

KOMITEALAITOS – UUSKORPORATISMIAKO?*

Kaarlo Tuori

Kolme lainausta. Ensimmäinen lainaus: »Puoluejärjestelmän vallitessa valittu eduskunta meillä sekä muualla on osoittautunut kykenemättömäksi asiallisiin taloudellisiin ratkaisuihin . . . Kokemus on . . . näyttänyt, että puolue-edustus tosiasiaassa on epäkansanvaltainen, koska siinä pääsevät valtiovallan käyttöön vain harvat, liian heikosti eri ammattialoja edustavat puolueet epämääräisine aatteineen ja puolueharrastuksineen . . . Todellisen kansanvallan toteuttaminen ei . . . voi eikä saa olla muuta kuin eri yhteiskuntaelämän työalojen ja ammattipiirien osanottoa valtiovallan käyttöön kansakunnan yhteisen hyvän toteuttamiseksi.»

Toinen lainaus: »Komiteamuotoista suunnittelua voidaan pitää valtion kannalta verraten edullisena tapana selvittää ja valmistella erilaisia asioita. Komiteat aikaansaavat hallinnon yhteistyötä ja koordinaatiota sekä saattavat valtion käyttöön myös hallinnon ulkopuolista asiantuntemusta suhteellisen edullisin kustannuksin.»

Kolmas lainaus: »Tietokilpälukysymys: Mikä on kameli? Vastaus: Kameli on komitean suunnittelema hevonen.»

Ensimmäinen lainaus on eduskunnan pöytäkirjasta vuodelta 1934. Puhujana oli IKL:n kansanedustaja Tuomivaara ja puheenvuoron aiheena oli Kivi-mäen hallituksen eduskunnalle antama esitys laiksi talousneuvostosta. Toisen lainauksen lähde on valtioneuvoston tarkastajien eduskunnalle vuodelta 1976 antama kertomus. Kolmannen lainauksen lähteeksi voi taas väljästi nimetä hallinnon sisäisen perinnetietouden.

* Lectio praecursoria Helsingin yliopistossa 16.3.1983 pidetyssä väitöstilaisuudessa. Väitöskirja: Valtionhallinnon sivuelinorganisaatiosta 2. Julkisoikeudellinen tutkimus komiteatyypisten elinten asemasta Suomen valtio-organisaatiossa. 2. nide. Positiivisoikeudelliset tarkastelut. Suomen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja N:o 160. Vammala 1983.

Kaksi arviointitapaa

Lainaukset ilmentävät erilaisia tapoja lähestyä sellaisia valtion hallintokoneistoon kytkettyjä orgaaneja, joista voi käyttää yhteisnimitystä komiteatyypiset elimet. Nämä elimet erottuvat muusta hallintokoneistosta kolmen tunnusmerkin nojalla: ne ovat monijäsenisiä eli kollegisia; niiden jäsenyys on haltijansa sivutehtävä; ne ovat suhteellisen irrallisia hallintokoneiston ydinosan (ns. linjahallinnon) hierarkkisista esimies—alaissuhteista.

Komitealaitos on varsinkin poliittisille pakinoitsijoille ehtymätön vitsien aihe; kameli-määritelmää olisi helppo täydentää. Valtiontilintarkastajien johdtopäätös taas kuvastaa lähestymistapaa, jota voi luonnehtia tehokkuuspainotteiseksi. Valtionhallinnon organisoinnin ongelmia tarkastellaan organisatoris-teknisinä tarkoituksenmukaisuuskysymyksinä, huomiota kiinnitetään komiteoiden määrällisesti mitattaviin kustannuksiin ja aikaansaannoksiin. Edustaja Tuomivaaran puheenvuoro taas suuntaa katseen valtiokoneiston organisoinnin poliittisiin vaikutuksiin, erilaisiin edustusperiaatteisiin ja samalla edustuksellisen demokratian peruskysymyksiin.

Valtiontilintarkastajien arviota on tuskin syytä riitauttaa. Komitealaitoksen valtiolle aiheuttamat menot ovat vaatimattomat verrattuina esim. linjahallinnon palkkauskustannuksiin. Komiteatyypisillä elimillä on eräitä sellaisia ominaisuuksia, jotka mahdollistavat ulkopuolisen asiantuntemuksen saamisen hallinnon käyttöön ja näin hallinnon valmistelu- ja päätöksentekokyvyn lisäämisen. Tällainen ominaisuus on ennen kaikkea komiteajäsenyyden sivutehtävän luonne. Komiteoiden avulla hallinnon sisäiselle yhteydenpidolle voidaan niin ikään avata väyliä, jotka ohittavat jäykän hierarkkiset esimies- ja alaisorganien väliset suhteet.

Valtiontilintarkastajien lausumassa käytetty näkökulma on kuitenkin liian kapea. Tämän väitteen tueksi voi viitata jo komiteatyypisten elinten jäsenistöstä tehtyihin empiirisiin selvityksiin. Etujärjestöjen edustajat ovat virkamiesten jälkeen komiteoiden suurin jäsenryhmä; »yhteiskuntaelämän eri työalat ja ammattiipiirit» pääsevät nimenomaan komitealaitoksen välityksellä osallisiksi valtiovallan käyttöön. Komitealaitoksesta on tullut edustusfoorum, yhteiskunnallisten intressien välitysjärjestelmä, jossa edustettuina ovat lähinnä intressijärjestöt, merkittävimpana ryhmänä työmarkkinajärjestöt.

Etujärjestöedustuksen kehitys

Lainaamassani edustaja Tuomivaaran puheenvuorossa ilmeni pyrkimys korvata yleisille ja yhtäläisille vaaleille pohjautuva edustuslaitos eturyhmien edus-

tukseen nojautuvalla elimellä tai vähintäänkin perustaa edustuslaitoksen osaksi, toiseksi kamariksi, intressiryhmiin perustuva orgaani. Tuomivaaran poliittisen suuntauksen ulkomaisia esikuvia ei ole vaikea arvailla: mielessä väikkyi eurooppalaisen oikeiston maailmansotien välillä hellimä ajatus korporatiivisesta valtion ja yhteiskunnan organisoinnista, jota Mussolinin Italiassa oli jo lähdetty toteuttamaan.

Kivimäen hallituksen talousneuvostosta antamassa esityksessä eräät eduskuntakeskustelun osanottajat näkivät jo uuden edustuslaitoksen siemenen. Esitys kuitenkin hylättiin vuoden 1936 valtiopäivillä. Eduskunnan hylkäävän päätöksen voi tulkita myös kannanotoksi erilaisiin valtiollisiin edustusperiaatteisiin: yleisellä ja yhtäläisellä äänioikeudella valitun eduskunnan rinnalle ei haluttu intressiedustukseen perustuvaa järjestelyä.

Eduskunnan käsiteltäväksi ei 1930-luvun jälkeen ole saatettu suunnitelmia, joissa intressiedusteisille elimille olisi ehdotettu muodollis-oikeudellisesti yhtä vankkaa asemaa kuin Kivimäen hallituksen esittämälle talousneuvostolle. Eduskunta ei ole joutunut ottamaan kantaa erilaisiin edustusperiaatteisiin ja niiden keskinäisiin suhteisiin.

Komitealaitoksessa institutionalisoitunut ja intressijärjestöihin nojautuva etujen välitysjärjestelmä on kehittynyt vähittäin, ei kokonaisvaltaisen organisoimissuunnitelman vaan yksittäistapauksellisten ratkaisujen tuloksena. Käännekohtana voi pitää toista maailmansotaa ja sen jälkeisiä vuosia.

Sodan synnyttämiin taloudellisiin ja sosiaalisiin ongelmiin vastattiin organisatorisesti poikkeusluonteisiksi ja väliaikaisiksi ymmärretyillä järjestelyillä, kuten komiteatyypillisillä elimillä. Tällaisia elimiä käytettiin niin taloudellisessa säännöstelyssä kuin sosiaalisten vaikeuksien voittamiseen tähdänneen lainsäädännön — kuten asutus- ja korvauslakien — toimeenpanossa. Taloudellisten ja sosiaalisten kriisitoimenpiteiden katsottiin edellyttävän laajaa yhteiskunnallista ja poliittista konsensusta, yksimielisyyttä. Tämän takaamiseksi kriisiajan sisäpolitiikkaa suunnitteleviin ja toteuttaviin elimiin otettiin myös toimenpiteiden kohteiden — heitä edustavien järjestöjen — edustus. Niinpä tuotannon ja kaupan säännöstelyorganisaatiota voi pitää paljolti eräänlaisena elinkeinoelämän itsehallintona. Pohjaa intressiedustusjärjestelyille loi osaltaan järjestöverkoston sodanaikainen tihentyminen samoin kuin järjestöjen — kuten työmarkkinajärjestöjen — keskinäisten suhteiden lämpeneminen.

Komiteat ja uuskorporatismi

Etujärjestöjen poliittisen aseman vahvistuminen, jota myös komitealaitos ilmentää, ei ole vain Suomeen rajoittuva poliittisen järjestelmän kehityssuun-

ta. Ilmiö on yhteinen kaikille kehittyneille kapitalistisille maille, voimakkuudeltaan ja konkreettisilta muodoiltaan tosin vaihdellen. Poliitiikan tutkijat ovat alkaneet käyttää siitä usukorporatismiin nimitystä. Etuliitteellä »uus» on piirretty rajaa niihin kokonaisvaltaisiin yhteiskunnan ja valtion organisoimismalleihin, joiden kukoistusaika oli maailmansotien välillä ja jotka antoivat oman värinsä myös Suomessa esim. talousneuvostosta 1930-luvulla käytyyn keskusteluun.

Myös usukorporatismiksi kutsuttujen ilmiöiden tausta on eri maissa samankaltainen: valtion lisääntyvä puuttuminen taloudellisiin ja sosiaalisiin prosesseihin; valtiiovallan käytön painopisteen liukuminen parlamentista eksekutiiviin, valtion toimeenpanokoneistoon; vaaleille perustuvan valtion ja valtio-toimintojen legitimoinnin riittämättömyys sekä tarve luoda parlamentin rinnalle uusia poliittisen tahdonmuodostuksen ja legitimaation mekanismeja.

Valtiollisen ja laajemmin koko poliittisen järjestelmän asteittainen muuttuminen korporatiiviseen – tai täsmällisemmin usukorporatiiviseen – suuntaan ei ole oikeudellisestikaan ongelmatonta. Mm. komitealaitoksessa ruumiillistuvat korporatiiviset rakenteet näyttävät olevan ristiriidassa valtiosääntöme eräiden keskeisten taustaperiaatteiden kanssa.

Valtiosääntömme lähtee ajatuksesta, jonka mukaan yhteiskunnan ja sen intressien vaikutus valtiokoneistoon kanavoituu ensisijaisesti yleisellä, yhtäläisellä ja yksilöllisellä äänioikeudella valitun eduskunnan kautta. Lakien, budjetin ja parlamentarismien periaatetta toteuttavien järjestelyjen avulla tämä vaikutus välittyy edelleen hallintoon. Hallintokoneiston organisoiminen valtiosääntöideologiamme puolestaan edellyttää rakentuvan virkamieshallinnolle: hallintoa hoitavat pätevyyskriteerien nojalla virkoihinsa nimitetyt, puolueettomuuden ja objektiivisuuden ihanteet täyttävät virkamiehet. Virkamiesten ja samalla koko hallintokoneiston toiminnan olennaisia suuntimia ovat oikeusnormit sekä niitä täydentäen ja niiden rajoissa teknisluonteiset, ammatilliset säännöt.

Intressiedustuksessa edustettuina eivät ole yksilösubjektit vaan ryhmätasoiset yksiköt; edustus ei jakaannu vapaan kannatuskilpailun vaan muilla kriteereillä määrättyjen ryhmäkiintiöiden mukaisesti; edustajien ja edustettavien suhde ei rakennu vapaan mandaatin oletuksen vaan pikemminkin imperatiivisen mandaatin varaan; edustuselimissä ei tavoitella yksimielisyyttä sellaisessa julkisen mielipiteen ohjaamassa ja valvomassa vapaassa keskustelussa, jota perinteinen parlamentti-ideologia edellyttää, vaan julkisuudelta varjellummasa ja intressiryhmien kompromisseihin tähtäävässä käsittelyssä. Toisaalta taas intressiryhmäedustus on organisatorisesti liitetty hallintoon, jonka valtiosääntöideologiamme mukaan tulisi olla suljettu yhteiskunnallisten intressien välittömiltä vaikutuksilta.

Julkista keskustelua tarvitaan

Kivimäen hallituksen talousneuvostoesityksestä käyty mielipiteiden vaihto oli toistaiseksi viimeinen suuri keskustelu, jossa ylimmällä valtiolimellämme oli tilaisuus periaatteelliseen linjanvetoon eri edustusprinsiippien välillä ja kannan ottamiseen valtiokoneiston henkilökokoonpanoa koskeviin kysymyksenasetteluihin. Voi ehkä väittää, että se poliittisen järjestelmän kehitys, jonka lakiesitystä vastustanut eduskuntaenemmistö halusi tuolloin torjua, on itse asiassa pitkälti jo toteutunut, ei kuitenkaan eduskunnan tietoisten ja suunnitelmallisten ratkaisujen perustalta vaan vähittäisen muuntumisen tietä. Olisiko jälleen kokoavan arvion ja periaatteellisen keskustelun aika?

Erään tilaisuuden tällaiselle keskustelulle tarjoaisi komiteoita sääntelevän yleisäädöksen nostaminen lain tasolle. Nykyinen yleissäädöshän on annettu niinkin alhaisella normitasolla kuin valtioneuvoston päätöksellä.

Nykyisen, olennaisesti intressiedustukseen nojautuvan komitealaitoksemme juuret ovat osaltaan toisen maailmansodan ja sen jälkeisten vuosien kriisihallinnossa. Tämä koskee erityisesti pysyväisluonteisia komiteoita, yleensä neuvostoiksi, neuvottelukunniksi ja lautakunniksi kutsuttuja elimiä. Myös tulevia kriisitilanteita varten valmistetuissa suunnitelmissa komiteatyyppeillä elimillä on oma sijansa.

Vuoden 1970 kriisilakiin eli lakiin väestön toimeentulon ja maan talouselämän turvaamisesta poikkeuksellisissa oloissa sisältyy tällaisten orgaanien perustamiseen valtuuttava säännös; valtuutuksen kohteena on valtioneuvosto. Vastaava säännös on otettu myös v. 1979 mietintönsä jättäneen parlamentaarisen valmiuslainsäädäntökomitean ehdottamaan ns. puitelakiin eli ehdotukseen laiksi poikkeuksellisten olojen edellyttämästä varautumisesta ja valmiuslainsäädännön yleisistä perusteista. Säännösten nojalla perustettaville elimille, joiden kokoonpanokriteereitään säännöksissä ei ole täsmennetty, olisi mahdollista antaa myös muodollista päätösvaltaa.

Toisen maailmansodan synnyttämässä poikkeuksellisissa oloissa valtiollisen politiikan organisatoriset vaihtoehdot jäivät yleensä vähälle huomiolle. Myöskään vuoden 1970 kriisilakia säädettäessä niistä ei juuri keskusteltu. Valmiuslakihankkeiden yhteydessä myös suunnitelmien organisatorinen puoli on nähdäkseni syytä nostaa julkisen keskustelun polttopisteeseen.