

# Demokratia julkisuuden ja arvojen näkökulmasta: arvokilpailumalli

Kalevi Hirttiö, Jaakko Husa, Tarja Saarelainen

## 1. TARKASTELUN LÄHTÖKOHTA

Demokratiaan sekä ylipäänsä yhteiskunnan poliittis-hallinnolliseen vallankäyttämiseen liittyvät kysymykset ovat olleet jo pitkään sellaisten eri tieteiden kuin politologian, hallintotieteiden ja oikeustieteiden mielenkiinnon kohteena<sup>1</sup>. Tämän artikkelin lähtökohta on kuitenkin pelkkää yleistä mielenkiintoa jäsentyneempi, tarkastelun taustalla on erityisesti nykyinen heikko kansantalouden tilanne ja sen entistä selvemmin esinnostamat ongelmat, joita väliillisen demokratian sovelluksemme näyttää väistämättä tuottavan. Pluralistisen poliittis-hallinnollisen koneiston toiminta näyttää olevan sillä tapaa konstruoitu, ettei se ongelmitta selviydy kaikista tehtävistään. Erityisesti säästäminen tuntuu tuottavan suuria vaikeuksia. Tämä artikkeli on ymmärrettävissä ennen kaikkea nuorten tutkijoiden puheenvuoroksi suomalaiseseen demokratiakeskusteluun, eikä ehkä niinkään perinteisenä artikkelityyppisenä kirjoituksena.

Tässä kirjoituksessa suoritettavan tarkastelun taustalla on kriittisen huomion kiinnittäminen nykyisen poliittis-hallinnollisen järjestelmän legitimitettiin erityisesti poliittisen julkisuuden ja arvojen näkökulmasta<sup>2</sup>. Lisäksi pyrkimyksenä on esit-

tää eräs vaihtoehtoinen poliittisen päätöksenteon karkea hahmotelma, jonka perusideana on, että poliittinen päätöksenteko muuttuisi enemmän julkiseksi sekä enemmän arvosidonnaiseksi.

Artikkeli on pyritty rakentamaan siten, että ensin tarkastellaan varsin yleisellä tasolla demokratiaa itseään ja sen ympärille liittyvää problematiikkaa. Seuraavaksi tarkastellaan julkisuutta ja sen suhdetta demokratiaan. Tämän jälkeen tarkastellaan arvoja osana demokraattista päätöksentekoa. Näiden tarkasteluiden jälkeen pyritään hahmottelemaan vaihtoehtoista poliittis-hallinnollisen päätöksenteon mallia. Lopuksi vertaillaan hahmoteltua mallia ja nykytilannetta.

## 2. DEMOKRATIAN YLEISPIIRTEIDEN TARKASTELUA

### 2.1 Mistä demokratiassa on kyse?

Sana demokratia tulee kreikan kielestä ja tarkoittaa demoksen valtaa<sup>3</sup>. Vaikka demos yleensä käännetäänkin kansaksi, niin ainakaan alunperin se ei tarkoittanut koko kansaa, vaan tiettyssä valtakunnan osissa asuvia syntyperäisiä asukkaita (Alanen 1976, 60). Antiikin Kreikassa esimerkiksi *Platon* piti demokratiaa valtiomuotona vain välimuotona matkalla tyranniaan, jossa demokraattien keskuudestaan valitsema johtaja terrorisoi kansaa<sup>4</sup>. Myöskin *Aristoteles* piti demokratiaa valtiomuotona, jossa valtaa käyttävät omaa etuaan ajavat ihmiset (ks. esim. Knuutila 1984, 46). Vaikka demokratiasta puhuttiin jo antiikin Kreikassa, suorat vertailut nykyisiin valtiomuotoihin eivät ole mahdollisia, koska sen aikainen ihmiskäsitys poikkesi huomattavasti nykyisestä (tästä esim. Kanerva 1984, 27). Voitaneenkin katsoa, että meidän aikamme demokratia lähti to-

1 Eräs sivutavoite artikkelissa on myös eri hallintotieteiden välinen yhteistyö. Kaksi kirjoittajista edustaa julkisoikeutta ja yksi kirjoittaja julkishallintoa. Artikkelissa on tarkoitettu yhteisen näille tieteille tyypillisiä tarkastelutapoja ja näkökulmia.

2 Legitimiteetillä on viitattu yleensä joko proseduraaliseen legitimitettiin tai sisällölliseen legitimitettiin. Klassinen esim. menettelyllisestä, proseduraalista legitimitettiajattelusta on Max Weberin ajattelu (ks. Vartola 1979, 134–137). Sisällöllistä legitimitettä korostava näkökulma usko, että päätöksen legitimitisyys ei riipu siitä menettelystä, jolla päätös on tehty vaan tehdyn päätöksen sisällöstä. Tässä kirjoituksessa legitimitetillä viitataan molempiin käsitteisiin; ollakseen legitiimi päätöksen täytyy olla menettelyllisesti oikein tehty, mutta toisaalta sen täytyy olla myös sisällöllisesti hyväksyttävissä.

3 Ks. esim. Weber 1992 s. 178–179.

4 Ks. valtiomuotojen kehityksestä Platonin mukaan esim. Kanerva 1984 s. 26.

siasiallisesti kehittymään 1500-luvun lopun valituksen ajan mahdollistaessa yhä lisääntyviä vapauksia, oikeuksia, arvostusta ja vaikutusvaltaa tavoittelevan tahtoihmisen kehittymisen (ks. esim. Laine 1991, 37). Aineellinen ja henkinen vapautuminen kasvatti myös kansalaisten vaikutusvaltaa. Nykypäivänä demokratian voidaan katsoa olevan yksi varsinkin modernin länsimaisen yhteiskunnan kulmakivistä. Sitä voidaan kuvata eräänlaisena superideologiana, sillä se on yleinen niin konservatismeissa, liberalismeissa kuin jo menneessä sosialismisakin (Tingsten 1965, 49).

Karkeasti jaotellen voidaan demokratia jakaa välittömään ja välilliseen demokratiaan. Välitön demokratia merkitsee sitä, että kansa päättää itse yhteisistä asioista kansankokouksissa eikä siten vallitse lainkaan edustajia poliittiseen päätöksentekoon. Tällainen suora kansanvalta, jota pidetään myös demokratian ihanteena, on kuitenkin äärimmäisen vaikea toteuttaa suuressa mittakaavassa eli käytännössä järkevä päätöksenteko ja päätettävien asioiden paljous tehokkuus- ja taloudellisuusvaatimuksineen edellyttävät edustajia päätöksentekoon. (Michels 1986, 44–46) Välillinen demokratia lienee kuitenkin käytännössä ainoa toimiva vaihtoehto.

On tosin mahdollista, että suoraa kansanvaltaa voitaisiin aika ajoin käyttää joidenkin erittäin tärkeiden asioiden päättämisen yhteydessä esimerkiksi kunnissa. Kansanäänestys kunnan sisällä toisi kuntalaiset mukaan suoraan päätöksentekoon heitä suoraan koskevista asioista päätettäessä. Ongelmia voisi tulla kylläkin siitä, että nämä keinot voivat myös vaikeuttaa demokratian kykyä hoitaa asioita pitkäjänteisesti<sup>5</sup> (Ks. esim. Alanen 1976, 85). Nykyinen oikeusjärjestyksemme tuntee kansanäänestysten järjestämismahdollisuuden sekä valtakunnallisesti (HM 22 a § 1987/570) että kuntien sisäisesti (KunL 102 a § 1990/655). On kuitenkin huomioitava, että nuo laeissa mainitut kansanäänestykset ovat kuitenkin vain neuvoa-antavia ilman lopullista päätösvaltaa; ne eivät sido oikeudellisesti päätöksentekoa.

Välillinen demokratia voi olla myös asteittaista. Niinpä esimerkiksi kunnanhallinnossa kuntalaiset valitsevat keskuudestaan valtuutetut käyttämään ylintä päätösvaltaa (ensimmäisen asteen välillinen demokratia). Tämän jälkeen kunnanvaltuutetut (käytännössä poliittiset puolueet tai ryh-

mittymät vaaleissa saatujen voimasuhteiden mukaan) valitsevat kunnanhallituksen ja lautakuntien jäsenet, joilla niilläkin on varsin suuri päätösvalta kuntalaisten asioihin. Kyseessä on siis eräänlainen toisen asteen välillinen demokratia ja voidaankin perustellusti kysyä ketä näiden elinten jäsenet edustavat; kuntalaisia vai kunnanvaltuustoa ja sitä kautta poliittisia puolueita? Sama kysymys voidaan esittää perustellusti myös kansanedustajien kohdalla.

## 2.2 Demokratian ydin

Mitä demokratialla käsitteenä sitten nykypäivänä ymmärretään? Käsitteenä demokratiaa on määritelty useilla eri tavoilla, mutta erilaisuudet johtuvat lähinnä määrittelijöiden erilaisista näkökulmista, sillä jokseenkin samat sanat ja käsitteet esiintyvät pienin poikkeuksin määrittelyjen sisällä. (Vrt. Pohjolainen 1991, 17–19.)

Yleisellä tasolla demokratia voidaan ensinnäkin nähdä oikeudellisena ja muodollisena, jolloin se voidaan määritellä eräänlaiseksi valtiosäännöksi, joka takaa korkeimman ja ratkaisevan valan käytön kuulumisen kansalle kokonaisuutena (kansansuvereniteettiperiaate). Toisaalta demokratia sisällöllisessä mielessä voidaan ymmärtää myös taloudellisena demokratiana, eräänlaisena taloudellisena järjestyksenä, joka pyrkii tasoittamaan eri yhteiskuntaluokkien eroja (Ross 1951, 133–134). Demokratiaa on määritelty myös »olemukseltaan ihmisjoukkojen rationaaliseksi ja organiseksi vallankäytöksi», jolloin se ymmärretään tosiasiallisena yhteiskunnallisena ilmiönä (TANDEM 1977, 4–5).

Demokratia on myös mahdollista Neumanin mukaan jakaa kolmeen tyyppiin. Ideologisesti demokratia merkitsee kansalaisten mahdollisuutta vapaaseen mielipiteenmuodostukseen ja sen edellyttämään informaation saantiin. Sosiaalisesti arvioiden demokratia on lähinnä yksilöiden välistä taloudellista tasa-arvoa. Mutta kuitenkin poliittinen demokratia on se, joka kontrolloi muiden demokratian muotojen toteutumista (tästä esim. Hoikka 1980, 333–334).<sup>6</sup>

Demokratia on mielletty kahtena linjavaihtoehtonakin. Ensinnäkin muodollisena demokratiana, joka voidaan nähdä sellaisena yhteiskunnallisen päätöksenteon järjestelmänä, joka keskittyy päätöksentekoprosessin tarkasteluun sen saavutusten ja kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien

5 Huonosti toteutetuista kansanäänestyksistä ks. esim. Saraviita: Suomen suunnitellun kansanäänestysjärjestelmän erityispiirteitä s. 336–337.

6 Demokratian muodoista ks. myös Duverger 1969 s. 17.

kannalta unohtaen suurimmaksi osaksi päätösten varsinaisen sisällön (muotodemokratia). Toisaalta demokratia voidaan nähdä myös päätösten sisällön kannalta, jolloin kansalaisten arvot pyritään ottamaan huomioon päätöksenteossa mahdollisimman hyvin. Tällöin puhutaan materiaalisesta eli sisältödemokratiasta (Taxell 1987, 9–10. Ks. myös Alanen 1976, 62–64). Kuntatasolla demokratialla voidaan ymmärtää Helanderin ja Ståhlbergin paljon käytetyn määritelmän mukaan ensi sijassa sitä, että kuntalaiset vaikuttavasti osallistuvat itseensä kohdistuvaan vallankäyttöön eli poliittiseen päätöksentekoon kunnassa. (Helander – Ståhlberg 1973, 64.)

Kunnallisessa demokratiassa voidaan havaita myös erilaisia demokratiatyyppejä. Jos ääripäinä pidetään toisaalta kuntalaisten laajaa osallistumista ja vaikuttamista ja toisaalta pluralistista näkemystä valtaeliitistä, voidaan puhua kansalaisdemokratiasta, funktionaalista demokratiasta ja poliittisesta demokratiasta. Kansalaisdemokratia muodostuu niistä kuntalaisista, jotka pitävät yhteyttä päättäjiin vaikuttaakseen asioiden vireillepanoon. Funktionaalinen demokratia koostuu lähidemokratiasta, käyttäjädemokratiasta ja työpaikkademokratiasta, joissa kansalaiset toimivat asioihin kantaa ottavina ja aloitteita tekevinä, mutta päätösvaltaa vailla olevina tahoina. Sen sijaan poliittinen demokratia koostuu ensinnäkin kuntalaisista, jotka tekevät äänestyspäätökset kunnallisvaaleissa ja toiseksi valituista luottamushenkilöistä, jotka tekevät varsinaiset asiapäätökset. (Niemi-lilahti 1990 222–223.)

Yhteistä eri määritelmille demokratiosta löytyy runsaasti. Avainsanoina demokratian määrittämiseksi ja siten demokratian ominaisuuksiksi voidaan poimia seuraavat demokratiaa kuvaavat elementit: edustuksellisuus, tasa-arvo, vaikuttava osallistuminen, arvot päätöksenteossa sekä vapaa mielipiteenmuodostus ja informaationsaanti. (Ks. myös Jansson 1990 146–147.) *Tässä artikkelissa demokratia ymmärretään edustuksellisenä sisältödemokratiana, jolloin kansalaisyhteiskunnassa vallitsevien arvojen kanavoituminen päätöksentekoon on tärkeää.* Tämä taas edellyttää vapaata mielipiteenmuodostusta ja informaationkulkua sekä asioiden julkista käsittelyä. Huomion kohteena on siis nimenomaan poliittinen demokratia.

### 2.3 Demokratia ja valta

Teoriassa demokratia toimii kansansuvereniteettiperiaatteen mukaisesti siten, että edustuk-

sellisessa kansanvallassa vapaa informaationkulku kanavoi arvot päätöksentekoon eli kansan keskuudestaan valitsemat elimet toteuttavat kansan itsensä tahtoa. Mutta onko asia näin yksinkertainen? Jotta edustuselin pystyisi päätöksentekoon, täytyy jonkin instanssin ensin valmistella asiat valmiiksi lopullista päätöstä varten.

Päätösten valmistelutehtävä on perinteisesti kuulunut voimakkaasti sektoroituneelle byrokraattiselle virkamieskunnalle, joka täyspäiväisesti valmisteleo oman sektorinsa ja mahdollisen erikoisalansa asiat edustuselinten käsittelyä varten. Riittäväksi katsomansa valmistelun ja asioihin perehtymisen jälkeen virkamies tai muu valmisteleva elin tekee asiasta päätösesityksen edustuselimen kokousta varten. Tämä asioihin perehtyminen antaa kuitenkin merkittävän etulyöntiaseman ja käytännössä todellinen päätösvalta luisuu helposti pois varsinaiselta kansaa edustavalta edustuselimeltä.

Myöskin päätöksentekoprosessissa päätöseen vaikuttavien rajoitusten ja preferenssien tunnistamisella, vaihtoehtojen kehittämällä ja tiedon keräämisellä niistä on tietty merkitys. Se, joka ilmaisee avoimesti epäluottamuksensa prosessia ja sen toimijoita vastaan, joutuu konfliktihin. Näitä kuitenkin yleensä vältetään, joten informaation haltijalla ja kerääjällä on vastaavasti valtaa. (Pfeffer 1981, 121.) Tietoon ja asiantuntemukseen perustuvalla byrokraattisella hallintajärjestelmällä on demokratian kannalta myös se ongelma, että virkamiesten näin saadessa vaikutusvaltaa, he pyrkivät siirtämään päätöksentekoa eli poliitikantekoa pois yleisön silmistä suljetumaksi systeemiksi (Page 1985, 10). Asioiden valmistelu kun ei kuulu julkisuuden piiriin.

Kuntatasollakin päätösvalta luisuu helposti yhä harvempien käsiin, lähinnä luottamus- ja virkamiehistä koostuvan pienen eliitin käsiin. Tämä taas vaikuttaa demokratian toteutumiseen siten, että kansalaisten vaikutusmahdollisuudet eriarvoistuvat, sillä ne, joilla on käytössään suurimmat vallankäyttöön vaikuttavat vaihdon välineet, pystyvät vaikuttamaan päätöksentekoon yhteisissä asioissa enemmän kuin muut. Heikot poliittiset voimavarat omaavat kansalaiset jäävät käytännössä päätöksentekojärjestelmän ulkopuolelle ja sama koskee myös suurinta osaa luottamushenkilöitä. (Helander 1982, 466.)

Kyse on siis viime kädessä siitä, kuka demokratiassa tosiasiaassa oikein käyttää valtaa? Demokratiaa onkin kuvattu institutionaalisenä järjestelyinä, jossa järjestäytyneet ryhmät kilpailevat vallasta poliittisten näkemystensä voimalla niistä asemista, jotka ne ovat vaalien avulla saavut-

taneet (Etzioni-Halevy 1985, 85). Valtakilpailussa taas on kyse yksilöiden tai ryhmien omien etujen edistämisestä, omien arvojen hyväksyttämistä ja kannatuksen hankkimisesta omille taloudellisille tai yhteiskunnallisille näkemyksille (Galbraith 1984, 23).

Valta taas voidaan käsittää eräänlaisena sosiaalisena vuorovaikutussuhteena (ks. esim. Bacharach & Lawler, 1982, 14) ja riippuvuus puolestaan muodostaa olennaisen osan mistä tahansa sosiaalisesta vuorovaikutussuhteesta, sillä ilman riippuvuutta ei vuorovaikutukseen ole mitään syytä, koska tällöin osapuolet voivat toimia täysin eristyksissä toisistaan tarvitsematta ottaa toistensa näkemyksiä huomioon (Pfeffer 1981, 99). Demokratiaankin kuuluu epäilemättä olennaisena osana eri osapuolten kiinteä vuorovaikutus ja sitä kautta myös monenasteinen riippuvuus ja muiden huomioonotto.

Valtasuhteesta kokonaisuudessaan tai riippuvuuden ulottuvuuksista on harvoin olemassa täydellistä tietoa. Tämän vuoksi valta perustuukin sekä objektiiviseen tilanneriippuvuuteen että subjektiivisiin arvioihin siitä, mitä toimijat tilanteessa tekevät. Riippuvuuden ulottuvuudet määräytyvät sen mukaan pysyvätkö osapuolet samanlaisessa vuorovaikutussuhteessa, yrittävätkö he muuttaa sitä taktisin siirtein, yrittävätkö he kasvattaa osapuolten etäisyyttä vai luopuvatko he yksinkertaisesti koko vuorovaikutussuhteesta. (Bacharach & Lawler 1982, 19–23.) Jos ajatellaan yhteiskuntaa yleensäkin ja siinä erityisesti demokraattista päätöksentekoprosessia, niin vuorovaikutus päätöksentekoon osallistuvien eri ryhmien kesken täytyy olla suhteellisen pysyvää. Päätöksentekoon osallistuvien määrään voidaan vaikuttaa, mutta kokonaan demokratian välillisyydestä ei voida kuitenkaan luopua.

Valtasuhteeseen sisältyvät usein myös sanktiot tai niiden uhka. Ne viittaavat niihin tosiasialisiin muutoksiin, joita osapuolet voivat tehdä toistensa suhteen. Ne toimivat myös valtasuhteen aktiiveina komponentteina koostuen sekä mahdollisista palkkioista että mahdollisista rangaistuksista. Ne ovat osa prosessia, jonka avulla osapuolet tosiasialisesti vaikuttavat toisiinsa. Sanktioita pitää kuitenkin tarkastella todennäköisyyksien näkökulmasta, sillä tietyissä olosuhteissa osapuolet enemmän tai vähemmän todennäköisesti ottavat käyttöön sanktioita ja nämä sanktiot ovat enemmän tai vähemmän menestyksenkäitä. (Bacharach & Lawler 1982, 23–24.)

Jos ajatellaan demokraattista päätöksentekoa, niin tärkein osapuoli demokratian aidon toimivuuden kannalta on ilman muuta kansalaiset. Millai-

sia sanktioita sitten kansalaiset voivat ottaa käyttöön yrittäessään vaikuttaa päätöksentekoprosessiin? Miten kansalaiset parhaiten pystyvät vaikuttamaan siihen millaisia päätöksiä prosessista tulee ulos? Heillä on käytössään oikeastaan kaksi tapaa, äänestämisen ja yhteydenpito päättäjiin. (Kolmas tapa olisi tietenkin itse asettua ehdokkaaksi vaaleissa ja sitä kautta päästä päättämään asioista, mutta se on käytännössä mahdollista vain murto-osalle kansalaisista ennen kaikkea edustuspaikkojen vähyyden vuoksi). Äänestämällä kansalaiset voivat tehdä valintoja sen suhteen kuka heitä edustaa. He voivat joko palkita mieleisestään toiminnasta uudelleenvalinnalla tai rangaista epämiellyttävästä toiminnasta äänestämällä jotakin mieleisempää ehdokasta. Näin ainakin teoriassa äänestämällä olisi yhteys sanktioihin, joko myönteisiin tai kielteisiin.

Mutta käytännössä asia ei kuitenkaan ole näin yksinkertainen. Ensinnäkin, jotta kansalaiset pystyisivät rationaalisesti valitsemaan mieleisensä edustajan pitkällä aikavälillä, se vaatisi kansalaisilta aktiivisuutta seurata jatkuvasti edustajansa toimintaa ja kannanottoja. Tämäkin voi olla monelta jo liikaa vaadittu (ks. esim. Ruusala 1979, 392). Toisaalta vaikka asioita seuraisikin, niin usein varsinainen päätöksenteko tapahtuu pois julkisuudesta, esimerkiksi eduskunnan osalta valiokunnissa ja komiteoissa jo valmisteluvaiheessa, joten monestikaan ei voida varmasti tietää oman edustajansa käyttäytymistä päätöstilanteessa. Lisäksi voi olla, että edustajakaan ei ehkä käytännössä itse pääse juuri vaikuttamaan päätökseen. Äänestäjän rationaalinen sanktioiden käyttöönotto vaalien yhteydessä ei siten ole kovinkaan todennäköistä eikä välttämättä aina edes mahdollista.

Toisena kansalaisten vaikuttamistapana mainittiin yhteydenpito päättäjiin. Tässä tapauksessa päättäjillä ei niinkään tarkoiteta varsinaisesti luottamushenkilöitä tai muita kansan edustajia, vaan pikemminkin erilaisia valmistelu- ja virkamieselimä, siis niitä, joiden voidaan katsoa käyttävän asiantuntijuutensa perusteella merkittävää päätösvaltaa. Sillä seikalla on tietenkin merkitystä mitä vaikutuskanavaa kansalaiset käyttävät. Jos kanavana käytetään jotain vaikuttavaa etujärjestöä, on sillä paljon suurempi painoarvo, kuin että yksittäinen kansalainen tai kansalaisryhmä ottaa suoraan yhteyttä. Tosin kummassakaan tapauksessa ei voida puhua mistään sanktioiden käyttämisestä, jos asiassa ei toimita toivotulla tavalla, koska asiantuntija tai virkamies ei ainakaan teoriassa ole millään tavalla riippuvainen kenenkään mielipiteistä, kunhan hän vain toimii lakien

ja normien mukaan. Häntä ei valita tai jätetä valitsematta joka neljäs vuosi uudelleen, ainakaan vielä toistaiseksi. Käytännössä asiantuntija omaa kuitenkin tiettyjä arvotaustoja ja tekee niiden pohjalta valintoja, jotka vaikuttavat hänen ratkaisuihinsa. Tätä kautta hän saattaa lisätä valtaansa samaa arvomaailmaa edustavissa ryhmissä, mikä voisi sinällään toimia sanktiona palkinnon muodossa.

## 2.4 Normit demokratian ohjaajana ja puitteiden luojana

Valituksesta alkanut kansanvaltainen kehitys on mahdollistanut kansanedustuslaitoksen synnyn, joka taas on mahdollistanut demokratian toteutumisen erityisesti lakien säätämisprosessissa<sup>7</sup>. Lainsäädännön kautta demokratia pyrkii lisäksi ylläpitämään ja myöskin kehittämään itseään. Suomessa demokratian perusteet ylimmillään ilmenevät perustuslaintasoisissa säännöksissä, Hallitusmuodon (HM 1919/94) 2.1 §:ssä, jonka mukaan »*Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta*». Vaikka saman säännöksen jälkimmäiset momentit rajoittavatkin kansanvallan periaatetta, niin demokratiaperiaatteen esiintuminen heti pykälän ensimmäisessä momentissa kuvanee kuitenkin periaatteen toteuttamisen tärkeyttä (ks. Hidén – Saraviita 1989, 79). Valtiopäiväjärjestyksen (VJ 13. 1. 1928/94) 1 § tarkentaa suomalaisiksi demokratiajärjestelmäksi erityisesti välillisen demokratian toteutuksella »*Valtiopäiville kokoontunut Eduskunta edustaa Suomen kansaa*». Välillisyyden toteutuminen on pyritty turvamaan vaalilainsäädännössä<sup>8</sup>.

Myös Kunnallislaissa (KunL 1976/653) voidaan erottaa pyrkimys demokratian toteutumiseen. Jo sen ensimmäisessä pykälässä on säädetty kuntien itsehallinnosta ja lisäksi laista löytyy useita pykäläitä siitä, miten demokratian periaatetta kun-

nantasolla toteutetaan. Esimerkiksi §:t 15–17 määräävät siitä, miten itsehallinnon järjestäminen kunnissa toteutetaan. Valtiotasolla kansa taas toimiessaan lainsäätäjänä valitsemiensa edustajien välityksellä toimii halutessaan demokratian tukipilarina.

Normit pystyvät kuitenkin varmistamaan korkeintaan vain muodollisen demokratian toteutumisen, sillä ne operoivat perin abstraktilla ja yleisellä tasolla. Ne mahdollistavat demokratian muodollisen toteutumisen varmistamalla demokraattisen päätöksentekoprosessin muodollisen toiminnan pystymättä kuitenkaan *suoranaisesti* vaikuttamaan prosessin tuottamien päätösten sisältöön, mikä olisi demokratian toteutumisen kannalta myöskin tärkeää<sup>9</sup>. Tosin ei edes teoreettisesti voida ajatella, että lainsäädännössä kyettäisiin tarkasti määrittelemään demokratian toteutumisen kriteerit. Siten, vaikka esimerkiksi vaalilainsäädännön avulla onkin kansalaisille luotu lähinnä mahdollisuus edustajiensa valintaan, niin käytännössä heillä ei ehkä ole kovinkaan paljon valinnanvaraa, sillä käytännössä vain puolueet kykenevät asettamaan reaalisia valituksi tulemisen mahdollisuuksia omaavia ehdokkaita.

Toisaalta voidaan myöskin pohtia, kuinka paljon tosiasiallista päätösvaltaa vaaleissa valituilla edustajilla on? Normien tarkoituksena lienee kuitenkin osoittaa ideaalimalli eli tietyt peruspuitteet siitä, kuinka demokratian on haluttu Suomessa toimivan<sup>10</sup>. Ne luovat toiminnan normatiiviset reunaehdot eli puitteet poliittis-hallinnolliselle päätöksenteolle; miten demokratian tulisi normien mukaan – muodollisesti – toimia. Normatiiviset puitteet ovat jo perusluonteensa vuoksi kuitenkin väljät, joten niiden perusteella ei voida määritellä demokratian todellista tilaa muuten kuin ehkä muodollisen demokratian osalta.

7 Tämä ajatus on tullut kaikkein selvimmin esille Jürgen Habermasin tutkimuksissa, joissa hän on rationaalisen rekonstruktion menetelmän avulla konstruoinut niitä loogisia edellytyksiä, joita länsimainen demokraattinen järjestelmä vaatii loogisina premisseinä itse itseltään Habermasin projektista ks. hänen nk. lingvistisen käänteensä jälkeen tekemistä teoksistaan *Theorie des Kommunikativen Handelns* 1 ja 2 1981 sekä uusinta teosta *Faktizität und Geltung* 1992. Habermasin projektista tiivistetysti ks. Tuori, Oikeus 1993, 6–8.

8 Keskeisimmät vaaleja koskevat normit ovat eduskunnan osalta EVAaliL ja kunnallisen itsehallinnon osalta KunVAaliL.

9 Valtiosääntötutkija Antero Jyränki on puhunut ongelmasta muodollisen vallankäytön (oikeudellinen valtiosääntö) ja tosiallisen vallankäytön (poliittinen valtiosääntö) välisenä ristiriitana (Jyränki 1984, 28–30).

10 Valtiosääntö tasolla on kuitenkin huomioitava, että se sisältää itsessäänkin ristiriitaisia ajatuksia ja piirteitä (HM 2 §:n vallanjako ja HM 36.1 §:n parlamentarismi). Tästä huolimatta voidaan kuitenkin väittää, että normisto kuitenkin osoittaa ne tietyt peruspuitteet, joissa järjestelmän on haluttu toimivan.

## 2.5 Demokratian ja demokraattisen päätöksenteon vastaavuudesta

Miten sitten demokratian periaatteet näkyvät demokraattisessa päätöksenteossa. Ongelmana on se, miten demokratian ominaisuudet saadaan näkyviin päätöksentekoprosessissa, jotta voitaisiin verrata, miten hyvin ne toteutuvat muodollisesti demokraattisessa päätöksenteossa. Karkeimmillaanhan voidaan todeta, että päätös on demokraattisesti tehty, kun sillä on enemmistön tuki takanaan, mutta se ei vielä kerro sitä oliko päätös asiallisesti hyvä vai huono ja kenen kannalta. Se ei kerro sitä, miten kansalaisten välinen tasa-arvo mahdollisesti toteutui tai, kuinka paljon informaatiota päättäjillä oli käytettävissä. Se ei myöskään pakota päättäjiä tekemään arvovalintoja siinä mielessä, että äänestäjä voisi tehdä rationaalisia vertailuja eri päättäjien välillä. Nykysysteemissä demokratian toimivuuden edellyttämät mittarit eivät tule näkyviin. Sama on koskenut niin sosialismia kuin kapitalismia (Tingsten 1965, 49). Eräs välillisen demokratian keskeisistä edellytyksistä eli julkisuus kuuluu järjestelmän keskeisimpiin solmukohtiin. Seuraavassa jaksossa tarkastellaan julkisuutta osana välillistä demokraattista järjestelmää.

## 3. DEMOKRATIA JA JULKISUUS

### 3.1 Julkisuus demokratian edellytyksenä

Välilliseen demokratiaan nojaavaan poliittis-hallinnollisen järjestelmän legitimitettiin kannalta on julkisuudella erittäin suuri merkitys. Välillinen demokratia on juuri se poliittinen järjestelmä, joka on muodollis-oikeudellisesti myös Suomen omaksuma poliittis-hallinnollinen yhteiskunnan hallinnan organisaation muoto. Legitimitettiin käsite puolestaan liittyy erityisen selvästi juuri poliittiseen järjestelmään. Habermasin mukaan vain poliittinen järjestelmä voi saavuttaa tai vastaavasti menettää legitimitettinsä. Habermas korostaa legitimitetin merkitystä poliittiselle järjestelmälle, sillä toimiakseen se suorastaan vaatii legitimaatiota (vrt. myös Wiberg 1988, 1). Kysymys legitimitetistä koskee vielä erityisesti kysymystä niistä menettelytavoista, joiden avulla kyetään tuottamaan legitimiä päätöksiä. (Habermas 1979, 178–182; Jyränki 1989, 17) Viime vuosien legitimitettkysymystä koskevalle keskustelulle on ollut tyypillistä jonkinasteisesta legitimitettkriisistä puhuminen (ks. esim. Wiberg 1988, 214–

232). Taloudellisen laman myötä on legitimitettkriisistä puhuminen muuntunut laajaksi julkiseksi keskusteluksi, jossa puheenvuoroja on käytetty erityisesti arvonäkökulmasta; kuinka voidaan säästää ja leikata moraalisesti oikein? (ks. esim. Airaksinen, Pirkka 1993)

Julkisuudesta, sen käsitteestä voidaan tasolla *Kaarlo Tuorin* (1990, 205–207) tavoin erotella sen kaksi keskeistä osa-aluetta, joita voidaan kutsua oikeudelliseksi ja poliittiseksi julkisuuden elementeiksi. Tässä suoritettavan tarkastelun kannalta poliittinen julkisuus on noista kahdesta keskeisempi. Poliittinen julkisuus on tietty toiminta-alue, joka välittää valtiota ja yhteiskuntaa. Oikeudellinen julkisuus – julkisuuden normatiiviset puitteet – on vain eräs edellytys poliittisen julkisuuden muodostumiselle ja sen toimimiselle.

Eräs oleellinen osa tuota poliittista julkisuutta valtiotasolla on parlamenttijulkisuus ja kuntatasolla kunnanvaltuustojulkisuus. On huomattava, että poliittinen julkisuus on – parlamentin ja kunnanvaltuuston ollessa kyseessä – oleellisesti etukäteistä julkisuutta eli julkisuus toteutuu pääsääntöisesti jo ennen kuin kussakin erityistapauksessa käsiteltävänä oleva asia ratkaistaan (vrt. Tuori 1990, 207–209). Poliittinen julkisuus on julkisuutta, jossa julkisuus tapahtuu siis osittain jo ennen päätöksentekovaihetta sekä osittain myös sen jälkeen. Päätöksenteon jälkeen tapahtuvassa julkisuudessa on olennaista, että kansalaiset saavat tietää, kuinka yksittäiset vaaleissa valitut edustajat ovat toimineet päätöksenteossa.

Välillisen demokratian kannalta on keskeistä, että äänioikeutetut kansalaiset voivat poliittisen julkisuuden toteutumisen myötä tehdä rationaalisia äänestyspäätöksiä. Asiaa yksinkertaistaan voidaan todeta, että jos kansalaiset eivät saa *todellista* tietoa tehdyistä päätöksistä ja päätöksentekoon osallistuneiden – välillisissä vaaleissa valittujen – edustajien ottamista kannoista on rationaalinen äänestyspäätös mahdoton tehdä. Ongelma, joka ei ole yksinkertainen, voidaan paikantaa lähinnä päätöksentekojärjestelmän ongelmaksi. Päätöksentekojärjestelmiä voidaan puolestaan erottaa useita erilaisia. Länsimaisten demokratioiden kannalta oleellimpia ovat Tuorin erottamat kolme ideaalityyppistä päätöksentekomallia: diskursiivinen menettely, strateginen menettely ja instrumentaalinen menettely (Tuori 1990, 253–260).

Diskursiivisessa menettelyssä on kyse menettelystä, jossa päätökset tehdään rationaalisesti argumentoivassa diskurssissa tavoitteena yhteisymmärrys. Suomenkin valtiosääntö määrittelee tämän menetelmäksi, jolla huomattava osa (muun

muassa lait muodollisessa merkityksessään) parlamentin päätöksistä pitäisi saada aikaan (ks. Husa LM 1993).

Strateginen menettely perustuu erityisintresien, kuten esimerkiksi etujärjestöjen ja hallituksen välisiin kompromisseihin. Instrumentaalinen menettely pohjautuu finaaliseseen tavoite-keino ajatteluun, jossa päätöksenteon pohjana olevat tavoitteet on johdettu – päätöksen kohdealueen – objektiivisiksi tulkituista lainmukaisuuksista. Diskursiiviselle päätöksentekomallille on olennaista, että yhteiskunnassa on mahdollista muodostaa poliittisesti kilpailevia ryhmiä ja puolueita. Näiden ryhmien ja puolueiden tulisi diskursiivisen mallin mukaan keskustella julkisesti, avoimesti ja rationaalisuuteen pyrkien. Tällainen diskursiiviseen malliin pohjautuvan päätöksentekomenettelyn noudattaminen käytännössä johtaisi todennäköisesti automaattisesti myös poliittisen järjestelmän legitimitettiin kasvuun (vrt. Aarnio 1989, 21–26).

Diskursiivinen päätöksentekomalli heijastelee kuvaa sellaisesta yhteiskunnasta, jossa poliittisen päätöksentekijöiden sekä välillisesti politiikkaan osallistuvien kansalaisten enemmistön kesken vallitsisi tietynasteinen yhteisymmärrys harjoitettavan yhteiskuntapolitiikan perusteista ja tavoitteista (vrt. Almond & Verba 1963, 31–32). Diskursiivisessa päätöksentekomallissa on oleellista osaltaan kyseessä sama kuin Rousseauin muotoilemassa yleistahdon (*volonté générale*) käsitteessä. Parlamentin tehdessä päätöksiä solmitaan samalla myös tietynlainen yhteiskuntasopimus, joka velvoittaa kansaa noudattamaan tehtyjä päätöksiä, koska päätökset on tehnyt viime kädessä kansa itse edustajiensa välityksellä. (Tuori 1990, 271; Jyränki 1989, 45–47.) On kuitenkin huomattava, että poliittis-hallinnollisen järjestelmän taustavoimaksi ei ole riidattomasti hyväksytty tällaista konsensusajatteluun nojaavaa teoretisointia (ks. esim. Giddens 1984, 166–167; Michels 1986, 110–111). Tästä huolimatta lienee niin, että välillisen demokratian ajatukseen nojaavan systeemin legitimitettiin – ja viime kädessä selviytyminen – on varsin suuressa määrin riippuvainen järjestelmässä toteutuvasta poliittisesta julkisuudesta.

### 3.2 Poliittinen julkisuus ja nykyjärjestelmä

Yhteiskunta- ja hallintotieteenkin klassikon *Max Weberin* tulkinnan mukaan porvarilliselle valtiolle on tyypillistä tietty muoto, jota hän kutsui oikeusvaltioksi. Tämän järjestelmän ulkoisia tunnusmerkkejä ovat muun muassa pysyvä ja itsenäi-

nen virkakoneisto, keskitetty veronkanto sekä kansallisvaltion ulkoinen muoto. Rationaalis-legalinen hallintojärjestelmämme on läheisessä kytkennässä kapitalismin tarvitseman ennustettavan oikeusjärjestyksen sekä palkatun ja itsenäisen virkamiehistön, kansallisvaltion alueelle rajoitetun vallan syntyyn ja kehitykseen. (Weber 1972, 122–130.)

»Yhtiödemokraatti» saattaa kuitenkin nähdä demokratiaa toteuttamaan pyrkivässä organisaatiossa jo itsessään tendenssin, joka johtaa harvainvaltaan (Michels 1986, 43–44). Byrokratia demokratiaa toteuttavana organisaationa on muodostanut kapitalistisissa valtioissa hallinnosta parlamentista riippumattoman vallankäyttökeskuksen (vrt. Galbraith 1984, 138–139). Suomessa tuota kehitystä on vielä edesauttanut virkamieskulttuurin legalistisuus, hallinnon jäykkyys sekä Weberin byrokratiomallin mukainen korostetun hierarkkinen organisaatiomalli (Tiihonen – Tiihonen 1990, 179). Tuolle organisaatiolle, virkamiesjärjestelmään nojautuvalle byrokraattiselle järjestelmälle on Suomessa ollut jo pitkään tyypillistä erityinen juridisesti säännelty päätöksentekomuoto, jota kutsutaan esittelymenettelyksi (Eilavaara 1986, 31–33).

Esittelyä koskevat perussäännökset ovat HM:n 34 § ja 93 §. Näistä jälkimmäisen mukaan esittelijä vastaa ratkaisusta kuten ratkaisija, ellei ilmoita eriävää mielipidettään. Valtionhallinnossa esittely ei ole päätöksentekomuotona kuitenkaan automaattista, vaan se perustuu erityiseen lainsäädäntöön<sup>11</sup>. Kunnallishallinnonkin osalta esittelyä varten on myös omat säännöksensä. Parlamentin osalta on huomattava, että suurin osa tehtävistä päätöksistä tehdään hallituksen esityksinä, joissa ei ole kyse varsinaisesti esittelymenettelystä (ks. VJ 78 §). Tämän lisäksi on huomattava, että parlamentin enemmistö on oikeutettu tekemään haluamiaan muutoksia hallituksen esityksiin.

Viime vuosikymmeninä – vuodesta 1966 saakka – suomalaista hallituspolitiikkaa ovat kuitenkin leimanneet pitkäikäiset hallitukset, joilla on ollut enemmistö eduskunnassa. Poliittisesti vakaiden enemmistöhallitusten aikakaudella eduskunnan tekemät muutokset hallituksen esityksiin

11 Esittelyä koskevasta säännöspohjasta keskushallinnon tasolla ks. VNRatKL 3 § sekä VNOS 30–32, 35 ja 50–61 §:t. Tämän lisäksi on huomattava, että esittelymenettely on käytössä myös tuomioistuimissa, joissa hallintotuomioistuimissa menettelyä sääntelevät KHO:n osalta KHOL 9 § sekä A korkeimmasta hallinto-oikeudesta 9, 10, 12 ja 14 §:t. Lääninoikeuden osalta perussäännös on LOL 15 §.

ovat olleet harvinaisia johtuen lähinnä VJ:n 11 §:stä omaksutusta tulkinnasta, joka sallii puolueiden asettavan ei-oikeudellisia seuraamuksia kansanedustajilleen niin kutsutun ryhmäkuriijärjestelmän ansiosta (Tähti LM 1991). Kunnanvaltuustojen osalta voidaan todeta, että siellä tehtävä päätöksenteko perustuu KunL:n 27 §:n mukaisesti esittelynomaiseen menettelyyn, jossa tehdystä päätöksestä valtuutettu voi ilmoittaa erivän mielipiteensä (KunL 31.2 §).

Arvioitaessa esittelymenettelyä sekä sen kaltaisten päätöksentekojärjestelmien syntymistä julkishallintoon voidaan kehityksen taustalla arvioida olevan useitakin syitä. Tärkeimpiä näistä lienevät vallankäytön eriytyminen sekä asioiden monimutkaistuminen. Tällainen kehitys on edellyttänyt asiantuntijoita valmistelemaan sekä selvittelemään päätettävien asioiden sisältöä ennen varsinaista päätöksentekoa. Sekä eduskunnassa että kunnanvaltuustossa käytettävä päätöksenteon muoto on niin kutsutusti parlamentaarinen. Parlamentaariseksi kutsutussa päätöksentekomuodossa ei ole myöskään mielipiteen ilmaisupakkoa. Teknisesti parlamentarisessa äänestyksessä on kyse siitä, että vastassa on aina kaksi ehdotusta, joista toinen häviää ja toinen voittaa. (Eilavaara 1986, 36–38.)

Esittelymenettelyn tai sen kaltaisen päätöksentekomuodon yleistymisen on johtanut käytännössä yhden vahvan esityksen läpimeno; valmistellun. Väliillisen demokratian kannalta esittelynomainen järjestelmä on ongelmallinen erityisesti, sillä käytännössä parlamenttiin tai kunnanvaltuustoon tuotavat päätösesitykset ovat usein niin pitkälle valmisteltuja, että yksittäisten edustajien tai oppositiossa olevien edustajaryhmien tekemät vastaesitykset eivät omaa realistista hyväksymismahdollisuutta. Tämä korostuu erityisesti tilanteissa, joissa tehtävä päätös on laaja tai monimutkainen ja on vaatinut runsaasti valmistelua. Eduskuntakäytäntö on osoittanut, että muilla kuin hallituksen tekemillä esityksillä ei ole käytännössä juurikaan kovin suuria mahdollisuuksia tulla hyväksytyksi, sillä edustajilla ei ole välttämättömiä resursseja eikä vaadittavaa valmistelukoneistoa realististen vastaehdotusten laatimiseksi.

Kun otetaan huomioon vielä, että hallintokehityksemme on historiallisesti jo pitkän aikaa vienyt suuntaan, joka on merkinnyt hallinnon tosiasiallisen painoarvon kasvamista poliittisiin päätöksentekijöihin erityisesti suhteessa eduskuntaan. Tämä lisäksi korporatiivinen kehitys on merkinnyt samalla hallinnon politisoitumista. (Tuori, Oikeus 1983, 208–209.) Tämä merkitsee

sitä, että hallinnon valmistelemaat päätösehdotukset ovat jo »valmiiksi neuvoteltuja» ja eduskunnan tai kunnanvaltuuston tehtäväksi jää vain näiden päätösten muodollinen hyväksyminen. On kuitenkin huomattava, ettei – erityisesti pitkällä aikajänteellä – ole ollut toki pelkästään suomalainen havainto, että vallankäytön painopiste on siirtynyt parlamenttijulkisuudesta muualle eli alkanut hakeutua uusiin – ei julkisiin – uomiin. Parlamentaarisisissa järjestelmissä on yleisemminkin todettu parlamentin menettäneen valtaa hallitukselle ja edelleen julkisen hallinnon koneistolle. (Helander, Oikeus 1983.) Lisäksi on puhuttu oikeudellistumiseksi kutsutusta kehityssuunnasta, joka on käytännössä johtanut siihen, että eräiltä osiltaan keskeistä yhteiskunnallis-poliittista valtaa erityisesti tärkeissä linjakysymyksissä on siirtynyt tuomioistuimille (Kivivuori, Oikeus 1985). Näyttääkin siltä, että poliittinen kulttuurimme ei ole suhtautunut poliittiseen julkisuuteen kovin myönteisesti<sup>12</sup>.

Esittelynomainen, tehtyjen päätösten oikeusturvanäkökohtaa korostava, järjestelmä on ongelmallinen erityisesti demokratian kannalta tarkasteltuna, koska se erottaa päätöksiä tekevät ja päätöksiä valmistelevat elimet niin selvästi toisistaan. Tämä yhdistettynä vahvan valmistelukoneiston toimintaan johtaa helposti siihen, että päätökset tehdään yleensä varsin pitkälle sellaisena kuin ne on valmisteltukin. Voidaan tietysti väittää, että tämä ei ole ongelma, sillä muiden puolueiden ja intressiryhmien näkökulmat otetaan huomioon jo valmisteluvaiheessa. Tämä johtaa siihen, että päätöksiä muodollisesti tekevä elin saa päättääkseen ainoastaan yhden kunnollisesti valmistellun päätösehdotuksen, joka on joko hyväksyttävä tai – teoriassa – hylättävä.

Ongelmaksi muodostuu – erityisesti parlamenttissa – se, että sellainen arvosidonnainen keskustelu, jonka pitäisi kuulua ehdottomasti poliittisen julkisuuden piiriin jää näkymättömiin valiokuntalaitokseen. Julkisuus kyllä koskee pääsääntöisesti eduskunnan täysistuntoa (VJ 56 §), mutta ongelma on siinä, että arvokeskustelun kannalta oleellinen keskustelu käydään valiokunnissa jolloin se jää julkisuudelta piiloon. VJ:n 52.4 §:n mukaan valiokuntakin voi määrätä halutessaan kokouksensa julkiseksi, mutta vain siltä osin kuin valiokunta hankkii tietoa asian valmistelua var-

12 Poliittisella kulttuurilla viitataan tekstissä lavealti Helanderin (1991, 30) tavoin »...tietyissä yhteisöissä tai yhteiskunnassa vallitseviin politiikkaa ja julkista toimintaa koskeviin asenteisiin, arvoihin ja käyttäytymisnormeihin».



ten. Julkisuus ei siis juurikaan koske varsinaista päätöksentekoa, avointa keskustelua päätöksen sisällöstä lainkaan. Ne arvot joiden perusteella päätökseen on päädytty jäävät tällöin myös automaattisesti poliittisen julkisuuden ulkopuolelle. Tämä estää osaltaan kansalaisia tekemästä rationaalisia äänestyspäätöksiä. Julkisuus jää poliittis-hallinnollisen järjestelmän legitimitetin kannalta vajaan, minkä lisäksi päätösten arvotusta jää poliittisen julkisuuden ulkopuolelle.

Periaatteessa puolueisiin nojaava parlamentaarinen järjestelmä perustuu tärkeältä osaltaan kuitenkin ajatukselle, jonka mukaan äänestyspäätöksiä tekevien kansalaisten tulisi kyetä tekemään äänestyspäätöksensä lähinnä yhteiskunnallisen näkemyksensä pohjalta. Tämä vaatisi tarkempaa tietoa tehtyjen päätösten arvotaustoista.

Yhden valmistellun vaihtoehdon malli on erityisen huolestuttava kun otamme huomioon vielä organisaatioiden erityisen luonteen. *Michels* ei huomautta syyttä, että »*osallisuus valtaan tekee aina konservatiiviseksi*» (*Michels* 1986, 250–255). Ei ole myöskään sattuma, että *Galbraith* (1984, 19–20) on erottanut kolme eri vallan lähdeä, joista yksi on juuri organisaatio. Vallan luisuminen byrokraattiselle organisaatiolle yhdessä korporatiivisen kehityksen kanssa on merkinnyt poliittisen julkisuuden merkityksen jatkuvaa pienenemistä. Samalla on päätösten taustalla olevat arvot onnistuttu kätkemään kansalaisilta, joiden on yhä vaikeampi tehdä mihinkään yhteiskunnalliseen näkemykseen pohjautuvia äänestyspäätöksiä; tietopohja äänestyspäätöksen rationaalisuutta ajatellen – kansalaisten suuren enemmistön osalta – lienee aivan liian pieni. Julkisuuden ongelma voi puolestaan johtaa toiseen ongelmaan, joka on erittäin keskeinen demokratian toimivuutta ja legitimiisyyttä ajatellen; totutun julkisuus voi peittää alleen arvot, jotka ovat päätösten takana.

#### 4. DEMOKRATIA JA ARVOT

##### 4.1 Poliittis-hallinnollinen järjestelmä ja arvot

Postmodernia hallinnollista ja poliittista järjestelmää kuvaa avoimuus, vuorovaikutteisuus ja kompleksisuus. Näistä ja järjestelmään vaikuttamaan pyrkivistä useista rationaali-teeteista johtuen seuraa koko järjestelmän hallittavuusongelmia. Tämä koskee myös poliittis-hallinnollisessa järjestelmässä vaikuttavia arvoja, jotka tulevat joko selkeästi esiin tai jäävät osittain tai kokonaan

piiloon. (Vrt. Koskiaho 1990, 90–91.) Kuten aikaisemmin todettiin demokratian toteutumisen kannalta on tärkeää tuoda selkeästi esiin päätöksentekoon vaikuttaneet arvot. Keskeistä lienee sen tiedostaminen, kenen etujen mukaista arvo-maailmaa ollaan valmiita tukemaan.

Demokratian toteutumiseen vaikuttaa se, miten eri intressiryhmien väliset merkityssuhteet artikuloituvat ja muodostavat diskursseja, joiden perusteella kansalaiset voivat tehdä valintoja. Diskurssit tuottavat tietynlaista sosiaalista todellisuutta, jossa ihmiset tekevät arvovalintojaan ja tukevat sen perusteella tietynlaisia esityksiä ja päätöksiä. Selkeiden päätösvaihtoehtojen esittämisellä voidaan löytää mahdollisia ristiriitoja, joilla puolestaan vaihtoehtojen pätevyys voidaan kyseenalaistaa. Toisaalta koko päätösvaihtoehtojen kenttä saattaa alkaa muotoutua uudella tavalla. Demokratian voidaan ajatella toteutuvan sitä paremmin mitä paremmin ristiriidat artikuloitetaan. (Jokinen & Juhila 1991, 38–39.) Päätöksenteon kannalta muodostuneiden diskurssien tavoitteena on paljastaa päätösten taustalla olevat implisiittiset ja eksplisiittiset arvot. Olennaista lieneekin sen miettiminen, mitä päätösehdotusten vaikutuksista kerrotaan ja millaisia tulintoja niistä tehdään. Tämä vaikuttaa myös päätösten moraalien pysymiseen korkeammalla.

Jotta tiedettäisiin, millaisia arvoperustoja on eri päätösten taustalla, tulisi tietää millaisia merkityksiä ihmiset asioille antavat. Arvojen esillesaamisessa ongelmallista onkin juuri se, miten toisten ihmisten tarkoittamien subjektiivisten merkitysten ymmärtäminen ylipäänsä on mahdollista. (Töttö 1982, 125.)

Keskustelussa olennaista lienee, että viitataan mahdollisimman moniin subjektiivisiin merkityksiin. Jotta kansalaiset voisivat artikuloida asioille antamia merkityksiä ja niiden oikeaa tulkintaa, tulisi heidän ymmärtää politiikan kieltä tai oikeammin poliittisen järjestelmän tulisi kyetä tulkitsemaan kansalaisten arvoja. Wittgensteinia mukailen päätöksentekijöiden olisi päästävä sisään kansalaisten kielipeliin. Tästä osoituksena on kansalaisten oikealle tulkinnalle, asioiden oikein ymmärtämiselle, antama vahvistus vaaleissa. (Töttö 1982, 133, 152.) Arvoperustoille rakentuneet selkeät vaihtoehdot ehkä vähentäisivät tehtyjä virhetulkintoja.

Demokratiakin päätöksentekomuotona perustuu siis tiettyihin perusarvoihin. Näiden lisäksi on tietysti selvää, että myös tehtävät päätökset edustavat jotain tiettyä arvoa tai arvomaailmaa. Samalla tavoin kuin julkisuuden osalta tehtiin on myös arvon osalta syytä suorittaa hieman poh-

dintaa. Mikä arvo ylipäänsä on? Arvo on tekoon liittyvä jokin hyvä ominaispiirre. Se, mikä on hyvää riippuu kunkin hetkisestä tilanteesta ja siitä missä kulttuuriympäristössä arvoja tarkastellaan. Arvojen määrittelemisen esimerkiksi kunnallista päätöksentekoa varten vaatii monien kysymysten asettamista siitä, kenen kannalta päätös on hyvä. Arvoja voidaan määritellä muun muassa tekemällä sopimuksia siitä, mikä on hyvää. (Airaaksinen 1987, 29–37.)

*Habermas* samaistaa etiikan arvoihin, hyvää elämää koskeviin käsityksiin, jotka ovat sidoksissa yksilöllisiin elämänhistorioihin ja kollektiivisiin elämänmuotoihin (*Habermas* 1989/2, 77). Päätöksentekijä joutuukin miettimään vaihtoehtoja siitä, mitä pitää tehdä pyrkiessään tukemaan hyvää yksilöllistä ja/tai kollektiivista elämää.

*Suhonen* (1988, 31) tiivistää arvojen olevan ihmisten ajattelussa ja yhteiskunnan kulttuurissa vallitsevia käsityksiä yksilöiden, yhteiskunnan ja ihmiskunnan keskeisistä päämääristä. Siten ne ovat käsityksiä hyvästä elämästä, hyvästä yhteiskunnasta ja hyvästä maailmasta. Perusarvojen lisäksi välinearvot ovat osa- tai välitavoitteita eli välineitä perusarvojen saavuttamiseksi. Mm. *Al-lardt* (1985, 51) puhuu *sosiaalisista* arvoista, joilla tarkoitetaan yksilölle tai ryhmälle luonteenomaisia käsityksiä toivottavasta. Käsitys toivottavasta on ympäristöstä opittu, yleinen, pysyvä, tavoitteita koskeva valintataipumus. Valintataipumukset ohjaavat ja johdattavat ihmisten käyttäytymistä pysyvämmiin kuin asenteet, jotka voivat vaihdella hyvinkin nopeasti.

Elämismaailma (*Lebenswelt*), jota ohjaa kasvatus, mallioppiminen, erilaiset kokemukset ja tapahtumat sekä normit, ohjaavat puolestaan arvojen muotoutumista. Muodostuneet arvot vaikuttavat käyttäytymismalleihin, järjestelmiin, politiikan sisältöön, perusvalintoihin, ajatusmalleihin ja suhtautumiseen. Nämä puolestaan vaikuttavat siihen, millaisia päätöksiä, tekoja ja normeja syntyy, miten asenteet ja mielipiteet muokkautuvat sekä siihen, millaisia valintoja tehdään. (Hakamäki & Majoinen 1991, 32.)

Poliittis-hallinnollisessa – ja muussakin – päätöksenteossa on siis hyvin vaikea edes yrittää pysytellä arvojen ulkopuolella; päätöksentekijäin arvomaailma heijastuu miltei väistämättä tehtyihin päätöksiin tiedostettiinpa sitä tai ei. Arvojen selkeä esilleluominen selkiyttää päätöksentekoa demokratian toteutumisen kannalta, kun päätöksenteon perusteet tulevat paremmin esille. Arvot kanavoituvat puolueiden kautta, mutta käytännössä tämä väylä on menettänyt merkitystään. Arvojen merkitys ei sen sijaan ole heikentynyt, ne

kanavoituvat myös ihmisten laajentuneiden vuorovaikutusyhteyksien kautta. Erilaisten kanavien aukeamiseen vaikuttaa tiedon saannin helppous, parantunut koulutustaso, yksilöllisyyden arvostus ja rohkeus omien mielipiteiden esittämiseen. Siten demokratia arvona merkitsee aikaisempaa parempaa vaikutusmahdollisuutta, jossa erilaisilla yhteistyöverkostoilla ja niiden toimintaedellytyksillä on ratkaiseva merkitys. (Vrt. Hakamäki & Majoinen 1992, 43–46.)

Voitaisiin ajatella myös niin, että aikaisempaa parempi kansalaisten tietoisuus asettaa suuremman julkisuusvaatimuksen yhteiskunnallisen päätöksenteon suhteen. Arvojen julkisuusvaatimuksen voi kytkeä siten laajempaan yhteiskunnalliseen ja demokraattiseen päätöksenteon kulttuuriseen muutokseen. Moderni kehitys ilmentää taloudellista kasvua ja hallinnollista rationaalisuutta sekä sosiaalisen maailman eriytymistä. Kansalaisten vaatimukset poliittisia ja hallinnollisia tuotoksia, tuotteita kohtaan kasvaa. (vrt. Featherstone 1991.) Taloudellisen kasvun aikana hyvää on voitu jakaa. Jakamisesta poisottamiseen siirryttäessä arvojen merkitys valintojen ohjaajana korostuu.

Arvot ovat läheisessä yhteydessä intresseihin. Klassisen taloustieteen utilitaristinen ajattelutapa ja sen pohjalle rakentunut *Weberin* rationaalisuusteoria nojaavat keskeisesti taloudellisten intressien merkitykseen. *Weber* (1972) erottaa päämäärarationaalisen ja arvorationaalisen toiminnan. Päämäärarationaalinen toiminta ilmenee toiminnassa, jossa ihmiset tyydyttävät tarpeitaan, tyypillisimmillään talouden alueella. Jos taas toiminnan tavoitteita määrittää uskonto, moraalinen velvollisuus tai muu arvolahtokohta, puhutaan arvorationaalista toiminnasta. (ks. Vartola 1979, 85–87.)

Päätöksenteossa arvoja ja intressejä on vaikea erottaa toisistaan. Lisäksi sekoittuvat väline- ja itseisarvot. Luonnon suojeleminen voi olla jollekin itseisarvo, toiselle se muodostaa välinearvon luonnon hyväksikäyttöön. Toisaalta mikä on hyvää yksilölle ei välttämättä ole hyvää kokonaisuuden kannalta. (Ks. Airaksinen 1987.) Päätöksentekoa ja samalla kokonaisuuden hahmottamista selkiyttäneen arvojen ja intressien avoin esiintuominen. Päätöksenteolle johtoa voi antaa se, että arvojen ja intressien vastaikkainasettelussa päädytään usein siihen, että arvot ovat moraalisesti kestävämpiä perusteita kuin intressit (*Suhonen* 1988, 148–149). Ihmisten politiikkaan osallistumattomuuden syynä pidetään osaltaan sitä, että yksilön vaikutusmahdollisuuden todennäköisyys on erittäin pieni. Edustajan tai valtuutetun kan-

taa ja omien arvoperustojen vastaavuutta on vaikea tietää. Edustajat ja valtuutetut myös usein asettuvat oman ryhmänsä päätösesitysten taakse välttyäkseen ryhmäkurin rikkomisesta seuraavilta sanktioilta kuten esimerkiksi väliaikaiselta ryhmästä erottamiselta.

Väliäinen edustuksellinen demokratia perustuu kollektiiviselle rationaalisuudelle. Riittävä yksittäisten äänen määrä ja osallistumisen houkuttelevuus takaavat järjestelmän toimivuuden. Osallistuminen organisoituu kollektiivisena rationalisuutena. Kollektiiveja luovat yhteiset intressit, yhteiskunnalliset liikkeet, kulttuuri, normijärjestelmät, arvot ja yleinen mielipide. (Suhonen 1988, 152.) Pluralismiteorian mukaan todellisia intressejä ovat vain organisoituneet intressit. Organisoitunut intressi, kuten yhdistys, on todiste intressin todellisuudesta. Kaikki ilmaistut intressit eivät kuitenkaan saa organisaatiota tuekseen. Objektiviivien intressien löytyminen ja aitoon konsensukseen pääseminen lienee vain teoreettisesti mahdollista. (Siisiäinen 1992, 47–50.) Väliäisen demokratian ajatukseen nojaavan yhteiskunnan poliittis-hallinnollisen järjestelmän legitimitiitti kytkeytyy tiiviisti arvoihin ja poliittiseen julkisuuteen, jonka avulla yksilöt voivat sekä kritisoida että kontrolloida tehtyjä selkeitä arvoperustaisia päätösehdotuksia.

#### 4.2 Nykyinen päätöksentekojärjestelmä ja päätösten arvotausta

Toimivaan demokratiaan sisältyy demokratia valtiollisessa ja kunnallisessa päätöksenteossa sekä demokratia kaikissa kansalaisyhteiskunnan osajärjestelmissä. Näitä osajärjestelmiä voidaan tarkastella osana poliittisen järjestelmän toimintamallia, joista *David Eastonin* malli perustuu systeemiteoreettiseen taustaan. (Vrt. Berndtson 1992, 206, 211.)

Mallin ideaalisovellus lähtee siitä, että politiikassa arvot allokoidaan yhteiskunnan kansalaisille turvautuen poliittisen järjestelmän auktoriteetin valtaan. Poliittikka koostuu siten kaikista yhteiskunnallisista suhteista, jotka ovat tekemisissä arvojen auktoritatiivisen allokaation kanssa. Poliittinen järjestelmä toimii muiden yhteiskunnallisten järjestelmien muodostamassa ympäristössä, jonka muutokset vaikuttavat siihen takaisin. Kansalaisten ja poliittisen järjestelmän suhteet kanavoituvat vaatimusten (*demands*) ja kannatuksen (*support*) kautta. Järjestelmän sisällä puoleet, kansalaisjärjestöt ja joukkotiedotusvälineet artikuloivat vaatimuksia ja kannatusta. Demokra-

tian poliittiset päätöksentekijät pyrkivät ottamaan huomioon kansalaisten vaatimukset seuraamalla järjestelmän kannatusta. (Berndtson 1992, 206.)

Eastonilaisittain voidaan ajatella arvojen ilmevän erityisesti poliittisen järjestelmän tuotoksissa eli yhteiskunnan jäseniä sitovissa toiminnoissa ja päätöksissä. Mallin mukaan arvot ovat preferenssiemme ilmauksia. Nämä ilmaisut kanavoituvat poliittisen järjestelmän input-puolen vaateisiin sisältyvinä. (Hoikka & Borg 1990, 8.) Tämä voi toisaalta hämärtää valmistelun kuluessa alkuperäisen arvoperustan lukuisten kompromissien konsensus-seurauksena. Väliäisen demokratian kautta tapahtuvaa osallistumista voidaan pitää kansalaisen kannalta välinearvona, jolla pyritään päämääräarvoon esimerkiksi hyvinvointiin (Hoikka & Borg 1990, 9). Osallistumisen mielekkyyttä ja vaikuttavuutta voitaneen lisätä päätösehdotusten taustalla olevilla selkeillä arvovalinnoilla. Kansanedustajien ja kunnan tasolla kunnanvaltuutettujen asettuessa jonkin ratkaisuehdotuksen taakse äänestäjä saa välittömästi palautteen siitä, vastaako hänen ja valtuutetun arvomaailma toisiaan. Poliittisen julkisuuden puutteellinen toteutuminen kuitenkin estää tuollaisen vertailun tekemisen.

Kaiken kaikkiaan nykyistä järjestelmää voidaan arvostella erityisesti sen puutteellisuudesta julkisuudesta, joka johtaa arvovalintojen peittymiseen. Tämä puolestaan johtaa helposti järjestelmää legitimitiittikriisiin suuntaan. Seuraavassa jaksossa on tarkoitus kehittää erästä mahdollista ratkaisumallia nykyisen järjestelmän ongelmien pohjalta. Tässä hahmoteltava malli pohjautuisi avoimeen kilpailuun eri yhteiskunnallisten näkemysten ja arvomaailmojen välillä.

## 5. KILPAILUMALLI JULKISUUS- JA ARVO-ONGELMIEN RATKAISUNA

### 5.1 Miksi arvokilpailua?

Arvokeskustelun ja varsinaisen päätöksenteon luisuminen pois poliittisesta julkisuudesta ei ole ainoastaan poliittis-yhteiskunnallisen päätöksenteon legitimitiettiin liittyvä kysymys, sillä tehokkaan päätöksenteon kannalta on valmistelun korostuminen merkinnyt myös negatiivista kehitystendenssiä. Viralliseen päätöksentekoon asti saapuvat valmistellut päätösehdotukset ovat usein kompromissien tulosta; niiden taustalla joskus ollut perusidea on voinut vesittyä jo monin tavoin. Tehdyt kompromissit ovat vieneet päätök-

seltä parhaan terän. Päätökset ovat kovin usein kuten Galbraith kirjoittaa »byrokratian tuotetta – laadittu kokouksessa tai valiokunnassa, tai tulosta läpi organisaation hierarkian kulkeneista ja tässä muuntuneista, korjailuista tai tarkennetuista ehdotuksista» (Galbraith 1984, 191). Onko kyseessä demokraattisen päätöksentekomuodon välttämätön sivuefekti vai onko käyttämässämme demokratian sovellutuksessa jotain vikaa?

Tässä hahmoteltavassa kilpailumallissa kansalaiset voisivat ottaa välillisesti kantaa myös siihen, kenen tuotettavaksi ja järjestettäväksi he katsovat minkäkin tehtävän kuuluvan. Arvovalintojen voidaan olettaa heijastuvan siihen, miten vastuu palvelujen tuottamisesta jaetaan kuntien, valtion, seurakunnan, erilaisten itse- ja ryhmä-avunliikkeiden, perheen, oman itsen jne. kesken. Kilpailevien vaihtoehtojen punninta vaatii niin valmistelu- kuin päätöksentekovaiheessa kansalaisten elämän olosuhteiden tuntemusta ja kriteerejä asettaa erilaisia tarpeita tärkeysjärjestykseen. Kilpailevissa vaihtoehtoissa voidaan paremmin ottaa huomioon myös muiden kuin valtaenemmistöjen toiveet. Edustajien tehtävä olisi avoimesti – poliittisessa julkisuudessa – joko hyväksyä tai hylätä esitys.

Miksi uudentyypinen järjestelmä perustuisi sitten erilaisten näkemysten avoimeen kilpailuun? Lars D. Eriksson on perehtyessään länsimaisen demokratian tärkeän hahmon Rousseauin ajatukseen tehnyt tätä koskien ilmeisen merkittävän havainnon. Eriksson (1992, 84) nimittäin kirjoittaa kansankokouksen päätöksenteon valmisteluun liittyen seuraavasti: »Vi måste utgå från att Rousseau menade, att flera alternativ skulle presenteras. Tyvärr säger han inte vem som skall presentera förslagen och inte heller hur förslagen skall förberedas!». Seuraavassa yritetään alustavasti hahmottaa teoreettisella tasolla mallia, joka pyrkii antamaan vastauksen edellä hahmoteltuihin ongelmiin; kuinka tehdä liikeyn kompromissien tylyyttämättömiä päätösvaihtoehtoja, joista välillinen kansanedustuselin ja/tai etujärjestöt voisivat tehdä poliittisessa julkisuudessa käydyin avoimen arvokeskustelun jälkeen päätöksen? Tarkastelu suoritetaan kahdella tasolla joista toisen muodostaa valtiotaso ja toisen kuntataso.

## 5.2 Kilpailuun perustuva päätösten valmistelu; eräs teoreettinen malli

Tässä esitettävän poliittis-hallinnollisten päätösten valmistelumallin keskeisenä ideana on avoin julkinen kilpailu erilaisten näkemyssuuntien

välillä. Jos nykyistä järjestelmää voidaan kritisoida erityisesti poliittisen julkisuuden puutteesta sekä päätösten tausta-arvojen piilottamisesta on vaihtoehtoista mallia pyrittävä rakentamaan eteenpäin juuri tältä pohjalta. Mallissa on siis keskeistä sen arvoargumentaation läpinäkyvyys, julkisuus ja riittävä yksinkertaisuus.

Arvoargumentaation läpinäkyvyydellä tarkoitetaan sitä, että tehtäviä laajoja ja merkitäviä päätöksiä tulisi perustella erityisesti arvoista käsin; mitä arvoa tehtävä päätös edistää tai vastaavasti vastustaa. Julkisuuden tulisi toteutua ensiksi sillä tavoin, että päätösten arvot pitäisi tuoda selvästi esille; millaiseen arvomaailmaan tehty pääasiallisesti päätös nojaa ja, millaisia arvoja sen tekeminen edistää tai vastustaa. Toiseksi julkisuuden tulee toimia sillä tavoin, että kansalaiset saavat tietoa siitä, kuinka heidän vaaleissa valitsemansa edustajat ovat todella toimineet; millaisia arvoja he ovat kannattaneet tai vastavasti vastustaneet.

Järjestelmä vaatisi legitimiä toimiakseen vielä niin yksinkertaisen luonteen, että sen toiminta ja päätöksenteko on keskivertokansalaisen seurattavissa. Järjestelmän yksinkertaisuus tarkoittaa, että päätösvallan omaavat organit tekisivät nykyistä vähemmän, mutta kokoluokaltaan isompia päätöksiä. Kun lopullisen päätösvallan omaava organisi tekisi selvästi nykyistä kokoluokkaa suurempia päätöksiä kykenisivät yksittäiset edustajatkin hallitsemaan paremmin päätösten muodostamia kokonaisuuksia.

Päätösten lukumäärän pienentäminen ja vastaavasti niiden kokoluokan suurentaminen merkitsisi, että päätöksiä toteuttava koneisto saisi nykyistä suuremman toimintavapauden. Se elin jolle päätöksentekotoimivalta kuuluu tekisi vain toiminnan tärkeimmät toiminnan suuntaa koskevat päätökset ja perusratkaisut sekä muuttaisi niitä halutessaan<sup>13</sup>. Päätösten lukumäärän pienentyessä ja niiden luonteen muuttuessa periaatteelliseksi ja toiminnan peruspuitteet ja tavoitteet määrääviksi päätöksiksi olisi päätöksentekoon liittyvä arvokeskustelu oleellista. Sen sijaan, että

13 Tässä voi nähdä selvän yhteyden oikeustieteessä refleksiivisestä oikeudesta käytyyn keskusteluun. Refleksiivisellä oikeudella tarkoitetaan pääasiassa Gunther Teubnerin (ks. Teubnerin perusesitystä *Substantive and Reflexive Elements in Modern Law* 1983) kehittelemää ratkaisuyritystä oikeuden kriisitendensseihin eli oikeutta, joka tyytyisi sääntelemään kompetensseja, organisaatioita ja niiden noudattamia menettelyjä, mutta jättäisi toiminnan sillä tapaa sääntelemättä, että toiminta olisi omalakisista. Suomalaisesta keskustelusta ks. esim. Eriksson 1987 ja Tuori 1990, 45–48.

keskustelussa käsiteltäisiin pieniä asioita tulisi vaaleissa valittujen edustajien keskittyä oleelliseen. Mitä tavoitteita valtio- tai kuntakoneiston tulee edistää? Mitä asioita pidetään tärkeinä ja mitä vähemmän tärkeinä?

Samaa ajattelua voitaisiin soveltaa myös budjetista päättämiseen siten, että erityisesti budjetin valmistelua ei pidettäisi enää vain hallinnollisena, teknisenä toimintana. Koska budjetin valmistelun luokittelu – juridisesti – vain hallinnolliseksi on varsin etäällä todellisesta tilanteesta tulisi eri budjettivaihtoehtokin valmistella arvoargumentaatiosta käsin. (Vrt. Tiihonen – Tiihonen 1990, 26–29.)

Käytännössä kuvatunlainen järjestelmä on mahdollista organisoida uudentyypin päätösten valmistelujärjestelmän avulla. Tuossa järjestelmässä olisi valtion osalta vaikkapa useita eri kilpailevia valtion ylläpitämiä itsenäisiä valmisteluorgaaneja. Laitosten henkilökunta olisi hankittu ammatillisten näkökohtien lisäksi huomioiden myös organin virkamiesten aateprofiili. Kaikki virkamiehet näkisivät asiat suurin piirtein samalaisten yhteiskunnallisten näkemysten läpi. Kun orgaaneja pyydettäisiin valmistelemaan lakiehdotuksia ja erilaisia yhteiskuntapoliittisia suunnitelmia laitosten tulisi ehdotuksen teknisen suorittamisen lisäksi tuoda selvästi esille ehdotettujen päätösten arvotausta. Kun eduskunta tekisi päätöstä se olisi *pääsääntöisesti* velvoitettu valitsemaan jonkun esitetyistä erilaisia arvoja edistävästä päätöskokonaisuuksista, joiden sisältämää arvomaailmaa ja perusidea ei olisi hämärretty lukuisilla kompromisseilla ja sovittelulla joita kansanomaisesti – mutta osuvasti – kutsutaan lehmänkaupoiksi.

Hallituksen tehtäviin kuuluisi antaa valmisteluorgaaneille tietty toimeksianto, jonka lopullisesta luonteesta ja sisällöstä päättäisi kuitenkin eduskunta. *Eduskunnan tulisi käydä ennen päätöksentekoa aidosti julkista arvokeskustelua*, joka keskittyisi siihen, mitä arvoa tai arvoja olisi päätöstä tehdessä edistettävä. Poliittiseen julkisuuteen välittyisi kuva julkisuudessa kiistelevistä parlamentaarikoista, joiden näkemykset olisivat kuitenkin perustelu arvoista käsin. Eduskunnan toimikauden jälkeen äänestäjät päättäisivät vaaleissa ketkä edustajista ovat toimineet hyväksyttävän yhteiskunnallisen näkemyksen puitteissa. Järjestelmää voitaisiin täydentää systeemillä, jossa jokainen vanha edustaja olisi lakisääteisesti velvollinen tekemään selkoa kaikista toimikautensa aikana tehdyistä päätöksistä sekä omista kansistaan näiden päätösten yhteydessä.

Uudentyyppisessä järjestelmässä puolueiden

tehtävät muuttuisivat, sillä valmisteluorgaanit olisivat itse asiassa institutionalisoituja puolueita, jotka ainakin osittain korvaisivat nämä. Järjestelmän legitimitietin kannalta tulisi myös puolueiden ryhmäkurista luopua. Huomattavan ongelman, johon tässä ei ole mahdollista kuitenkaan puuttua, muodostaa kansanedustajaehdokkaiden asettamisen uudelleenorganisointi, sillä edustajat eivät edustaisi uudessa systeemissä niinkään puolueita kuin pikemminkin äänestäjiään. Puolueiden – ja miksei myös etujärjestöjen – pääasiallisena tehtävänä olisi tuottaa erilaisia yhteiskauntohjelmia ja ratkaisuja sekä koettaa perustella omien näkemystensä toimivuutta poliittisessa julkisuudessa. Vaaleissa valitut edustajat olisivat kuitenkin vapaita valitsemaan preferoimansa vaihtoehdot.

Järjestelmän legitimitietin kannalta olisi myös kiinnitettävä huomiota siihen, että eräs nykyisen järjestelmän olennaisia pullonkauloja on erityisen ammattipoliitikoluokan syntyminen. Mikäli kansanedustajien halutaan kuitenkin edustavan kansaa – siis valitsijoita – on ehkä hyödyllistä pyrkiä *estämään luottamushenkilöiden muuttaminen ammattipoliitikoiksi*, jotka omaksuvat poliittisen puhettavan ja muut vallankäytön ulkoiset tunnusmerkit. Tämä ei sinänsä tarkoita tietenkään ammattipoliitikojärjestelmän lakkauttamista, vaan luottamusmie- ja ammattipoliitikojärjestelmän nykyistä selvempää erottamista toisistaan.

Ammattipoliitikojen ja luottamusmiesten erottaminen toisistaan ja sen estäminen, että luottamusmiehistä automaattisesti muodostuu ammattipoliitikoita voitaisiin estää järjestämällä luottamusmiesten toiminta uudelleen. Käytännössä tämä merkitsisi edustajakausien rajoittamista esimerkiksi kahteen 4 vuoden toimikauteen siten, että eduskunnan 200:sta edustajasta vaihtuisi joka toinen vuosi puolet.

Järjestelmän tulisi nykyistä selkeämmin perustua pääministerin valtaan ja presidentin merkitys muuttuisi puhtaaksi muodolliseksi tai vain tiettyjä kriisitilanteen valtaoikeuksia omaavaksi organiksi Saksan liittopresidenttijärjestelmän tavoin. Pääministerivetoisen järjestelmän eräänä etuna on pääministerin vaihdettavuus. Nykyiselläänhan istuva presidentti on käytännössä miltei mahdoton erottaa, sillä ainoat lainmukaiset perusteet presidentin suorittaman virkatoimen laillisuusarvioinnille muodostavat valtiopetos tai maanpetos (HM 47.2 §). Jos valtaa taas siirretäisiin pääministerille ja sitä myötä myös istuvalle hallitukselle tulisi hallituksen astuessa virkaansa esittää hallitusohjelma, joka toimisi valmistelulaitosten seuraavan 2-vuotiskauden runkosuun-

nitelmana. Hallitusohjelmaa tulisikin pyrkiä kehittämään suuntaan, jossa siitä tulisi tärkeä yhteiskuntapolitiikan suunnittelun ja hallituksen sekä ministereiden poliittis-hallinnollinen johtamisväline (vrt. Tiihonen – Tiihonen 1990, 50–52).

Hahmoteltaessa uudentyypistä poliittis-hallinnollista järjestelmää on huomioitava myös se, että yhteiskunnallista valtaa tuskin voidaan kuitenkaan enää »palauttaa» kokonaan edustuslaitokseen, vaan lähtökohtaisesti lienee hyväksyttävä se, että myös erilaiset korporaatiot osallistuvat tuon vallan käyttämiseen. Tämä liittyy niin kutsuttuun postmoderniin kehityssuuntaan, jossa nykyiset yhteiskunnalliset muodostelmat hylättäisiin ja jossa kaikki yhteiskunnallis-poliittiset diskurssit pirstoutuisivat ajallisesti, paikallisesti ja asiallisesti (Koskiahho 1990, 108–111).

Modernin projektiin puolustajan *Jürgen Habermasin* on suomalaisessa keskustelussa tulkittu ehdottaneen tämän ongelman ratkaisuksi poliittisen julkisuuden lisäämistä valtiosääntöisesti sääntelemättömien korporaatioiden toiminnassa (Tuori 1988, 69). Järjestöjen ja puolueiden tulisi noudattaa menettelyissään demokraattista tahdonmuodostusta sekä julkista menettelyä. Korporaatioiden ja etujärjestöjen osuus uuden tyyppisessä järjestelmässä tunnustettaisiin siten, että myös niiden toimintaan liittyviä menettelyitä tuotaisiin poliittisen julkisuuden piiriin sääntelemällä niiden toimintaa refleksiivisen oikeuden periaatteiden mukaan. Yhteiskunnallisen legitimitietin ylläpitämiseksi tulisi intressiryhmiin ulottaa niiden toimintapojen tuominen poliittisen julkisuuden piiriin sekä sääntelemällä niiden toiminnan puitteita samalla normatiivisella tasolla, kuin muiden keskeisten valtiolinten toimintaa säännellään; valtiosäännössä.

## 6. YHTEENVETOA JA ERÄITÄ NÄKÖKOHTIA

Artikkeli koostuu kolmen eri poliittis-hallinnollisessa päätöksentekojärjestelmässä esiintyvän keskeisen piirteen tarkastelusta sekä näiden ominaisuuksien perustalta konstruoituun *väljäköön esimerkinomaiseen ratkaisumalliin*, jota kutsumme arvokilpailumalliksi. Tässä yhteydessä tarkoituksenamme ei ole ollut tarkastella kattavasti tai erityisen syvällisesti – artikkelimuoto ei anna tähän mahdollisuuksiakaan – demokratian, julkisuuden, legitimitietin ja arvojen käsitteitä, vaan jonkinlaisen yleisilmäyksen avulla hahmottaa kuva siitä, miten nykyisenkaltainen poliittinen päätöksentekojärjestelmä pääpiirteissään

toimii tai pikemminkin, kuinka sen pitäisi omien loogisten premissiensä mukaan toimia.

Tässä artikkelissa demokratia ymmärretään nimenomaan poliittisena, välillisenä sisältödemokratiana ja sitä lähestytään erityisesti vallankäytön, julkisuuden ja arvojen näkökulmasta. Julkisuus käsitetään artikkelissa nimenomaan poliittisena julkisuutena, jolla on suuri merkitys poliittis-hallinnollisen järjestelmän legitimitietin kannalta. Arvojen tulisi puolestaan kanavoitua päätöksentekoon nimenomaan julkisuuden välityksellä mielipiteen ilmaisuvapauden sekä vaalimenetelyiden avulla. Lähtökohtana välillisen demokratian mallille voidaan pitää poliittis-hallinnollisen järjestelmän julkisuutta sekä sen nojautumista julkisessa päätöksenteossa erityisesti arvoihin joiden olisi välityttävä poliittiseen julkisuuteen, jotta kansalaisten rationaaliset äänestyspäätökset tulisivat periaatteessa mahdollisiksi.

Vaikka artikkelissa onkin käytetty sekä politologisen, hallinnollisen että oikeustieteellisen tutkimuksien tuottamia tuloksia ja käsitteitä, ei niiden aikaansaamien erilaisten viitekehysten yhdistämiseen ole kuitenkaan suoranaisesti pyritty. Selviä yhteyksiä niiden välillä kuitenkin on olemassa ja näiden tieteenalojen välistä vuoropuhelua voidaankin pitää esitetyn kilpailumallin eräänä lähtökohtana.

Artikkelin perimmäisenä tavoitteena on kuitenkin pyrkiä yleisellä tasolla hahmottamaan nykyisen kaltaiselle poliittiselle päätöksenteolle vaihtoehtoisesti painottunut malli, joka ei kuitenkaan olennaisesti poikkeaisi siitä, millainen järjestelmän tulisi muun muassa omien loogisten premisien sekä normatiivisten puitteiden mukaan nykyisinkin olla. Tässä *mallissa päätösten ja päätöksentekijöiden arvoperustat ja arvosidonnaisuus tulisivat avoimemmin näkyviin nimenomaan lisääntyneen julkisuuden kautta*, mikä nähdään demokratian toteutumisen kannalta keskeiseksi poliittis-hallinnollisen järjestelmän legitimitietin edellytykseksi. Järjestelmän legitimitietin katsottiin edellyttävän nimenomaan poliittista julkisuutta selkeine arvoperusteineen.

Hahmottelemamme vaihtoehtoisen mallin keskeisenä ideana on *eri arvoperustoista nousevien keskenään avoimesti kilpailevien päätösesitysten sekä niiden pohjalta tehtävien päätösten poliittinen julkisuus siten, että kansalaiset voisivat helposti seurata valitsemiensa edustajien arvosidonnaisuutta ja päätöskäyttäytymistä* sekä tehdä siitä omat johtopäätöksensä. Malli sinällään ei tietenkään pyri kuitenkaan olemaan mikään ainoa oikea ratkaisu nykyisen poliittis-hallinnollisen järjestelmän kriisiin, vaan sen tarkoitus on pikem-

minkin pyrkiä osoittamaan vain karkeasti eräs mahdollinen kehityssuunta sille, miten poliittista päätöksentekoa voidaan kehittää vastaamaan kansalaisyhteiskunnan tarpeita. Vaikka malli sisältää epäilemättä useitakin varsin problemaattisia kohtia ovat keskeiset ajatukset kuitenkin – käsittääksemme – varsin oikeansuuntaisia; poliittisen päätöksenteon julkisuus ja niiden päätösten taustalla olevien arvojen entistä selkeämpi esiintuominen edesauttaa koko järjestelmää kohtaan kansalaisyhteiskunnassa koettavaa legitimitteettiä.

## LÄHTEET

- Aarnio, Aulis: *Laintulkinnan teoria*. WSOY Juva 1989.
- Alanen Pentti: *Tieto ja Demokratia*. Jyväskylän yliopisto. Jyväskylä studies in education, psychology and social research 33. Jyväskylä 1976.
- Allardt, Enk: *Sosiologia I*. WSOY Juva 1985.
- Almond, Gabriel – Verba, Sidney: *The Civic Culture*. Political Attitudes and Democracy in Five Nations. University Press Boston 1963.
- Airaksinen, Timo: *Moraalifilosofia*. WSOY Porvoo 1987.
- Airaksinen, Timo: *Kuinka otetaan pois oikein?* (haastattelu) Pirkka 3/1993 s. 16–18.
- Bacharach, Samuel B. & Lawler, Edward J: *Power and Politics in Organizations*. Jossey Bass Publishers. San Francisco 1982.
- Bemdson, Erkki: *Politiikka tieteenä*. Johdatus valtiopilliseen ajatteluun. Valtionhallinnon kehittämisskeskus. VAPK Helsinki 1992.
- Blom, Raimo – Siisiäinen, Martti: *Politiikan sosiologia*. Jyväskylän yliopiston sosiologian laitoksen julkaisu- ja 52. Jyväskylän yliopisto 1992.
- Duverger, Maurice, *Poliittiset järjestelmät*. Porvoo 1969.
- Suom. Jussi Teljo. Alkup. Les régimes politiques.
- Eilavaara, Pertti: *Esittelystä julkisessa hallinnossa ja eräissä tuomioistuimissa*. Lapin korkeakoulun oikeustieteiden osaston julkaisuja B N:o 4. Rovaniemi 1986.
- Eriksson, Lars D: *Refleksiivisen oikeuden teoriasta*. Teoksessa *Itsehallinnon oikeus* s. 5–23. Helsinki 1987.
- Eriksson Lars D: *Kritik, moral och rätt*. Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitoksen julkaisuja D:il. Helsinki 1992. Ilmestynyt alunperin teoksessa *Yhteiskuntasopimuksesta yhteisöön* nimellä Jean Jacques Rousseau- dygden och friheten, toim. Kaarlo Tuori & Jaana Matikainen. Helsinki 1990.
- Etzioni-Halevy, Eva: *Bureacracy and democracy*. Routledge & Kegan Paul London 1985.
- Featherstone, Mike: *Consumer, culture and postmodernism*. Sage London 1991. Galbraith, John: *Vallan anatomia*. WSOY Juva 1984. (Galbraith 1984 b) Giddens, Anthony: *Yhteiskuntateorian keskeisiä ongelmia*. Otava Keuruu 1984.
- Habermas, Jürgen: *Communication and Evolution of Society*. London 1979.
- Habermas, Jürgen: *Theorie des Kommunikativen Handelns* 1 ja 2. Suhrkamp Frankfurt am Main 1981.
- Habermas, Jürgen: *Faktizität und Geltung*. Suhrkamp Frankfurt am Main 1992.
- Habermas, Jürgen: *Yksilöllinen tahdonmuodostus: Mikä on tarkoituksenmukaista, mikä hyvää ja mikä oikeudenmukaista*. (Suom. Hietaniemi, Tapani & Tuori, Kaarlo). Tiede & edistys 1989/2, 86–95.
- Hakamäki, Simo – Majoinen, Kaija: *Uudistuva luottamushenkilötyö*. VAPK Helsinki 1991.
- Helander, Voitto – Ståhlberg, Krister: *Kunnallinen demokratia*. Turun yliopiston valtio-opin laitos. Tutkimuksia, sarja C n:o 23. Turku 1973.
- Helander, Voitto: *Kehitysilmiöitä suomalaisessa kunnallisessa demokratiassa*. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 1982 s. 457–471.
- Helander, Voitto: *Puolueiden ja etujärjestöjen yhteenkietoutuminen hallinnon kanssa*. *Oikeus* 1983 s. 216–224.
- Helander, Voitto: *Euroopan poliittiset järjestelmät*. VAPK Helsinki 1991.
- Hoikka, Paavo: *Kunnallinen demokratia ja kunnallisen päätöksenteon kehittäminen*. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 1980 s. 331–361.
- Hoikka, Paavo – Borg, Sami: *Suomen kunnallishallinnon arvot*. *Tutkimus paikallisen itsehallinnon historiallisista kehityspiirteistä ja arvoista*. Tampereen yliopiston kunnallistieteiden laitoksen julkaisusarja 4. Tampereen yliopisto Jäljennepalvelu 1990.
- Husa, Jaakko: *Habermasin kommunikatiivisen rationaalisuuden teorian annista valtiosääntöoikeuden normatiiviselle tarkastelulle*. *Lakimies* 1993 s. 27–47.
- Jansson, Jan Magnus: *Politiikan teoria*. Neljäs uudistettu painos. Helsinki 1990.
- Jokinen, Arja – Juhila, Kirsi: *Diskursseja rakentamassa*. *Näkökulma sosiaalisten käytäntöjen tutkimiseen*. Tampereen yliopiston sosiaalipolitiikan laitoksen tutkimuksia, sarja A, nro 2. Tampereen yliopisto Jäljennepalvelu 1991.
- Jyränki, Antero: *Valtiosääntöoikeudellisia tutkimussuuntauksia Suomessa*. Teoksessa *Valtiosääntökysymykset eri tieteiden tutkimuskohteena sekä Valtiosääntöbibliografia* s. 28–42. Toim. Timo Soikkanen. Turku 1984.
- Jyränki, Antero: *Lakien laki*. Lakimiesliiton kustannus Helsinki 1989.
- Kanerva, Jukka: *Platon*. Teoksessa *Politiikan teorian klassikoita*. Toim. Jukka Kanerva. Hämeenlinna 1984.
- Kivivuori, Antti: *Tuomarivaltio Suomesta?* *Oikeus* 1985 s. 42–50.
- Knuutila Simo: *Aristoteles*. Teoksessa *Politiikan teorian klassikoita*. Toim. Jukka Kanerva. Hämeenlinna 1984.
- Koskiahho, Briitta: *Ohi, läpi ja reunojen yli*. Gaudeamus Helsinki 1990.
- Laine, Jermu: *Historian loppu?* *Kanava* 1991 s. 35–37.
- Michels, Robert: *Puolueläitos nykyajan demokratiassa*. WSOY Juva 1986.
- Niemi-lilahti Anita: *Vapaakunnat uudistavat hallintoaan – lisääntyvätkö kuntalaisten osallistumismahdollisuudet*. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 1990 s. 218–228.
- Page, Edward C: *Political authority and political power*. Wheatsheaf Book Ltd. Hertfordshire 1985.
- Pfeffer Jeffrey: *Power in organizations*. Ballinger Publishing Company. Cambridge Massachusetts 1981.
- Ross Alf: *Miksi demokratia*. Esan kirjapaino Oy Lahti 1951.
- Ruusala, Raili: *Miksi demokratia*. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 1979 s. 390–393.
- Saarela, Pekka & Sainio, Ari: *Kuntahallinto muutoksessa – Illuusioita ja paradokseja*. Suomen kaupunkiliitto. Helsinki 1991.

- Saraviita, Ilkka, *Suomen suunnitellun kansanäänestysjärjestelmän erityispiirteitä*. Juridica Lapponica 1. Lapin yliopisto Rovaniemi.
- Suhonen, Pertti: *Suomalaisten arvot ja politiikka*. WSOY Juva 1988.
- Tasa-arvon ja demokratian tutkimus *TANDEM*. Demokratian rajat ja rakenteet. WSOY Juva 1977.
- Taxell, Lars Erik: *Demokrati*. Åbo Akademis förlag Åbo 1987.
- Teubner, Günther: Substantive and Reflexive Elements in Modern Law. *Law & Society Review* 2/1983.
- Tiihonen, Paula – Tiihonen, Seppo: *Keskitetyn suunnittelun nousu ja tuho*. VAPK Helsinki 1990.
- Tingsten, Herbert: *The problem of democracy*. H. Wolff Book Manufacturing Co. New York 1965.
- Tuori, Kaarlo: Kustaa Vaasasta sosiaalivaltioon: hallintokehityksemme pitkät linjat. *Oikeus* 1983 s. 200–209.
- Tuori, Kaarlo: *Oikeuden rationaalisuus. Max Weber ja Jürgen Habermas oikeuskehityksen tulkitsijoina*. Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitoksen julkaisu D 1. Helsinki 1988.
- Tuori, Kaarlo: *Oikeus, valta ja demokratia*. Lakimiesliiton kustannus Helsinki 1990.
- Tähti, Aarre: Valtiopäiväjärjestyksen 11 §:n vallitsevan tulkinnan arviointia. *Lakimies* 1991 s. 37–69.
- Töttö, Pertti: *Yhteiskuntatiede ja toiminta: objektivismin kriittistä yhteiskuntatieteiden metodologiassa*. Tampereen yliopiston yhteiskuntatieteiden tutkimuslaitoksen sarja A, 55. Tampere 1982.
- Vartola, Juha: *Valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelmasta*. Acta Universitatis Tamperensis ser A vol. 103. Tampere 1979.
- Weber, Max: *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen 1972.
- Weber, Max: *Kaupunki*. Suom. ja toim. Tapani Hietaniemi. Jyväskylä 1992. Alkuper. Die Stadt 1921.
- Wiberg, Matti: *Between Apathy and Revolution*. Turun yliopisto Turku 1988.