattamaa päivän pikkukriisiä vaan pitkän aikavälin tulevaisuusasioita, jotka he ovat itse maailmanmenosta tärkeiksi tunnistanee ja antaneet näille ilmiölle nimet. Ja kun vieraille kerrotaan, että he myös suunnittelevat itse määritellyn asialistan pohjalta vaalikaudeksi hankkeita yhdessä, päättävät niiden toteuttamistasosta ja – tavasta, tekevät johtopäätöksiä ja julkaisevat ajattelunsa tulokset yhdessä, he puistelevat päätään. Sellaista ei voi tapahtua eri puolueita olevien edustajien kesken. Ei ainakaan asioista, joita ei ole hallitus ensin käsitellyt, ottanut kantaa ja tosiasiasa jo kannan lakipykäliksi asti hionut.

2000-luvun parlamentti. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta on monella tasolla ja tavalla kansainvälisessä vertailussa uudenlainen demokratian forum tai instituutio. Unesco on ottanut sen malliksi tieteen, teknologian ja innovaatioiden uudenlaisena parlamentaarisenä käsittelyfoorumina. Vuonna 1889 perustettu Parlamenttien välinen liitto (IPU) on yksi vanhimmista laaja-alaisista yhtäjaksoisesti toimineista kansainvälisistä organisaatioista. Se arvioi vuonna 2006 parlamenttien uusia tehtäviä ja uudistumistarpeita tällä vuosituhanella ja laati tuloksista käytännön oppaan *Parliament and Democracy in the Twenty-first Century - a guide to good practice*. Opaskirjassa määritellään parlamentti ”keskeiseksi instituutioksi, jonka kautta kansan tahto ilmaistaan, säädetään lait ja valvotaan hallitusta”. Perinteisten tehtävien hoitoa ohjeistetaan esimerkein eri puolilta maailmaa, ja koska kohteena on kaikki maailman parlamentit, päähuomio on sellaisissa perusasioissa kuin julkisuus ja ihmis- ja perusoikeudet. Mitään varsinaista uutta näistä ei löydy.

Kirja päättyy jaksoon tulevaisuuden kohtaamisesta. Parlamenttien on oltava valmiina moneen: edustamaan ja puhumaan koko kansan puolesta sen kaikkine erilaisuuksineen, tekemään julkisiksi ja tunnetuiksi politiikan valinnat ja ongelmat suurelle yleisölle, tuomaan kansallisen tason foorumeille keskusteluun ja väittelyyn vaihtoehtoisia näkemyksiä ja ratkaisumalleja, edesauttamaan konfliktien ratkaisua ja erilaisten eturistiriitojen sovittelua korkean tason dialogin tuntijana ja huolehtimaan ihmisoikeuksien sekä taloudellisten, sosiaalisten, sivistyksellisten ja poliittisten oikeuksien suojelusta ja edistämisestä.

IPU:n kirjan tulevaisuusluvun viimeinen kappale puhuu tulevaisuuden suunnittelusta ja teosta. Se esittelee malleja, joissa parlamentti on siirtynyt reaktiivisuudesta aktiivisuuteen, hallituksen esitysten hyväksyjästä aloitteentekijäksi, menneen tai tämän päivän yksittäisten ongelmien ratkaisusta pitkän aikavälin rakenneongelmien pohtijaksi. Esimerkkeinä ovat Latvian parlamentin vuonna 2003 perustama Latvian tulevaisuutta kehittävä valiokunnan jaosto, Israelin parlamentin vuonna 2001 perustama tulevien sukupolvien valiokunta ja Suomen parlamentin vuonna 1993 perustama tulevaisuusvaliokunta. Tulevaisuusvaliokunnan katsotaan antavan positiivisen näytön siitä, että parlamentaarikot todella voivat olla aloitteellisia ei ainoastaan tulevaisuuden hahmottamisessa vaan myös haltuunotossa ja täten maansa tulevaisuuden tekemisessä. Kirjan mukaan näin kuitenkin vain, jos parlamentaarikoilla on itseluottamusta käyttää sitä valtaa, joka heillä jo on hallussaan. Visionäärinen valta on yksi vallan muodoista.

Välähdyksiä tulevaisuustyöstä. Virallinen kuvaus tulevaisuusvaliokunnasta on tuoreessa eduskunnan 100-vuotishistorian 7. osassa, jossa käsitellään valiokuntia.

Historiateoksessa todetaan, että tulevaisuusvaliokunnan työn organisointi on ollut ja sen täytyykin olla joustavampaa kuin muissa valiokunnissa. Totta. Joskus varsin innovatiivisessa ajattelutyön kiivaimmassa vaiheessa sisällön vakavuus, resurssien vähäisyys ja uuden etsinnän into ovat kieltämättä näyttäneet johtaneen muutamaan ei-parlamentarisen perinteen mukaiseen tilanteeseen.

Kun valiokunnalta tivataan onko konkreettisia tuloksia, eräs leikkisä vastaus on: 10 vuoden aikana 1 000 nuorta Amerikkaan kesätöihin. Wisconsin-projektissa 1990-luvun puolivälissä verrattiin Suomen ja viiden miljoonan asukkaan Wisconsinin yhteiskuntakehitystä. Lähtökohtana oli suuri ero työpaikoissa, Suomessa syvä työttömyys ja heillä pula työntekijöistä. Vertailuprojektin sanoma suosituksineen siitä, mitä Suomen pitäisi tehdä kestää tämän päivän arvion. Sivutulemakin oli arvokas. Nimittäin juuri ennen valiokunnan delegaation matkaa Wisconsiniin sihteeri sai illalla projektiryhmään vielä sähköpostin (huom. yhteydenpito jo tuolloin s-postilla), jossa tarjottiin työtä kesäksi. Tietäen, että tämä työnvälitys menee ohi valiokunnan väljänkin tehtävätulkinnan, valiokunta nyökkäsi hämmentyneenä myöntävästi kun perillä ministeri kysyy suoraan paljonkos nuoria on ensi kesänä tulossa ehdottaen aluksi muutamaa tuhatta. Joku edustajista hätäpäissään lupasi: jos 100. Harjoitteluvaihto on jatkunut katkeamatta 10 vuotta. Ensimmäisen kierroksen valintoineen/työlupineen/terveystodistuksineen/vakuutuksineen valiokunta hoiti vapaaehtoistoina iltaisin, kun ei kukaan muu instanssi ottanut asiaa hoitaakseen. Suomalaiselle lupaus on lupaus.

Luovassa prosessissa työntöön iloa ja intoa ei voi ennakoida. Venäjä 2017- skenaariot syntyivät kuten julkaisun esipuheessa sanotaan ”tuluskukkarosta tuli takki” -periaatteella. Normaalisti hankkeet suunnitellaan huolella. Nyt aloitettiin epävirallisesti vain kokoontumalla aamukahville ennen edk:n ovien aukenemista opiskelemaan Venäjä-asioita. Mukaan aamukahville alkoi tulla uusia ihmisiä: ovelle ilmaantui ekonomistia, sotilasta, päätoimittajaa... joista joku ilmoitti kyvyistään kirjoittaa... Lopputulemana oli valiokunnan historian kaikkein eniten julkisuutta saanut seminaari ja julkaisu. Heikko signaali osoittautui vahvaksi.

Tätä vakavammin valiokunnan työstä ja syvälle luotaavista pohdinnoista kertoo hahmoteltu lista tämän vaalikauden teemoista.

1. *Oppimalla uudistuva Suomi* – metropolien ja uuden yleissivistyksen haaste
Osaamisvetoinen talous on vaativa, koska siinä kärjessä pysyminen edellyttää jatkuvaa uudistumista. Tämä ei koske vain yrityksiä ja yliopistoja vaan myös yhteiskuntamallia kokonaisuutena ja kansalaisilta edellytettävää yleissivistystä. Yleissivistyksellä on talouskasvusta riippumaton merkitys hyvinvoinnin kannalta.
2. *Hyvinvointimallin tabut, ”pyhät” väärinkäsitykset*
Valiokunta jatkaa Pohjoismaisen yhteiskuntamallin arviointia siitä, mihin se lähes 10 vuotta sitten päätyi tulevaisuusmietinnössään (1/1997). Selvitetään hyvinvointimallin pahimmat rakenteelliset virheet, vinoumat ja väärinkäsityk-

set – tabut. Miten on mahdollista, että 1) köyhät kuolevat ja sairastavat enemmän kuin rikkaat, 2) parhaat ja kaikkein kalleimmat koulutuspaikat lankeavat varakkaiden, hyvinkoulutettujen vanhempien lapsille pääseudulla, 3) asumisessa valtio tukee verotuksen ja muun toimintansa kautta enemmän rikkaita kuin köyhiä, 4) peräti ehkä 90 000 nuorta on syrjäytynyt, heistä ½ eli 45 000 on kaikkien järjestelmien ulkopuolella eli he eivät kuulu työttömiin eivätkä he ole koulussa – heistä ei oikeastaan tiedetä mitään ja 5) tuloerot ovat globaalitaloudessa, mutta myös Suomessa kasvaneet jyrkästi ennätyksellisen kauan jatkuneesta talouden nousukaudesta huolimatta?
Kenen etua valtio tosiasiaassa on ajanut ja ajaa?

3. *Metsät ja metsien käytön tulevaisuus*
Valmisteleva hanke hallituksen ilmasto- ja energiaselontekoon vastaamiseen (hallitus antaa selonteon 2009 eduskunnalle, tulevaisuusvaliokunta tekee siitä mietinnön, joka menee täysistuntoon).
4. *Nanotekniikan mahdollisuudet ja riskit*
5. *Ruuan tuotannon maailmanlaajuiset haasteet*
6. *EU:n itäiset ja eteläiset rajanaapurit*
7. *Valta ja syrjäytyminen*
8. *RFID – Radiotaajuustunnistaminen*
9. *Osallistuva sisällöntuotanto / Avoin toimintaparadigma*
10. *Vaalikauden päätös: Suomen 10 tulevaisuuden haastetta*

Jatkoajatuksia demokratiasta. Sipposen seminaarin teemojen kannalta tulevaisuusvaliokunnan tuotannosta on mainittava valiokunnan osuus eduskunnan 100-vuotisjuhlintaan. Valiokunta juhli työn merkeissä julkaisemalla kirjat *Demokratia ja tulevaisuudet* (2006) ja *Demokratia tulevaisuuden myllerryksessä* (2007). Jatkan Sipposen seminaarissa kuullun keskustelun pohjalta hieman muutamien demokratia-teemojen avaamista kahdella kysymyksellä, joiden taustalla on alussa esitetyt kansainvälisten alan tutkijoiden hahmottamat demokratian paradoksit. Ajatukset ja tulkinnat muiden ajatuksista, joista molemmista osa on varsin väärä varmaankin loppulaskennassa, ovat edelleenkin luonnollisesti omiani.

Kysymys 1: Voiko politiikka mitään tuloerojen kasvulle globaalitaloudessa ja markkinatalouden monopolissa?

Talouden ylivaltaan suhteessa politiikkaan olemme jo tottuneet. Markkinatalouden levitettyä Venäjälle, Kiinaan, Intiaan, arabimaihin ja Kiinan ottaessa Afrikan voimakkaasti sijoituskohteekseen, ollaan nurinkurisessa tilanteessa. Kilpailun sijasta lähestytään mo-

nopolia, markkinatalous-ideologian hallitsemata koskemattomaa yksinvaltaa, joka ulottuu myös yhteiskunnan rakentamisen alueelle.

Kaikissa demokratioissa ollaan samassa tilanteessa. Markkinoiden toiminta globaalitaloudessa koetaan lähes luonnonlakina, joille poliitikot eivät voi mitään. Poliitikkojen on markkinoiden toimivuuden ja kilpailukykyyn kasvun takia hyväksyttävä jyrkästi kasvavat tuloerot. Vain yhdessä suhteessa tuloerot ovat kaventuneet: vanhat demokratiat ja vauraat talousmaat ovat siirtäessään tuotantoaan Kiinaan ja Intiaan nostaneet nopeammin kuin koskaan ihmiskunnan historiassa niin suuret ihmismassat (sadat miljoonat ihmiset) köyhyydestä vaurautteen tai ainakin vaurauden alkuun. Tämä on tosin merkinnyt maissa, joista teollisuus ja palvelut ovat siirtyneet, osan väestöstä putoamista uuteen köyhyyteen. Surullisinta on, että tuloerot ovat jatkaneet jyrkkää kasvua kaikkialla – niin vanhoissa kuin uusissa talousmahdeissa.

Ollaan varsin hullunkurisessa tilanteessa. Kun 1970-luvun alussa Tampereen yliopistossa etsimme huolella keinoja köyhien maiden auttamiseen, pidimme tärkeänä, että pelkkä raha ei riitä, koska sillä ei saavuteta pysyvää vaurautta. 1980-luvulta lähtien on vain kirkastunut kuva, että diktaattorit ryöstävät tai käyttävät aseisiin köyhille tarkoitettua varaa. Korostettiin, että työpaikkoja kehitysmaihin luomalla vaurastuvat perheet ja koko kansantalous kasvaa. Tavoite vaurauden ja vaurauden mahdollisuuksien jakamisesta maailman köyhille on alkanut globaalitaloudessa toteutua, mutta tosiasiaa kansallisten hallitusten poliittisesta vastustuksesta huolimatta.

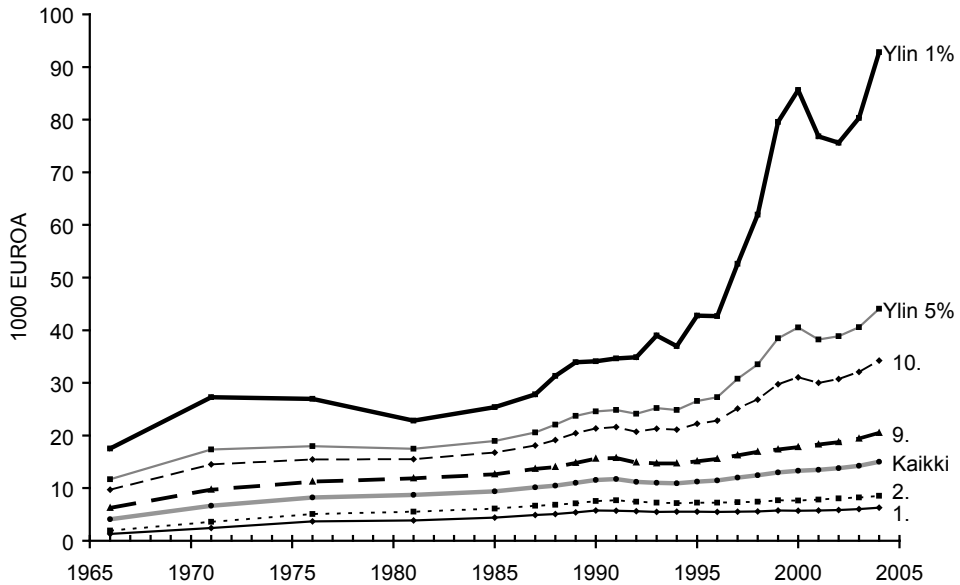
Muutama välähdyks suomalaisesta kehityksestä. Raha on saanut todella ison roolin hyvinvointi-ajattelussamme monella tasolla ja alueella. Hyvinvointi ei rahaa järjestelmään kaatamalla kuitenkaan välttämättä lisääny. Terveystieteissä on pitkään katsottu resurssien, nimenomaan ihmisiä hoitavien, vähyyden olevan pääsyy huonoon palveluun. Rahakirstun vartijat sanovat, että julkiseen terveydenhoitoon on lyhyellä aikavälillä lisätty pelkistäen 30 % sairaanhoitajia, 40 % lääkäreitä ja 40 % apuhoitajia. Sairaanhoitajien määrä on lähes kaksinkertaistunut 1990-luvun alusta. Kun näyttää siltä, että sellaisina mitattavissa olevina tuloksina kuin potilaskäyntien määrä tai tehdyt leikkaukset ihmisten terveyspalvelut eivät ole ratkaisevasti lisääntyneet, järjestelmässä on ehkä jotakin myös rakenteellista vialla.

Toisaalta jos raha liian jyrkästi kasautuu, on aina syytä olla varuillaan. Suomessakin Verotus ja tasa-arvo ovat hyvinvointimallimme perusta. Mitä oikeudenmukaisemmaksi verot koetaan, sen syvempi luottamus valtioon kansalaisilla on. Suomessa on totuttu ajattelemaan, että suomalaiset lapset syntyvät tasaveroisina ja kaikkia kohdellaan lain edessä samalla lailla. Verotus on ulotettu tältä pohjalta kaikkiin tuloihin, pieniin eläkkeisiin, perittyyn maljakkoon ja palkkatuloissa pieniin sivutuloihinkin. Kuitenkin verohuojennuksin turvin suomalainen, joka harjoittaa arvopaperikauppaa yhtiömuodossa, voi siirtää satojen miljoonien omaisuuden käytännöllisesti katsoen minimiverolla lapsilleen. 2000-luvulla on uusia ryhmiä vapautettu veroista kokonaan tai lähes kokonaan. Näille näyttää olevan yhteistä, että he omistavat. Sampo Pankin pääekonomisti Lauri Uotila sanoo, että reaali-palkat nousevat tänäkin vuonna keskimäärin korkeintaan 0,5 %, mutta bkt kasvaa kuitenkin reippaasti yli 4 %. Hänen mukaansa vaurauden lisäys katoaa ”yritysten voittoihin ja osinkoihin” (Talouselämä 32/2007, 12). Onko tässä perustaa sille, että Suomen tuloerokäyrät alkavat pelottavasti muistuttaa jyrkkyudessa suomalaisten aiemmin kriittisesti arvostelujen maiden viivoja? Kestääkö kansalaisten usko valtioon,

oikeudenmukaisuuteen ja suomalaisen hyvinvointimalliin?

Oheinen tilastokuvio kertoo vääjäämättömästi miten tasa-arvo Suomessa on unohtunut. Kauko Sipponen opetti oppilaansa pohtimaan. Pohdinnat on syytä aloittaa ajoissa.

Kotitalouksien OECD-kulutussyksiköllä muunnetut keskimääräiset käytettävissä olevat tulot desiileittäin ja ylimmissä 5 ja 1 prosentissa vuosina 1966–2004



Lähde: VATT (Tilastokeskus/ Tulonjakoaineisto ja Kulutusaineisto)

Väitän, että ei ole pakko hyväksyä yhä jyrkkenevää tulonjakoa ja yhteiskuntamallia, jossa vain mitättömän pieni vähemmistö valtion tuella saa voitot globaalitaloudessa työn ja vaurauden uudelleenjaosta. Väitän, että yritykset ja yritysjohtajat eikä edes osaava eliitti muuta vanhoista vauraista demokratioista mihinkään, ei myöskään näihin uusiin kehittyviin maihin, vaikka he joutuisivat jakamaan vaurauttaan. Vain ja vain nojaamalla vuosisataiseen kumulatiivisen tietoon, taitoon, yhteiskunnan toimivuuteen ja kulttuuriin – vapaudesta ja demokratiasta puhumattakaan – heidänkin vaurautensa voi jatkua. Nämä investoinnit ovat kalliita yhteisiä yleisiä hyviä ja niitä ovat aiemmat sukupolvet työllään ja terveydellään – jotkut hengellään - maksaneet. Ihmisten kesken ihmisten yhteiskunnassa pohjimmiltaan on kysymys aina moraalista. Ei ole oikein eikä kohtuus, että joidenkin maiden tämän päivän yritykset ja yritysten voitot kauhova äärimmäisen kapea sijoitus- ja yritysjohto saavat nämä ilmaiseksi - ihmisten suuren enemmistön ja tulevien sukupolvien oikeudet ohittaen.

Bobbittin kuvailemassa markkinavaltiossa paljon hyvää saadaan ihmisille aikaan markkinoiden ja yritysten voidessa hyvin. Mutta, yleinen ja yhteinen hyvä ihmisille pitkällä aikavälillä ei ole sama kuin markkinoiden taikka yritysten maksimaalistenkaan hyvien summa.

Kysymys 2: Annammeko talouden ohella vallan tieteelle ja teknologialle?

Tiede ja teknologia ovat entistä selvemmin taloudellisen kasvun perusta. Samalla ne määrittävät sen, miltä maailma näyttää tulevaisuudessa. Ottaen huomioon tieteen ja teknologian merkityksen varsin vähän politiikan tutkimuksessa on pohdittu, kenellä yhteiskunnan uudistumisessa uuden tiedon varassa on valta.

Tulevaisuusvaliokunnan tehtäviin on kuulunut alusta alkaen pohtia mitä tiede ja teknologia yhteiskunnalle merkitsevät. Melko pian yleiskatsauksen jälkeen valiokunta päätyi 10 vuotta sitten siihen, että teknologiaa tarkastellaan valiokunnassa yhteiskuntaa lävistävänä tekijänä. Valiokunta nimesi 1990-luvun puolivälissä teknologian ohella kolme muuta tällaista tulevaisuuden kehitystä syvästi muuttavaa ilmiötä: globalisaatio, innovaatio ja hallinta.

Ihmisen ja biologian kohtaamisen ongelmat on melko yleisesti jo tunnistettu. On aika poliitikkojen valmistautua pohtimaan niin perustavanlaatuisia kysymyksiä kuin *Mikä ihminen on? Mitä on kuolema?* Vastaus ongelmiin ei ole, että kielletään alan tutkimus, julistetaan Darwin pannaan ja sensuroidaan alan opetusta.

Ray Kurzweil on kirjoittanut paljon tekoälyn, robottien ja yleensä älykkään koneellisen maailman läpimurrosta. Ennusteiden mukaan teknologian voima jatkaa räjähdysmäistä kasvuun. Kurzweilin käyrän mukaan vuoteen 2027 tietokoneet ohittavat ihmiset älykkyydessä ja vuoteen 2050 voit ostaa jääkaapin hinnalla tekoälyä, joka vastaa koko ihmiskunnan älyllisyyttä. *Missä on tällöin valta ja demokratia?*

Kirjallisuutta

Baumol, William J., Litan, Robert E., Schramm, Carl J.: Good Capitalism, Bad Capitalism and the Economics of Growth and Prosperity. Yale University Press. New Heaven&London 2007.

Bobbitt Philip: The Shield of Achilles, War, Peace and the Course of History. Penguin Books, New York 2002.

Collier Paul: The Bottom Billion. Why the poorest countries are failing and what can be done about it. Oxford University Press 2007.

Inter-Parliamentary Union: Parliament and Democracy in the Twenty-First Century. Geneva 2006.

Helander Voitto, Pekonen Kyösti, Vainio Jouni, Kunttu Tapani: Valiokunnat lähikuvassa. Suomen eduskunta 100 vuotta 7. Helsinki 2007.

Kurzweil Ray: The Singularity is near. When humans transcend biology? Penguin Group 2005.

Kuusi Osmo, Smith Hanna, Tiihonen Paula: Venäjä 2017: Kolme skenaariota. Eduskunta/Tulevaisuusvaliokunta 2007.

Tiihonen Paula: The Role of Parliament in the Modernization Process teoksessa Herman Hill (ed.): Modernizing Government in Europe. Nomos. Baden-Baden 2007.

Tiihonen Seppo – Tiihonen Paula: Kohti globaalivastuuta. Maailmanhallinta – politiikkaa, taloutta ja demokratiaa. Vatt. Gummerus 2004.

Mannermaa Mika - Dator Jim - Tiihonen Paula, toim.: Demokratia ja tulevaisuudet. Eduskunta/Tulevaisuusvaliokunta 2006.

Mannermaa Mika: Demokratia tulevaisuuden myllerryksessä. Eduskunta/Tulevaisuusvaliokunta 2007.

Unesco: Science, Technology&Innovation Policy: The Role of Parliaments. Unesco/Isesco Paris 2006.