

Ida Koivisto



Miksi läpinäkyvyyden ihanne globalisoituu?

Lakimies
3–4/2021
s. 333–356

HAKUSANAT: Läpinäkyvyys, julkisuus, valta, demokratia, globaali hallinta

Preludi: Kaarlo Tuorin merkitys

Kaarlo Tuorin tuotannon merkitystä suomalaisen oikeustieteen kaanonissa tuskin tarvitsee perustella. Jo tämän kirjoituksen olemassaolo on osoitus siitä. Itsellenikin tutkijana Tuorin tuotannolla on ollut valtava merkitys. Olen aloittanut oikeustieteellisen tiedekunnan pääsykokeisiin valmistautumisen lukemalla Tuorin *Julkisoikeuden perusteita* (2000). Sitä opiskellessani mielessäni ei edes käynyt, että yksitoista vuotta myöhemmin puolustaisin väitöskirjaani samaisen Tuorin edessä. Näin kuitenkin kävi.

Eikä vaikutus loppunut siihen. Olen jatkanut oikeustieteilijänä väitöksen jälkeenkin, ja Tuorin tuotanto on toiminut jatkuvana peilinä omalle tutkimukselleni. Se on ollut sitä ainakin kahdessa mielessä. Ensinnäkään ilman Tuorin vaikutusta olisin tuskin nähnyt vaivaa yrittääkseni ymmärtää sellaisia ajattelijoita kuin *Michel Foucault*, *Jürgen Habermas*, *Niklas Luhmann* tai *Carl Schmitt*. Tuori on kuljettanut ainutlaatuisesti 1900-luvun yhteiskuntateoriaa osaksi suomalaisen oikeustieteen itseyttä ja yleensä ja julkisoikeuden teorianmuodostusta erityisesti. Hänen lukeneisuutensa ja suvereeni luovimisensa oikeuden joka kerrostumalla herättää kunnioitusta.

Toisaalta Tuorin vaikutus omaan tuotantooni on ollut myös suurempi. Tuorin pitkä ura ja tieteelliset avaukset ovat toimineet inspiraationa omalle ajattelulleni: näinkin julkisoikeutta voi lähestyä! Aina tämä inspiraatio ei kuitenkaan ole ollut ainoastaan myönteistä tai tietoisista. Olen joskus valitellut kollegoille, että aina kun löydän mielestäni uuden tutkimusaiheen tai tuoreen näkökulman, huomaan ennen pitkää, että Tuori on kirjoittanut aiheesta jo 1980-luvulla. Tuori onkin kirjoittanut melkein pä kaikista julkisoikeuden ydinkysymyksistä tavalla, jota nykyisin ehkä kutsuttaisiin termillä oikeus- ja yhteiskuntatieteellinen tutkimus (*socio-legal scholarship*). Omat pyrintöni ovat samankaltaiset.

Tämän kirjoituksen aihe onkin tavallaan tribuutti Tuorille, joskaan se ei ole suoraa keskustelua Tuorin kanssa. Samalla olen tyytyväinen, että näkemykseni

* *Ida Koivisto*, OTT, apulaisprofessori, Helsingin yliopisto. Kirjoitus perustuu esitelmään, jonka kirjoittaja piti Suomen oikeusfilosofisen yhdistyksen Kaarlo Tuorin kunniaksi 23.10. 2019 järjestämässä seminaarissa Transnationaalinen oikeus ja konstitutionaalinen pluralismi.

todennäköisesti myös poikkeaa hänen ajattelustaan; haluanhan kaivertaa oman puumerkkini julkisoikeuden tutkimukseen. Kirjoitus on oikeastaan eräänlainen myöhäinen vastaus Tuorin väitöskirjaani kohdistamaan kritiikkiin. Väitöskirjani, jossa tarkasteltiin hyvän hallinnon käsitettä ja siihen liittyviä erilaisia diskursseja, käsiteltiin myös hyvän hallinnon käsitteen globaaleja ulottuvuuksia.¹ Rajasin työstä pois – tutkimusekonomiaan vedoten – keskustelun globaalista hallinto-oikeudesta. Tuorin mielestä tällainen rajausta ei ollut perusteltu.² Näkemys on ymmärrettävä, vaikka silloin vastaan väitinkin. Joka tapauksessa tuo kommentti sai minut kiinnostumaan globaalin hallinto-oikeuden mahdollisuudesta. Päädyinpä sitä opiskelemaan New Yorkiin (New York University) asti, tuon teoreettisen keskustelun syntysijoille.

Niin aloin epäsuorasti Tuorin innoittamana pureutua uuteen tutkimusprojektiin läpinäkyvyyden ihanteesta globaalissa hallinto-oikeudessa.³ Tutkimukseen liittyy keskeisesti myös läpinäkyvyyden ihanteen teoreettinen dekonstruktio. Työ on muuttunut matkan varrella monta kertaa, kuten vuosien projekteille on ominaista. Globaali hallinto-oikeus ei enää perusta sen tärkeintä kiinnekohtaa. Tutkimuksen ytimessä ovat kuitenkin pysyneet kaksi kysymystä. 1) Miksi käytämme nimenomaan sellaista metaforaa kuin läpinäkyvyys, kun viittaamme tiettyihin sosiaalisiin ja oikeudellisiin käytäntöihin? 2) Miksi läpinäkyvyyden ihanteesta on tullut niin suosittu oikeudellisten käytäntöjen ulkopuolellakin?

Tässä kirjoituksessa tarkoitukseni on esitellä suomenkieliselle tiedeyhteisölle tuon projektin keskeisajatukset, jotka, kuten mainittua, ovat paljosta velkaa Tuorille. Tuorin juhlaseminaarin aihetta vastaavasti käsitelen erityisesti läpinäkyvyyden globalisoituvaa luonnetta ja niitä teoreettisia lähtökohtia, joiden valossa tuota luonnetta tarkastelen. Läpinäkyvyyden ihanteen legitimitetti näyttää luutuneen itsestään selväksi. Artikkelin tarkoitus on luonnostella teoreettista selitysmallia sille, miksi näin on voinut tapahtua. Toisin sanoen tarkastelen tuon itsestäänselvyden mahdollisuusehtoja. Näiden ehtojen läpikäynti on välttämätöntä, jotta artikkelin keskiössä olevaa globalisaatiokysymystä voidaan tarkastella.

Kirjoitus ei siis ole perinteisimmässä mielessä yhteen tutkimuskysymykseen vastaava tutkimusraportti. Sen sijaan siinä käsiteltävät teemat ovat artikkelimittaan huomattavan laajoja, koska kirjoituksessa esitellään vuosien tutkimustyötä. Tämä valinta tarkoittaa rajauksia ja rajoituksia. On painotettava, että tarkastelu on yleispiirteistä. En esimerkiksi käsittele läpinäkyvyyden oikeudellisia ulottuvuuksia yksityiskohtaisesti. Sitä vastoin valotan läpinäkyvyyden

1. Ida Koivisto, Hyvän hallinnon muunnelmat. Julkisoikeudellinen tutkimus. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2011.
2. Kaarlo Tuori, Hyvän hallinnon diskurssit. Oikeus 3/2011, s. 393–398.
3. Regulating Visibility – The Ideal of Transparency in Global Administrative Law. Post doc -projekti, European University Institute ja Suomen Akatemia, 2015–2018.

ihanteen eri osa-alueita tiettyjen teoreettisten oivallusten kautta ja peilaan niitä demokraattisen oikeusvaltion ja globalisaation teemoihin. Tekstin täsmällinen kontekstualisointi on vaikeaa: vaikka artikkelin osat nivoutuvat yhteen, ne ovat myös suhteellisen itsenäisiä.

Artikkeli rakentuu seuraavasti. Ensin tarkastelen läpinäkyvyyden ihannetta teoreettisesti. Lähestyn teemaa läpinäkyvyyden metaforan, ns. *ikonoambivalenssin* sekä performatiivisuuden näkökulmista. Väitän, että toisin kuin läpinäkyvyyden ihanne lupaa, sitä luonnehtii piilevästi mekanismi, jota kutsun *totuus-hyväksyttävyyssvaihtokaupaksi*. Toiseksi tarkastelen sitä, minkä oletusten valossa läpinäkyvyys voi tuottaa hallinnan hyväksyttävyyttä valtiossa tai yleisemmin epäsymmetrisen valtasuhteen olosuhteissa. Esitän, että läpinäkyvyys toimii kahden eri rationaliteetin, demokraattisen ja hallinnollisen, muodossa. Kolmanneksi pohdin näiden rationaliteettien suodattumista oikeudelliseen sääntelyyn, josta käytän esimerkkinä Suomen oikeusjärjestystä. Neljänneksi kysyn, mitä läpinäkyvyyden ihanteelle tapahtuu, kun sen toimintaympäristöksi tulee globaali hallinta: onko demokraattinen rationaliteetti enää mahdollinen? Viidenneksi ja lopuksi esitän päätelmiä ja väitän, että ennen kaikkea globalisaatio ja digitalisaatio pistävät läpinäkyvyyden ihanteen todelliseen testiin.

1. Näkökulmia läpinäkyvyyden piilevään logiikkaan

1.1. Läpinäkyvyys metaforana

Vaatus läpinäkyvyydestä on tunkeutunut kaikkialle. Hallinnon tulisi olla läpinäkyvää, henkilötietojen käsittelyn tulisi olla läpinäkyvää, kielenkäytön tulisi olla läpinäkyvää. Erilaisten teollisten prosessien, yritysten strategioiden ja median tulisi olla läpinäkyviä. Kun puhutaan yhteiskunnan digitalisoitumisesta, läpinäkyvyyspuhe suorastaan räjähtää silmille: automaattisen päätöksenteon tulee olla läpinäkyvää, algoritmien tulee olla läpinäkyviä, ns. mustien laatikkojen⁴ tulee olla läpinäkyviä. Ei ylimalkaan ole helppoa nimetä elämänaluetta, jolle läpinäkyvyyden vaatimus ei nykyisin ulottuisi.⁵

Onpa sellaistaikin uumoiltu, että läpinäkyvyyden puute olisi vaikkapa tupakoinnin ja lihansyönnin ohella tulevaisuudessa paheeksi luokitettava asia. Läpinä-

4. Mustilla laatikoilla (engl. black box) tarkoitetaan päätöksentekoon liittyvää olosuhdetta, jossa tietyt syötteet muuttuvat lopputuloksiksi. Musta laatikko viittaa siihen, että ei tiedetä tai voida tietää, kuinka tämä muutosprosessi tapahtuu. Mustista laatikoista keskustellaan erityisesti tekoälyyn ja päätösautomaatioon liittyvissä asiayhteyksissä.

5. Kriittisesti Byung-Chul Han, *The Transparency Society*. Kääntänyt Erik Butler. Stanford University Press 2015; Gianni Vattimo, *The Transparent Society*. Polity Press 1992.

kyvyys on hyvä, läpinäkyvyyden puute paha.⁶ Viime vuosina julkiseen keskusteluun ilmaantuneet väitteet totuudenjälkeisestä ajasta, vaihtoehtoisista faktoista ja valeuutisista eivät kuitenkaan ole kyseenalaistaneet läpinäkyvyyden voimaa. Siihen näytään uskottavan kumman kritiikittömästi, jonkinlaisena realistisen totuuskäsityksen viimeisenä linnakkeena. Lähtökohta on, että läpinäkyvyyden avulla näemme todellisuuden sellaisena kuin se on. Tämän lähtökohdan aion tässä artikkelissa kyseenalaistaa.

Ei nimittäin ole selvää, miksi puhumme nimenomaan läpinäkyvyydestä, kun useimmiten viittaamme sellaisten asioiden näkyvyyteen, joilla ei edes ole fyysistä ilmiä. Miten esimerkiksi hallinto voi olla läpinäkyvää? Kyse on tietenkin siitä, että useimmiten käytämme ”läpinäkyvyyttä” ennen kaikkea metaforisessa, kuvaannollisessa mielessä; hallinto on *ikään kuin* läpinäkyvää.⁷ Metaforien avulla voimme ymmärtää abstrakteja asioita. Jotta metafora toimisi, abstraktin asian on muistutettava konkreettista asiaa joltakin keskeiseltä osin. Näin konkreettisen asian rinnastaminen abstraktiin tekee jälkimmäisen ymmärtämisen helpommaksi.

Miten sitten juuri läpinäkyvyys toimii metaforana? Voidaan ajatella, että se ponnistaa olettamasta, jonka mukaan *ymmärtäminen on näkemistä*.⁸ Toisin sanoen se optinen mekanismi, jonka mahdollistaa muutoin piilossa olevan asian näkemisen – kuten vaikka maiseman katsomisen ikkunan läpi – saa meidät vaivoitta käsittämään, mitä läpinäkyvyyden metaforalla tarkoitetaan abstraktimmista asioista puhuttaessa.⁹ Kun näemme itse, mitä tapahtuu, emme tarvitse perusteluja ja selityksiä. Kertomisen sijaan meille näytetään, miten asiat ovat. Voimme uskoa silmiämme.

On kuitenkin huomattava, että läpinäkyvyydestä ei puhuta yksinomaan metaforisessa merkityksessä silloinkaan, kun kyse on nimenomaan sosiaalisiiin tai yhteiskunnallisiin suhteisiin liittyvistä ilmiöistä. Läpinäkyvyyden kirjaimellinen, optinenkin toimintamekanismi nimittäin kuuluu sen toimintatapojen valikkoon. Niinpä julkisessa keskustelussa käsitteellä voidaan viitata myös kirjaimelliseen läpinäkyvyyteen. Hallintorakennuksissa lasiseiniä ja -kattoja käytetään usein tämän metaforan materiaalisena symbolina, joka on samalla sen kirjaimellinen

6. Mikkel Flyverbom (Sunlight in Cyberspace? On Transparency as a Form of Ordering. *European Journal of Social Theory* Vol. 18(2) 2015, s. 168–184, 179) käyttää termiä ‘transparency evangelism’.

7. Lars Thøger Christensen – Joep Cornelissen, Organizational Transparency as Myth and Metaphor. *European Journal of Social Theory* 18(2) 2015, s. 132–149, 133; Andrea Bianchi, On Power and Illusion: The Concept of Transparency in International Law, s. 1–20 teoksessa Andrea Bianchi – Anne Peters (eds), *Transparency in International Law*. Cambridge 2013.

8. Oletusta voidaan lähestyä esim. ns. kognitiivisen metaforateorian näkökulmasta. Ks. George Lakoff – Mark Johnson, *Metaphors we Live By* [1980]. University of Chicago Press 2003.

9. Emmanuel Alloa – Dieter Thomä, Transparency: Thinking through an Opaque Concept, s. 1–14 teoksessa Emmanuel Alloa – Dieter Thomä (eds), *Transparency, Society and Subjectivity*. Palgrave 2018, s. 3.

merkitys.¹⁰ Kun läpinäkyvyys viittaa yhteiskunnallis-oikeudelliseen ideaaliin, sen merkitys häilyy sen kirjaimellisen ja metaforisen merkityksen välillä. Palaan tähän kysymykseen jäljempänä.

Nykyään läpinäkyvyyttä voidaan pitää ennen kaikkea normatiivisena käsitteenä. Tämä tarkoittaa sitä, että jopa ilman määritelmää tai kuvausta siitä, mitä läpinäkyvyydellä tarkkaan ottaen tarkoitetaan, läpinäkyvyyden mielleyhtymät ovat ennen kaikkea myönteisiä, jopa normatiivisia.¹¹ Toisin sanoen ikään kuin siitä, että kuvitellaan tai todetaan olevan sellainen asia kuin läpinäkyvyys, suoraan seuraisi, että läpinäkyvyyden tulisi vallita. Läpinäkyvyyttä voidaan pitää jopa eräänlaisena taikakäsitteenä, normatiivisen käsitteen äärimuotona. Taikakäsitteiden retoriset varannot ovat mittavat. Niitä luonnehtivat muodikkuus, laaja soveltamisala, normatiivinen vetovoima sekä viitteitä siitä, että niiden tavoiteltavuudesta ja merkityksestä vallitsee yleinen yksimielisyys. Tällaisissa olosuhteissa on vaikea olla uskottavasti läpinäkyvyyden vastustaja.¹² Läpinäkyvyyttä onkin luonnehdittu mm. neutraalisuuden kulttuuriseksi merkityksiksi.¹³

Edellä esitetyn perusteella läpinäkyvyyden peruslupaus voidaan tiivistää seuraavasti: kun näen omin silmin, mitä (vallan kammioissa) tapahtuu, voin tämän näkemisen seurauksena toimia todistamani asiointilan muuttamiseksi. Kun näen omin silmin, en tarvitse selityksiä ja perusteluja. Omin silmin näkemisessä on lupaus sellaisesta havaitsemisen välittömyydestä, jota vaikkapa selityksillä ja perusteluilla ei ole. Palaan tämän lupauksen yksityiskohtiin myöhemmin. Seuraavassa kuitenkin osoitan, että tätä lupausta itse asiassa ylläpitävät useat piilevät mekanismit, jotka lähemmin tarkasteltuina nakertavat sen uskottavuutta.¹⁴

1.2. Läpinäkyvyyden performatiivisuus

Läpinäkyvyyden ihannetta ympäröivän myönteisen auran vuoksi on vaikeaa havaita, että läpinäkyvyydellä on myös kielteinen puoli. Se tulee helposti esiin aivan arkikielen tasolla. Emme nimittäin ainoastaan kiitä asioita niiden läpinäkyvyydestä; läpinäkyväksi voi myös moittia. ”Olet niin läpinäkyvä! Näen lävitsesi!”

10. Elizabeth Fisher, Exploring the Legal Architecture of Transparency, s. 59–79 teoksessa Padideh Ala'i – Robert G. Vaughn (eds), Research Handbook of Transparency. Edgar Elgar 2014, s. 61.

11. August Vincent – Fran Osrecki: Der Transparenz-Imperativ. Normen – Praktiken – Strukturen. Springer 2019.

12. Christopher Pollitt – Peter Hupe, Talking About Government. Public Management Review 13(5) 2011, s. 641–658; Emmanuel Alloa, Transparency: A Magic Concept of Morality, s. 21–56 teoksessa Emmanuel Alloa – Dieter Thomä (eds), Transparency, Society and Subjectivity. Palgrave Macmillan 2018, s. 31–32.

13. Clare Birchall, Radical Transparency? Cultural Studies ↔ Critical Methodologies 14(1) 2014, s. 77–88, 81–82.

14. Laajemmin näistä mekanismeista ks. Ida Koivisto, The Anatomy of Transparency. The Concept and its Multifarious Implications. EUI working papers, MWP 2016/09.

saatamme sanoa valheelliselta tuntuvan henkilön puheista tai käytöksestä.¹⁵ Henkilökohtaisen elämämme ohella saatamme ajatella näin vaikkapa poliitikoista, julkisuuden henkilöistä tai instituutioistakin. Tällöin läpinäkyvyys ei olekaan esteetöntä tiedonkulkua kuvaava ja sellaisena edelleen tuon tiedon tuottajan tai levittäjän hyväksyttävyyttä kuvaava käsite. Sen sijaan se merkitsee läpinäkyväksi moititun ihmisen tai instituution imagon epäuskottavuutta.¹⁶ Kielteisessä merkityksessään läpinäkyvyys siis tarkoittaa epäuskottavaa esitystä, ja sellaista meillä on taipumus halveksua. Jos tavoitteet muuta kuin sanot tai annat ymmärtää, tee se edes taitavasti, tapaamme ajatella. Kontrolloimattomasti paljastettu puolestaan häpeää paljastumistaan.

On nimittäin huomattava, että niin intuitionvastaista kuin se ehkä onkin, emme pidä peitettyjen tarkoituksien hallitsemattomasta paljastumisesta. Sen sijaan arvostamme läpinäkyvyyttä, jos se sellaiseksi tarkoituksella mainitaan. Tässä tulee kuitenkin tunnistaa essentialismin eli olemusajattelun vaara. Ei kai siitä, että joitakin sosiaalisia tai oikeudellisia käytäntöjä kutsutaan metaforisesti läpinäkyviksi tai läpinäkyvyyttä edistäviksi, voida päätellä, että nuo käytännöt vastaisivat metaforan näkemiseen vetoavaa logiikkaa kaikkineen? Ehkä ei, ja kysymys on aiheellinen.¹⁷ Asia ei kuitenkaan juuri muutu, vaikka kutsuisimme asiaintilaa esimerkiksi avoimuudeksi tai rehellisyydeksi. Harvoin kuitenkaan moitimme ketään avoimuudesta tai rehellisyydestä sillä tavoin, kuin saatamme moittia jotakuta läpinäkyvyydestä. Sama havainto voidaan tehdä esimerkiksi englannin *transparency*-termistä, joten kyse ei ole vain suomen erityispiirteestä.

Kun arvostelemme kokonaisuutena läpinäkyvyyttä sosiaaliseen ja yhteiskunnalliseen toimintaan liittyvänä metaforana – niin myönteisine kuin kielteisine merkityksineen – voimme havaita seuraavaa: arvostamme vain suunniteltua ja hallittua läpinäkyvyyttä. Huomio saattaa vaikuttaa vähäpätöiseltä, mutta on kaikkea muuta. Sen vaikutukset saattavat olla dramaattisia. Jos näet otamme tämä väitteen vakavasti, se luo läpinäkyvyydestä käsitteen, jonka avulla voimme luoda tietynlaisia ilmiäsuja, ulkomuotoja tai esityksiä sen asemesta, että paljastaisimme asiaintilat sellaisina, kuin ne ilman myötävaikutustamme olisivat. Läpinäkyvyydestä tulee performatiivista, esityksellistä.¹⁸

15. Vrt. Sandrine Baume – Yannis Papadopoulos, *Transparency: from Bentham's inventory of virtuous effects to contemporary evidence-based scepticism*. *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 21(2) 2018, s. 169–192.

16. Kirjoitin teemasta Perustuslakiblogissa 19.1.2021. Ida Koivisto, *Miten läpinäkyvyyttä esitetään?* Kysymys Sanna Marinin sähköpostien julkisuudesta. Saatavilla osoitteessa <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2021/01/19/ida-koivisto-miten-lapinakyvyytta-esitetaan-kysymys-sanna-marinin-sahkopostien-julkisuudesta/> (vierailtu 26.4.2021)

17. Vrt. Andrea M. Brighenti, *Visibility in Social Theory and Social Research*. Palgrave Macmillan 2010, s. 3.

18. Ks. myös Oana B. Albu – Mikkel Flyverbom, *Organizational Transparency: Conceptualizations, Conditions, and Consequences*. *Business & Society* 58(2) 2019, s. 268–297.

Suunniteltu, kontrolloitu läpinäkyvyys ei täten olisikaan keino päästä välitömään, omin silmin havaittavaan totuuteen kohteestaan – vaikka sitten hallinnosta – vaan siihen totuuteen, jonka läpinäkyvyyden kontrolloija meidän sallii näkevän.¹⁹ Jos hallitun paljastamisen kontrolli sen sijaan pettää, ja katseen kohde paljastuu tai osoittautuu läpinäkyväksi, kohtaamme ehkä vähemmän hallitun ja siksi ”todemman” todellisuuden, mutta suurempaa hyväksyntää tai arvostusta siitä tuskin seuraa. Ihmisillä ja instituutioilla on pyrkimys hallita sitä vaikutelmaa, jonka he kulloinkin antavat. Ihmiset ja instituutiot haluavat yleensä näyttäytyä myönteisessä valossa. Kielteinen läpinäkyvyys seuraa, kun tuo vaikutelma ei onnistu vakuuttamaan. Kontrolloidussa läpinäkyvydessä kyse on vaikutelmanhallinnasta, siitä, että pyrimme vaikuttamaan siihen kuvaan, jonka toiset meistä ja käytöksestämme saavat.²⁰

Toisin sanoen kontrolloidulla läpinäkyvyydellä voidaan saavuttaa enemmän hyväksyttävyyttä. Tällöin kuitenkin on oletettava, että tuo läpinäkyvyys perustuu totuuden suodattamiseen vaikutelmanhallintasiivilän läpi ja täten edellyttää jättämään tiettyjä asioita pois näkymisen tai näyttämisen piiristä. Jos taas läpinäkyvyys on hallitsematonta, pääsy monipuolisempaan todellisuuteen on mahdollinen, mutta koska tämä totuus todennäköisesti sisältää myös vaikutelman kannalta haitallisia aineksia, suoraa hyväksyttävyyttä tällaisella läpinäkyvyydellä tuskin saavutetaan. Kutsun tätä mekanismia *totuus-hyväksyttävyyssvaihtokaupaksi*.

1.3. Ikonoambivalenssi

Kuten mainittua, läpinäkyvyyden mekanismit vaihtelevat kirjaimellisen ja metaforisen tulkinnan välillä. Joskus läpinäkyvyys mahdollistaa fyysisistä näkemistä, joskus se tarkoittaa sitä, että asiat ovat ikään kuin läpinäkyviä. Tyypillinen esimerkki tällaisesta ikään kuin -läpinäkyvyydestä olisi vaikkapa jonkin organisaation Internet-sivu, jossa olisi helposti saatavilla tietoa tuon organisaation toiminnasta. Voimme ajatella, että tuo organisaatio on näin muodoin läpinäkyvämpi kuin jokin toinen, jolla ei vaikkapa ole Internet-sivua ollenkaan tai jonka sivulta on vaikea löytää tietoa.

Tästä kirjaimellisen ja metaforisen tulkinnan välisestä häilynnästä päästäänkin performatiivisuuden ohella läpinäkyvyyden toisen piilevän toimintamekanismin äärelle. Viittasin siihen jo artikkelin alussa. Sen mukaan läpinäkyvyys on *ikonoambivalentti* ilmiö. Tämä edellyttää, että lähestymme

19. Hans Krause Hansen, Numerical Operations, Transparency Illusions and the Datafication of Governance. *European Journal of Social Theory* 18(2) 2015, s. 203–220, 204.

20. Vaikutelmanhallinnasta ks. Erving Goffman, *The Presentation of Self in Everyday Life* [1959]. Anchor Books 1990.

läpinäkyvyyttä nimenomaan hallinnan ihanteena. Ikonoambivalenssi saattaa kuulostaa kummalliselta tai epäselvältä, mutta parempaakaan termiä en ole keksinyt. Ikonoambivalenssilla tarkoitan sitä, että läpinäkyvyys on samanaikaisesti sekä *ikonoklastinen* (kuviin ja representaatioihin vihamielisesti suhtautuva) että *ikonofilinen* (kuviin ja representaatioihin myönteisesti suhtautuva) ilmiö. Avaan tätä seuraavassa.

Ikonoklastisella ulottuvuudella tarkoitan tässä sitä, että läpinäkyvyys ideaalina pyrkii pääsemään eroon kaikenlaisesta läpinäkymättömyydestä, näkymisen tai näkemisen esteistä. Läpinäkyvyys ikään kuin perustuisi ajatukselle esiripun avaamisesta, hunnun nostamisesta tai naamion riisumisesta. Digitalisaation kontekstissa puhutaan usein mustan laatikon avaamisesta.²¹ Näkyvyyttä peittää jokin, ja tuon jonkin poistamisella tai sivuun työntämisellä läpinäkyvyys voidaan perustaa. Läpinäkyvyys ikonoklastisessa muodossaan hylkii kaikenlaisia kuvia, fasadeja ja esteitä. Ne harhauttavat ja haittaavat kohteensa näkymistä katsojalle. Niinpä esimerkiksi hallinto olisi läpinäkyvää, kun esteet sen näkymisen tieltä raivattaisiin, ja se voisi pidäkkeettä ilmetä katsojalle kaikessa loistossaan. Tällaista ajattelua symboloivat mainitut hallintorakennusten lasiseinät ja -katot. Läpinäkyvyys on ideologisesti ikonoklastista.

Läpinäkyvyys on kuitenkin myös ikonofilinen ilmiö. Ikonofilialla läpinäkyvyyden yhteydessä tarkoitan sitä, että usein näkyvyyden esteet poistamalla (ikonoklasmi) näkyväksi tulee... niin, ei mitään. Kysymys on fenomenologinen. Hallinto, oikeus, julkisen vallan käyttö, julkisten varojen käyttö jne. ovat abstraktioita, joilla ei ole silmin nähtävää ilmiä. Ne ovat maailmassa vain sosiaalisina konstruktioina tai vaikutusvaltaisina kuvitelmina. Ne eivät näytä miltään, tai jos näyttävätkin (esim. automaattista päätöksentekoa ohjaava tietokonealgoritmi), tuon ilmiön näkeminen ei välttämättä auta, jotta tieto ja ymmärrys voisivat kasvaa.²² Mikä neuvoksi? Miten ne voidaan tehdä läpinäkyvyyden avulla näkyviksi ja ulkoisen kontrollin kohteiksi?

Tarvitaan erilaisia kuvia, tekstejä, tilastoja, suunnitelmia, tiedostoja, koodeja, algoritmeja, karttoja jne. Tarvitaan erikseen laadittuja kuvia, representaatioita tai todisteita abstrakteista asioista; näyttämisen ohella tarvitaan kertomista. Tarvitaan havainnollistuksia asioista, joiden luonnollista ilmiä ei voi kuvien jäljitellä. Tarvitaan dokumentteja, asiakirjoja. Näin ollen suuri osa läpinäkyvyyttä on nimenomaan ikään kuin -läpinäkyvyyttä, ja tuo ikään kuin -läpinäkyvyys edelleen perustuu läpinäkyvyyden ikonofiliseen puoleen. Näin ollen läpinäkyvyys tarvitsee, paradoksaalista kyllä, erityisiä rakennettuja näkymiä, kuvia asioista,

21. Ks. esim. Mike Ananny – Kate Crawford, Seeing without Knowing: Limitations of the Transparency Ideal and its Application to Algorithmic Accountability. *New Media and Society* (3)2018, s. 977–982.

22. Alexander Galloway (Are Some Things Unrepresentable? *Theory, Culture & Society* 28(7–8) 2011, s. 85–102, 91) käsittelee kysymystä siitä, ovatko jotkin informaation muodot sellaisia, ettei niitä voi esittää tai kuvata (“unrepresentability”).

joilla ei ole luonnostaan jäljiteltävää muotoa. Hallinnon kuvat ovatkin usein anikonisia, kohdettaan jäljittelemättömiä.²³ Voitaisiin puhua myös havainnollistuksista.

Ikonoambivalenssi tarkoittaa siis yksinkertaisuudessaan sitä, että joskus läpinäkyvyys edellyttää näkyvyyden esteiden poistamista, joskus keinotekoisien ilmiöiden rakentamista. Toisinaan läpinäkyvyys kehkeytyy itsestään, toisinaan se joudutaan aktiivisesti rakentamaan. Se on Emmanuel Alloan sanoin välillistä välittömyyttä (*”mediated immediacy”*).²⁴ Mitä enemmän läpinäkyvyydessä on tuota rakennettua ainesosaa, sitä enemmän voi syntyä perusteltuja epäilyksiä siitä, että läpinäkyvyys on ennen kaikkea vaikutelmanhallinnan työkalu ja tällaisena inhimillisen arvostuksenhaun ja joukkoon kuulumisen tarpeen perustelemaa.²⁵ Samalla on kuitenkin varottava naiivisti uskosta, että ikonoklastinen muoto läpinäkyvyydestä olisi välttämättä sen viattomampaa. Sekin on suunniteltua. Jos näin ei olisi, luvattu hyväksyttävyyden ei seuraisi, vaan kyseessä olisi tahaton paljastuminen (vrt. totuus-hyväksyttävyyden vaihtokauppa). Seuraavaksi syvennänkin analyysiä siitä, miten läpinäkyvyys oikeastaan voi luoda hyväksyttävyyttä.

2. Miten läpinäkyvyys tuottaa hallinnan hyväksyttävyyttä?

Kuten mainittua, läpinäkyvyys tuntuu olevan institutionaalisessa kielessämme voittopuolisesti myönteinen käsite, joka sisältää lupauksen vaivattomasta ja riittävästä tiedonkulusta sekä asioiden näkemisestä puolueettomasti. Kielteinen merkitys sen sijaan ei ole samalla tavalla vakiintunut, vaan sen käyttö liittyy enemmän arkielämän tilanteisiin ja spontaaniin paheksuntaan. Mikä sitten oikein on se mekanismi, jolla läpinäkyvyyden ihanne lupaa hyväksyttävyyttä?²⁶ Miksi oikeastaan tavoittelemme sitä?

Näkemykseni mukaan kyse on vallasta ja vieläpä sellaisesta vallasta, joka on luonteeltaan epätasa-arvoista. On vallankäyttäjä ja vallankäytön kohde. Intuitiivisesti voidaan ajatella, että tämä mekanismi leimaa kaikkea vallankäyttöä. Ehkä

23. Richard K. Sherwin, *Visualizing Law in the Age of the Digital Baroque: Arabesques and Entanglements*. Routledge 2011, s. 16.

24. Alloa 2018, s. 31–32. Ks. myös Mikkel Flyverbom, *Transparency: Mediation and the Management of Visibilities*. *International Journal of Communication* (10) 2016, s. 110–122, 113.

25. Vrt. Bruno Latour, *What is Iconoclasm?* teoksessa Bruno Latour – Peter Weibel (eds), *Iconoclasm. Beyond Image Wars in Science, Religion, and Art*. MIT Press 2002, s. 12–38. Ajatusta on kehitellyt Richard K. Sherwin 2011, s. 36.

26. Kriittinen analyysi tuosta lupauksesta EU:ssa ks. Deirdre Curtin – Albert Meijer, *Does Transparency Strengthen Legitimacy?* *Information Polity* 11(2) 2006, s. 109–122. Ks. myös Jenny de Fine Licht, *Magic Wand or Pandora’s Box? How Transparency in Decision Making affects Public Perceptions of Legitimacy*. University of Gothenburg 2014.

näin tietyissä mielessä onkin; muutoin ehkä puhuisimme jostakin muusta kuin vallasta. Samalla on kuitenkin huomattava, että valta on moniulotteinen ilmiö, joka voi piillä myös hienovaraisemmin yhteiskunnan rakenteista. Kaikki valta ei näytä vallalta.²⁷

Jotta läpinäkyvyyden ihanteesta saisi tolkkua, on kuitenkin perusteltua pitää yhtä yksinkertaisuudessa ja kohdella valtaa oletusarvoisesti suhteena vallankäyttäjän ja sen kohteen välillä. Kun konteksti on yhteiskunnallinen hallinta, yksipuolisen tai muuten epätasa-arvoisen valtasuhteen osapuolista voidaan tässä selkeyden nimissä käyttää esimerkiksi käsitteitä hallitsija ja hallittu. Hallintaa itseään on vaikea määritellä, mutta sitä voidaan pitää esimerkiksi yhteiskunnan ja ihmisten ohjailuna haluttuun suuntaan erilaisten keinojen avulla.²⁸ Tämä määritelmä ei kuitenkaan vielä aivan riitä. On nimittäin lisäksi oletettava, että tuo hallinta on demokraattista, ja että hallitsijalla on intressi nauttia hallittujen luotamusta. Esimerkiksi julkishallintoa voidaan pitää hallinnan yhtenä muotona.

Kuten artikkelin alussa jo totesin, edellä mainittujen oletusten vallitessa läpinäkyvyyden hyväksyttävyyttä luova vaikutus voidaan tiivistää seuraavaan ajatukseen: läpinäkyvyys tekee vallankäytön näkyväksi ja sellaisena ulkoisen kontrollin mahdollistavaksi. Tämä kontrolli edelleen mahdollistaa sen, että tuosta vallankäytöstä ja ennen kaikkea sen käyttäjästä, hallitsijasta, voidaan tarpeen vaatiessa päästä eroon. Tässä yhteydessä puhutaankin usein vastuullisuudesta tai tilivelvollisuudesta (engl. accountability).²⁹ Hallitsija on vastuullinen hallituilleen käyttämästään vallasta. Samalla oletetaan, että valta voi turmella käyttäjänsä, mistä syystä sen käyttöä tulee valvoa. Voimme analysoida läpinäkyvyyden hyväksyttävyytlupausta hienojakoisemminkin. Läpinäkyvyyden legitimizeettiä luova vaikutus voidaan jakaa edelleen kahteen erilaiseen mekanismiin, joista käytän nimityksiä läpinäkyvyyden demokraattinen rationaleetti ja sen hallinnollinen rationaleetti. Täsmennän näitä seuraavassa.

Demokraattinen rationaleetti on likeisemmin kiinnittynyt vastuullisuuden ajatukseen. Se edellyttää, että tarkastelemme hallitsijan oikeutta hallita yhteiskuntasopimuksellisen perinteen näkökulmasta. Yhteiskuntasopimusta voidaan lähestyä monen eri teoreetikon – kuten vaikkapa *Thomas Hobbesin* tai *John Locken* – ajatuksia seuraten. Joka tapauksessa se edellyttää ajatuskokeenomaista, hypoteettista lähestymistapaa. Yksinkertaisimmillaan yhteiskuntasopimus viittaa siihen, että luonnontilassa olevat, toisiinsa epäluuloisesti suhtautuvat ihmiset perustavat sopimuksella suvereenin eli kaikkivoivan keskusvallan. Tällä on so-

27. Mm. Michel Foucault'n tuotanto käsittelee tätä laajasti.

28. Ks. Michel Foucault, *Security, Territory, Population. Lectures at the Collège de France 1978–1979*. Palgrave Macmillan 2007.

29. Tämä näkyy nykydiskursseissa. Esimerkiksi Google Scholar antaa 1 190 000 osumaa hakusanoilla "transparency accountability". Ks. myös Christopher Hood, *Accountability and Transparency: Siamese Twins, Matching Parts, Awkward Couple?* *West European Politics* 33(5) 2010, s. 989–1009.

pimuksen mukaan oikeus hallita ihmisiä, koska muuten he jatkuvasti sotisivat keskenään. Yhteiskuntasopimus siis tähtää ennen kaikkea rauhaan ja inhimilliseen kukoistukseen.

Kun yhdistämme tuon yhteiskuntasopimuksellisen hallinnan perusoikeutuksen läpinäkyvyyden ihanteeseen, pääsemme kysymykseen mainitusta läpinäkyvyyden demokraattisesta rationaliteetista. Demokraattinen rationaliteetti lähtee ajatuksesta, että hallitsijan valta on oikeastaan hallittujen sille delegeoimaa valtaa. Hallitsijalla on oikeus hallita niin kauan, kun hallitut katsovat tämän päteväksi hallitsemaan. Koska näin on, tämä valta voidaan myös palauttaa hallituille. Tämä kuitenkin edellyttää tietoa siitä, miten hallitsija valtaansa käyttää. Miten tämä on mahdollista?

Vastaus kuuluu: hallinnan läpinäkyvyyden avulla. Kun hallitut voivat tarkkailla läpinäkyvyyden mekanismien avulla hallitsijan vallankäyttöä, he voivat arvioida, miten hallitsija pärjää tehtävässään. Tässä läpinäkyvyyden rationaliteetista hallittu on ennen kaikkea poliittinen kansalainen, joka lopulta päättää siitä, kenelle vallankäyttö käytännössä kuuluu. Läpinäkyvyyden demokraattista rationaliteettia luonnehtii täten päämies-agenttiasetelma, jossa päämiehen muodostavat hallitut ja hallitsija on heidän agenttinsa. Jos hallitsija osoittautuu huonoksi, hänet voidaan vaihtaa.

Demokraatista rationaliteettia edelleen mahdollistaa hallittujen hallitsijaan kohdistaman katseen väärinkäytöksiä ehkäisevä mekanismi. Tämä tarkoittaa sitä, että kun katse läpinäkyvyyden mahdollistamana kohdistuu kohteeseensa ja kohde on tästä tietoinen, katse voi muuttaa kohdettaan, ei ainoastaan rekisteröidä sen toimintaa. Sikäli kun katseen kohde on tietoinen toimija, eikä esimerkiksi esine, katseen kohde alkaa muokata toimintaansa sellaiseksi, että se kestäisi tuon jatkuvan katseen kohteena olemisen. Tätä mekanismia on kuuluisimmin kuvannut ja kehitellyt Michel Foucault teoksessaan *Tarkkailla ja rangaista*.³⁰ Saman ajatuksen on tosin ilmaissut aikaisemmin jo *Jeremy Bentham* (*“The more strictly we are watched, the better we behave”*).³¹ Myös *Luis Brandeisin* lentävä lause *“Sunlight is the best of disinfectants”* versoo samasta juuresta.³²

Läpinäkyvyyden hallinnollinen rationaliteetti lähestyy hallinnan oikeutusta osin eri näkökulmasta. Käytännössä emme elä luonnontilassa ja solmi yhteiskun-

30. Michel Foucault, *Discipline and Punish*. Penguin Books 1991.

31. Jeremy Bentham teoksessa Michael Quinn (ed), *The Collected Works of Jeremy Bentham: Writings on the Poor Laws*. Oxford University Press (1)2001, s. 277. Ks. myös Dilip Parameshwar Gaonkar – Robert J. McCarthy, *Panopticism and Publicity: Bentham’s Quest for Transparency* *Public Culture* 6(3) 1994, s. 547–575, 560: “Bentham describes this ocular technology of surveillance as “a new mode of obtaining power of mind over mind””

32. Luis Brandeis, *Other Peoples’ Money*. 1913. The Louis D. Brandeis Collection, University of Louisville. Saatavissa: <https://louisville.edu/law/library/special-collections/the-louis-d.-brandeis-collection/other-peoples-money-by-louis-d.-brandeis> (vierailtu 26.4.2021). Kriittisesti Amitai Etzioni, *Is Transparency the Best Disinfectant?* *The Journal of Political Philosophy* 18(4) 2010, s. 389–404.

tasopimuksia. Sen sijaan elämme monimutkaisten instituutioiden, perinteiden ja merkitysten leimaamassa yhteiskunnassa. Vaikka voimmekin käyttää demokraattista valtaamme esimerkiksi vaaleissa, paljon hallinnasta on hallinnollista vallankäyttöä, johon joudumme alistumaan, halusimme tai emme. Tällöin hallinnan oikeutus muuntuu.

Keskeiseksi muodostuu se, että olemme käytännössä hallitsijan vallankäytölle alistaisia, vaikka teoriassa olisimmekin sen perimmäisiä haltijoita. Tällöin läpinäkyvyyden tehtäväksi tulee osoittaa, että tuolla vallankäytöllä on legitiimit, oikeudelliset perusteet ja niitä perusteita on valtaa käytettäessä noudatettu. Sama vallankäytön valvonnan perusajatus siis säilyy läpinäkyvyyden toiminnallisena perusmekanismina, mutta näkökulma on yksilöllisempi. Miksi juuri minun hallittuna tulisi hyväksyä minua koskeva hallitsijan vallankäyttö? Ehkä siksi, että hallitsija tekee vallankäytön läpinäkyväksi perustelemalla, mihin perustuen valtaa on käytetty, miten sitä on yksittäistapauksessa sovellettu ja mitä hallittu voi tehdä, jos on eri mieltä tuon vallankäytön yksittäistapauksellisesta oikeutuksesta.

Hallinnollisen rationaliteetin mekanismi on täten oikeuttava ja vakuuttamaan tähtäävä. Toisin kuin demokraattisessa rationaliteetissa, katse ei ensisijassa normalisoi kohteensa toimintaa. Kuitenkin ajatus on, vallankäytön perusteet tehdään sen kohteelle läpinäkyviksi, ymmärrettäviksi (vrt. edellä ”näkeminen on ymmärtämistä”). Toisin sanoen läpinäkyvyys muistuttaa tällöin oikeudellista argumentointia. Läpinäkyvyyden oikeuttamaan pyrkivä mekanismi tavoittelee siis tilannetta, jossa hallitun hyväksyntä rakentuu rationaalisen argumentaation keinoin. Sen tarkoitus on osoittaa, että hallitsija käyttää valtaansa siihen – ja vain siihen – ja sillä tavoin, kuin päämiehet ovat tarkoittaneet.

Nämä läpinäkyvyyden rationaliteetit eivät toki ole niin erilliset kuin ne olen esittänyt. Kuitenkin niiden erittelemisellä voidaan kenties saavuttaa selkeyttä. Kumpikin lähtee oletuksesta demokraattisesta oikeusvaltiosta ja vielä perustavanlaatuisemmin hallitsijan ja hallittujen välisestä epäsymmetrisestä valtarakenteesta, sen olemassaolon ja toiminnan oikeuttamisesta. Julkisuuslainsäädännössämme näitä voi väittää ilmentävän yleisöjulkisuuden (demokraattinen rationaliteetti) ja asianosaisjulkisuuden (hallinnollinen rationaliteetti) ideat. Läpinäkyvyyden vaatimus ei kuitenkaan ole mikään looginen välttämättömyys, vaan sillä voi olla lupaus vain silloin, kun vallankäytön valvonnasta ollaan kiinnostuneita. Läpinäkyvyysdiskurssi ei toki menestykään ainakaan samassa mitakaavassa totalitaarisissa valtioissa.

3. Läpinäkyvyys ja oikeus

Edellä olen analysoinut teoreettisesti läpinäkyvyyden ihanteen eräitä ulottuvuuksia. Kuten mainittua, läpinäkyvyyspuhe on lisääntynyt dramaattisesti viime vuosikymmeninä, mikä on tehnyt läpinäkyvyydestä trendikkään ja modernin vaatimuksen. Tässä alaluvussa tarkastelen tuon ihanteen välittymistä oikeuteen. Trendikkydestään huolimatta läpinäkyvyys hallinnon ihanteena on vanha. Se palautuu viimeistään Valistuksen aikaan ja kansalaisten turhautumiseen silloisten hovikäytäntöjen teatraalisuuteen, etäisyyteen ja salamyhkäisyyteen.³³ Läpinäkyvyyden vaatimus oli täten alkujaan reaktiivinen ja yhteydessä demokraattisen kansalaisyhteiskunnan syntyyn. Läpinäkyvyyttä ja julkisuutta hallinnon ihanteena ovat kehitelleet tuotannossaan muun muassa filosofit *Jean-Jacques Rousseau*³⁴ ja edellä mainittu *Jeremy Bentham*.³⁵

Osittain samat huolenaiheet ylläpitävät yhä vaatimusta hallinnon läpinäkyvyydestä; siihen liittyy yhä tietty autenttisuuden ja rehellisyyden ihanne (vrt. läpinäkyvyyden ikonoklastinen ulottuvuus). Vallanpitäjiin ja heidän vilpittömyyteensä ei luoteta. Heidän odotetaan sanovan julkisuudessa yhtä, ja tekevän katseilta piilossa toista. Niinpä on parempi nähdä heidän toimintansa välittömästi ja jatkuvasti (ks. edellä). Etenkin valtiota luonnehtiessaan läpinäkyvyyden ihanne on kuitenkin vähintäänkin jännitteinen. *Mark Fensterin* mukaan se yhtäältä edellyttää valtion ja kansalaisten etäisyyttä, toisaalta kansalaisten tahtoa osallistua valtion demokraattiseen elämään. Lisäksi oletus on, että valtio on lähtökohdiltaan salassa pitäytyvä ja mahdollisen vallan väärinkäytön tyysija. Demokraattinen elämä edellyttää näkyvyyttä, mutta samalla mahdollisesti mielivaltainen vallankäyttö pitää paljastaa.³⁶

Käsitteellinen tarkennus on tässä kuitenkin paikallaan: milloin juuri läpinäkyvyyden käsitettä alettiin käyttää? On kiinnostavaa, että mm. *Rousseau* ja

33. Emmanuel Alloa (Alloa 2018, s. 33–37) tosin paikantaa läpinäkyvyyden ihanteen genealogian kauemmaksi. Ks. myös *Ida Koivisto*, *Towards Critical Transparency Studies. Transparency, Society and Subjectivity: Critical Perspectives*. *Res Publica* 25(3) 2019, s. 439–443.

34. *Christopher Hood*, *Transparency in Historical Perspective*, s. 3–24 teoksessa *Christopher Hood – David Heald* (eds), *Transparency – Key to Better Governance?* Oxford University Press 2006, s. 6–7; *Jean-Jacques Rousseau*, *The Social Contract and the Discourses*. Translated and edited by *G. D. H. Cole*. 1762. *Jean-Jacques Rousseau*, *The Government of Poland*. Translated and edited by *Willmoore Kendall*. Hackett Publishing Co 1985, s. 154; *Jean Starobinski* (*Jean-Jacques Rousseau*, *Transparency and Obstruction*. University of Chicago Press 1988) on analysoinut kiinnostavasti *Rousseau*n tuotannossa toistuvaa totaalisen läpinäkyvyyden fantasiaa.

35. *Jeremy Bentham*, *Panopticon, or the Inspection House*. 1791, s. 381; *Baume – Papadopoulos* 2018, s. 169–192.

36. *Mark Fenster*, *The Transparency Fix. Secrets, Leaks, and Uncontrollable Government Information*. Stanford University Press, 2017.

Bentham käyttivät optiikasta innoittuneina³⁷ läpinäkyvyyden käsitettä ajalle tyypillisemmän julkisuus-käsitteen ohella. Julkisuus-käsite hallitsi keskustelua pitkään, eikä julkisuus- ja läpinäkyvyys-käsitteiden välinen ero ole (ollut) yksiselitteinen.³⁸ Esimerkiksi oikeus ainakin Suomessa ja Pohjoismaissa on enemmän jäsentänyt vallankäytön valvottavuutta julkisuuden sanastolla sekä julkisen tilan ja keskustelun ajatusten kautta.³⁹ Vallankäytön julkisuudella on pitkät historialliset juuret Pohjoismaissa. Pohjoismaisen läpinäkyvyyden historia olisi kuitenkin oman kirjoituksensa aihe.⁴⁰

Julkisuuden ja läpinäkyvyyden käsitteitä käytetään usein synonyymisesti, joskaan ei aina.⁴¹ Esimerkiksi Suomen oikeusjärjestyksessä nimenomaan julkisuus on perusoikeus, ja siitä säädetään samassa pykälässä sananvapauden kanssa. Julkisuus ruokkii sananvapautta ja mahdollistaa julkisen keskustelun ja median kriittisen roolin niin sanottuna vallan vahtikoirana.⁴² Julkisuusperiaatteesta voidaan poiketa vain lailla ja välttämättömästä syystä.⁴³ Seuraavassa kuitenkin käytän pääasiallisesti läpinäkyvyyden käsitettä, ellei tarkoituksena ole kuvata nimenomaan käsitteistön muuttumista.

Oikeutta saada tieto julkisesta asiakirjasta voidaan pitää läpinäkyvyyden ihanteen keskeisempänä osoituksena. Tämän lisäksi sillä on muitakin muotoja; Mark Fensterin sanoin läpinäkyvyyden ihanteen ”teknokraattisia käännoiksi”.⁴⁴ Niitä ovat muun muassa yleisön oikeus olla läsnä hallinnon tai tuomioistuimen kokoontumisissa sekä julkisen vallan oma-aloitteinen tiedottaminen. Myös ne voivat toimia vaikutelmanhallinnan keinoina, kun julkinen valta voi oikeuden valtuutuksin sallia ihmisten läsnäolon, tai kertoa asiat sillä tavalla hallituille, että ne samalla esittävät hallitsijan myönteisessä valossa. Lisäksi läpinäkyvyyttä voidaan enenevästi pitää myös periaatteena tai normatiivisena käsitteenä (ks. edellä), jonka tehokkuus ei välttämättä vaadi tuekseen aina konkreettisempaa

37. Vincent August, *Theorie und Praxis der Transparenz. Eine Zwischenbilanz*. Berliner Blätter 21(76) 2018, s. 129–156.

38. Baume – Papadopoulos 2018, s. 169–192.

39. Ks. mm. Jürgen Habermas, *Julkisuuden rakennemuutos*. Vastapaino 2004; Hannu Nieminen, *Kansa seisoi loitompana. Kansallisen julkisuuden rakentuminen Suomessa 1809–1917*. Vastapaino 2006. Riku Neuvonen, *Sananvapauden historia Suomessa*. Gaudeamus 2018.

40. Ruotsin painovapauslaki on vanhin julkisuutta koskeva säännös. Anna-Sara Lind, Jane Reichel – Inger Österdahl (eds), *Transparency in the Future. Swedish Openness 250 years*. Ragulka Press 2017.

41. Käsitteiden polveutumisesta ks. Baume – Papadopoulos 2018, s. 170–171. Ks. myös Tero Erkkilä, *Government Transparency. Impacts and Unintended Consequences*. Palgrave Macmillan 2012, s. 102; Daniel Naurin, *Transparency, Publicity, Accountability – the Missing Links*. *Swiss Political Science Review* 12(3) 2006, s. 90–98.

42. Ks. Riku Neuvonen, *Sananvapauden sääntely Suomessa*. Lakimiesliiton Kustannus 2012.

43. Julkisuusperiaatteen oikeudellisista reunaehdoista Suomessa ks. Olli Mäenpää, *Julkisuusperiaate*. TalentumPro 2020.

44. Fenster 2017.

sääntelyä. Tällöin sen sisäinen moraalinen auktoriteetti näyttää riittävän sen perusteluksi ja institutionaaliseksi tueksi.

Viime vuosina läpinäkyvyyden sanasto onkin alkanut korostua myös julkisuusperusoikeudesta erillisenä arvioinnin kriteerinä. Tämä on näkyvissä etenkin EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa, mutta myös täysin kotoperäisessä lainsäädännössä peräänkuulutetaan läpinäkyvyyttä. Tällöin jopa erilaisia läpinäkyvyyssmekanismeja voidaan tarkastella siitä näkökulmasta, että edistävätkö, ilmentävätkö tai toteuttavatko ne todella läpinäkyvyyttä. Tällöin läpinäkyvyydestä tulee korkeamman abstraktiotason mittapuu.⁴⁵ Samalla on painotettava, että oikeudellisen vallankäytön läpinäkyvyys on oikeudellisesti määritelty myös EU:ssa, ja läpinäkyvyyden ulottuvuutta eri toimielinten toiminnassa on arvioitu kriittisesti.⁴⁶

Tämän oikeudellisen painoarvon ja diskursiivisen korostumisen vuoksi voikin olla vaikea havaita, että oikeus – ennen kaikkea julkisuuslainsäädäntö – on keskeinen mekanismi, jolla valtio (vrt. hallitsija) itsensä näkyväksi tekemisen asemesta ennen kaikkea sääntelee näkymistään. Vaikka oikeuskulttuuri olisi julkisuus- tai läpinäkyvyyssmyönteinen,⁴⁷ kaikki hallitsijan vallankäyttö ei suinkaan ole nähtävillä. Osaksi syyt ovat rakenteellisia: kaikki vallankäyttö ei kerta kaikkiaan taivu nähtäväksi ikonofilisinkaan keinoin. Osa jää ilman jäljittelevää tai symbolista ilmiä. Tämän lisäksi kaikki hallinnon ikonofilisen läpinäkyvyyden keskeisin muoto, erilaiset asiakirjat ja niihin sisältyvät tiedot, eivät tule yleisöjulkisuuden piiriin, vaan ne pidetään tarkoituksella salassa. Tyypillisimmin niitä rasittaa jokin salassapitoperuste.⁴⁸

Nimestään huolimatta julkisuuslainsäädäntö onkin pitkälti juuri salaisuuden ja läpinäkymättömyyden hallintaa. Se, miten hallitut voivat tarkkailla hallitsijan vallankäyttöä, on oikeudellisesti tarkkaan säänneltyä ja kontrolloitua. Esimerkiksi Suomen perustuslain (731/1999) 12.2 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada tieto *julkisesta* asiakirjasta ja tallenteesta (korostus tässä), ei täten mistä asiakirjasta hyvänsä. Jokin asiakirja ensin luokitellaan julkiseksi, jotta siitä tiedon saaminen olisi mahdollista.

Hallinnasta voidaan oikeudellisin mekanismein antaa tietynlainen kuva; hallitut eivät aina edes tiedä, mitä eivät tiedä (ns. syvät salaisuudet; *deep secrecy*).⁴⁹

45. Ida Koivisto, *Thinking inside the Box. The Promise and Boundaries of Transparency in Automated Decision-Making*. Academy of European Law working papers. 2020/01.

46. Ks. esim. Deirdre Curtin – Päivi Leino-Sandberg, *In Search of Transparency for EU Law-Making: Trilogues on the Cusp of Dawn*. *Common Market Law Review* 54(6) 2017, s. 1673–1712.

47. Olli Mäenpää, *Julkisuus oikeuskulttuurin perustekijänä*. *Lakimies* 7–8/2015.

48. Suomessa julkisuuslaissa (laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta, 621/1999) on 35 salassapitoperustetta, joiden lisäksi asiakirjan julkisuutta tai salassapitoa joudutaan usein pohtimaan julkisuus- ja salassapito-olettamien ja ns. vahinkoedellytyslausekkeiden kautta.

49. David Pozen, *Deep Secrecy*. *Stanford Law Review* 62(2) 2010.

Toisin sanoen vain tietynlainen vallankäyttö tulee hallittujen valvonnan ja demokraattisen rationaliteetin piiriin. Tästä huolimatta asianosaisella voi olla oikeus saada tieto myös ei-julkisesta asiakirjasta. Tämä tekee läpinäkyvyyden ihanteen hallinnollisesta rationaliteetista demokraattista rationaliteettia laajemman. Hallitulla on oikeus suurempaan läpinäkyvyyteen, kun hän on henkilökohtaisesti vallankäytön kohde tai muutoin sen vaikutusten piirissä.

On kuitenkin huomattava, että paradoksi, jota aikaisemmin kutsuin nimellä totuus-hyväksyttävyyssvaihtokauppa, on läsnä myös oikeuden maailmassa. Siinä määrin kun hallitsija itse – julkisuuslainsäädännön käsikirjoitusta noudattamalla – hallitsee omaa näkymistään, voidaan olettaa, että ainakin edellytyksiä läpinäkyvyyden hyväksyttävyyttä luovalle vaikutukselle on olemassa. Hallitsija paljastaa toiminnastaan seikkoja demokraattisesti säädetyn lain ohjaamana.⁵⁰ Täten se mahdollistaa oman demokraattisen valvottavuutensa tai pyrkii vakuuttamaan hallitun siitä, että vallankäytölle on ollut hyväksyttäviä perusteita.

Kuitenkin myös läpinäkyvyyden kielteinen merkitys voidaan paikantaa oikeuden piirissä; myös oikeuden sääntelemänä myönteinen läpinäkyvyys on kontrolloitua. Niinpä jos salassa pidettävät tai keskeneräiset asiakirjat vuotavat hallitsijasta riippumattomasti yleisön tietoisuuteen, on oletettava, ettei hyväksyttävyyttä lisääny, vaikka enemmän läpinäkyvyyttä – vähemmän vaikutelmanhallinnan avulla suodatettua totuutta – olisikin saatavilla.⁵¹ Tällaisten tietovuotojen merkitys voi olla valtava, kuten esimerkiksi *Julian Assangen*, *Edward Snowdenin* ja *Chelsea Manningin* tapaukset osoittavat.⁵²

4. Läpinäkyvyys globaalina normina?

4.1. Hallinto-oikeus globaalina hallinnan ihanteena

Kuten artikkelin otsikossa lupasin, aiheenani on myös tarkastella sitä, miten läpinäkyvyydestä on tulossa – tai jo tullut – globaali normi. Sen vaikutuspiiri on laajentunut valtion kontekstista ja puhtaasti oikeudellisesta ymmärtämistävästä.

50. Vrt. Mark Fenster (Transparency in Search of a Theory. *European Journal of Social Theory* 18(2) 2015, s. 150–167, 150) lähestyy läpinäkyvyyttä kommunikaation näkökulmasta.

51. Esimerkiksi Viestikoekeskusta koskeva tietovuoto toimii tästä havainnollisena esimerkkinä. Helsingin Sanomat: Salaisuus kallion uumenissa – juuri kukaan ei tiedä, mitä tekee Puolustusvoimien Viestikoekeskus, mutta nyt HS:n saamat asiakirjat avaavat mysteerin. 16.12.2017; David Pozen, Leaky Leviathan, Why the government condemns and condones unlawful disclosure of information. *Harvard Law Review* 127(512) 2013, s. 512–635, 521.

52. Vrt. Umberto Eco, Not Such Wicked Leaks, s. 15–18 teoksessa Emmanuel Alloa – Dieter Thomä (eds), *Transparency, Society and Subjectivity. Critical Perspectives*. Palgrave Macmillan 2018.

Kuten esitettyä, läpinäkyvyyden metafora toimii kielessämme ainakin kahden perusmekanismin avulla, ihmisten toiminnan hyväksyttävyyttä lisäävänä ja sitä vähentävänä riippuen siitä, miten kontrolloitua se on. Valtiossa läpinäkyvyyden hyväksyttävyyttä luova mekanismi on kiinteästi sidoksissa demokraattiseen tahdonmuodostukseen ja vallankäytön yksilöihin ulottuvaan oikeutukseen. Samankaltainen performatiivisuuden eli esityksellisyyden toimintamekanismi luonnehtii kuitenkin läpinäkyvyyttä myös valtiossa tai muussa julkista valtaa edustavassa organisaatiossa.⁵³

Sen sijaan kansainvälisessä oikeudessa läpinäkyvyyden ihanne ei perinteisesti ole menestynyt. Siinä kyse on ollut enemmän kahden- tai monenvälisistä neuvotteluista, poliittisesti värityneistä kompromisseista, strategisesta valtapelistä ja myönteisemminkin nähtynä luottamuksellisuuden hengestä. Demokraattinen valvottavuus ei ole samalla tavalla ollut kansainvälisen oikeuden, jota joskus on luonnehdittu valtioiden väliseksi yksityisoikeudeksi, ytimessä. Kuitenkin viime vuosikymmeninä asetelma on jossakin määrin muuttunut. Maailmaa riivaavat useat ongelmat, joiden luonne on ylikansallinen. Esimerkkeinä voidaan mainita vaikkapa ilmastonmuutos, pakolaisuus, epidemiat tai järjestäytyneet rikollisuus. Yhden tai muutamankaan valtion kyky puuttua tällaisiin kysymyksiin on rajallinen. Tarvitaan hyvin organisoitua yhteistyötä.

Niinpä hallinta on osin karannut kansallisvaltioiden vaikutuspiiristä. Kaikkea ylikansallista vallankäyttöä ei ole enää pitkään voinut kutsua kansainväliseksi oikeudeksi. Etenkin toisen maailmansodan jälkeen uusia vallankäyttäjiä on ilmaantunut globaalille tasolle. EU on luku sinänsä, eikä suinkaan ainoa ylikansallinen ja vaikutusvaltainen toimija. Kansainväliset järjestöt ja kansalaisjärjestöt, erilaiset yksityisistä ja julkisista koostuvat hybridivallankäyttäjät sekä monikansalliset yritykset käyttävät nykymaailmassa valtaa, joka muistuttaa valtioiden vallankäyttöä kansalaisiinsa. Sitä eivät kuitenkaan rajaa valtioiden rajat, eivätkä täten suoraan kansalliset oikeusjärjestykset, vaan erilaiset intressit ja sääntelykohteensa mukaan järjestyvät kokonaisuudet. Tätä monimutkaista ilmiökenttää kutsutaan suhteellisen vakiintuneesti globaaliksi hallinnaksi.

Gloaalia hallintaa luonnehtii korostetusti yksityisen ja julkisen sfäärin sekoittuminen. Gloaali hallinta on vain osin sitovan sääntelyn piirissä. Esimerkiksi kansainvälisiä järjestöjä sitoo ennen kaikkea niiden perustamissopimus, joka joltain osin rinnastuu niiden ”valtiosääntöiseen” ulottuvuuteen. Jäsenvaltioita sitovaa sääntelyä ne eivät juurikaan anna. Koska jäsenvaltioita sitova päätöksenteko on kankeaa, kevyemmät sääntelymekanismit luovat mahdollisuuksia vaikuttaa. Niinpä vallankäyttö globaalissa hallinnassa pohjautuu pitkälti tietoon

53. Vrt. Leopold Ringel, *Unpacking the Transparency-Secrecy Nexus. Frontstage and Backstage Behavior in a Political Party*. *Organization Studies* 40 2019, s. 705–723; Deirdre Curtin, *Accountable Independence of the European Central Bank: Seeing the Logics of Transparency*. *European Law Journal* 23(1–2) 2017, s. 28–44.

ja sen perusteella tapahtuvaan arviointiin ja arvottamiseen. Indikaattoreilla, ti-
lastoilla, arvojärjestyksillä ja maineella voi olla sellaista sääntelevää vaikutusta,
joka ei suoraan ole seurausta oikeudesta.⁵⁴ Toinen keino on niin sanottu pehmeä
sääntely, eli erilaisten suositusten ja eettisten ohjeiden antaminen.

Vaikka globaali hallinta voi olla hyvin monimuotoista, siinä on piirteitä hal-
linto-oikeudellisesta vallankäytöstä ja päätöksenteosta. Tästä huolimatta hallin-
to-oikeudellinen sääntely ei sido globaalia hallintaa siten kuin valtiossa; ei ole
tahoja, jolla olisi toimivaltaa säätää tuollaisesta oikeudesta. Vastaavat valvonta-,
muutoksenhaku- ja muut vastuullisuusmekanismit puuttuvat usein. Ei esimer-
kiksi ole globaalia hallintolakia tai globaalia julkisuuslakia – saati sitten globaalia
perustuslakia.

Tästä huolimatta hallinto-oikeudelle perinteisesti ominaiset arvot ja menet-
telyperiaatteet näkyvät kukoistavan globaalia hallintaa analysoivissa ja mallin-
tavissa akateemisissa keskusteluissa.⁵⁵ Tällaisia ovat mm. globaali konstitutiona-
lismi, keskustelu, jossa pohditaan globaalin valtiosäännön mahdollisuutta⁵⁶, ja
globaali hallinto-oikeus (*global administrative law, GAL*⁵⁷). Globaalissa hallin-
to-oikeudessa pyritään jäsentämään globaalia hallintaa nimenomaan hallinto-oi-
keuden sanaston ja menettelyllisten periaatteiden avulla.⁵⁸ Perusoletus on, että
periaatteet, jotka näkyvät oikeuttavan ja suitsivan hallinnollista vallankäyttöä
valtiossa, voisivat oikeuttaa ja suitsia sitä myös globaalissa hallinnassa. Edelleen
ajatellaan, että globaali hallinta on tullut jäädäkseen, pidimme siitä tai emme.
Niinpä voisimme ainakin pyrkiä ohjaamaan sen toimintaa hyväksyttävään ja
ennustettavaan suuntaan.⁵⁹

54. Vrt. Lawrence Lessig, *The Law of the Horse: What Cyberlaw Might Teach*. *Harvard Law Review* 113(2) 1999, s. 501–549.

55. Megan Donaldson – Benedict Kingsbury, *The Adoption of Transparency Policies in Global Governance Institutions: Justifications, Effects, and Implications*. *Annual Review of Law and Social Science* (9)2013, s. 119–147, 130.

56. Ks. esim. Anne Peters, *The Merits of Global Constitutionalism*. *Indiana Journal of Global Legal Studies* 16(2) 2009, s. 397–411, 397.

57. Benedict Kingsbury – Nico Krisch – Richard Stewart, *The Emergence of Global Administrative Law*. 2005, s. 17, s. 28: “In our approach, global administrative law effectively covers all the rules and procedures that help ensure the accountability of global administration, and it focuses in particular on administrative structures, on transparency, on participatory elements in the administrative procedure, on principles of reasoned decision making, and on mechanisms of review.”

58. Ks. esim. Benedict Kingsbury, *The Concept of ‘Law’ in Global Administrative Law*. *The European Journal of International Law* 20(1) 2009, s. 23–57; Ming-Sung Kuo, *Taming Governance with Legality – Critical Reflections upon Global Administrative Law as Small-C Global Constitutionalism*. *New York University Journal of International Law and Politics* 44(1) 2011, s. 55–102.

59. Richard Stewart (*The Normative Dimensions and Performance of Global Administrative Law*. *International Journal of Constitutional Law* 13(2) 2015, s. 499–506, 500) lukee GAL:n normatiiviselle projektille seuraavia ansioita: “[n]ormative contributions GAL mechanisms can make to global administrative governance: improving the effectiveness of regulatory regimes,

Globaalia hallintaa koskeva akateeminen kenttä on laaja ja monitieteinen, ja muitakin teorioita ja lähestymistapoja toki on (esim. indikaattorikeskustelu⁶⁰, kansainvälisen oikeuden sirpaloitumiskeskustelu⁶¹, keskustelu transanationaalista tai globaalista oikeudesta⁶²). Tästä huolimatta kiinnostavaa – ja tämän artikkelin kannalta merkityksellistä – on se, miten juuri läpinäkyvyyden vaatimus painottuu näissä julkisoikeutta mallinaan pitävissä teorioissa. Sitä pidetään keskeisenä osana hyvää hallintaa (*good governance*).⁶³ Miten ja miksi läpinäkyvyyttä tarvitaan globaalissa hallinnassa? Onhan sen vallankäyttörakenne osin erilainen kuin valtiossa, eikä yksilöillä ole demokraattisen rationaliteetin mukaista mahdollisuutta vaihtaa vallankäyttäjää, jos se ei miellytä.

Kun valtiossa esitetysti läpinäkyvyyden ihanne on kytköksissä keskusvallan demokraattiseen valvottavuuteen ja hallinnollisen vallankäytön oikeutettavuuteen, globaalilla tasolla tuo demokraattinen ulottuvuus puuttuu. Ei ole globaalia 'demosta', joka voisi käyttää valtaansa globaaleissa vaaleissa. Toki demokratiasta voidaan puhua, ja demokratian käsitettä voidaan tulkita sellaisilla tavoilla, jotka eivät perustu selvästi edustuksellisuuden ajatukseen. Demokratiapuute onkin hyvin tunnistettu ongelma esimerkiksi EU:ssa. Voiko läpinäkyvyys ratkaista ongelman? Palaan kysymykseen jäljempänä.

4.2. Läpinäkyvyyškäänne globaalissa hallinnassa

Hallinto-oikeudellisten periaatteiden kulkeutuminen globaalia hallintaa koskeviin keskusteluihin ei ole yksin teoreettinen tai akateeminen ilmiö. Sen lisäksi on havaittavissa kehitys, jossa monet mainitut toimijat ovat oma-aloitteisesti omaksuneet tällaisia periaatteista toimintansa tueksi ja oikeutukseksi.⁶⁴ Onpa jopa puhuttu ”läpinäkyvyyškäänteestä”.⁶⁵ Tämän kehityksen voi otaksua perustelleen globaalia hallinto-oikeutta akateemisena keskusteluna alun alkaenkin. Toiselta

thereby increasing social welfare and providing other benefits; promoting more public regarding decisions; securing rights; and promoting democracy.”

60. Ks. esim. Kevin Davis – Angelina Fisher – Benedict Kingsbury – Sally Engle Merry (eds), *Governance by Indicators: Global Power through Quantification and Rankings*. Oxford University Press 2012.

61. Ks. Andreas Fischer-Lescano – Gunther Teubner, *Regime-Collisions: The Vain Search for Legal Unity in the Fragmentation of Global Law*. *Michigan Journal of International Law* 25(4) 2004, s. 999–1046.

62. Ks. esim. Neil Walker, *Intimations of Global Law*. Cambridge University Press, 2015.

63. Ks. Koivisto 2011, s. 279–83.

64. Anne Peters, *Towards Transparency as a Global Norm*, s. 534–607 teoksessa Andrea Bianchi – Anne Peters (eds), *Transparency in International Law*. Cambridge University Press 2013, s. 599. Lista organisaatioista ks. Donaldson – Kingsbury 2013, s. 119–147.

65. Aarti Gupta, *Transparency Under Scrutiny: Information Disclosure in Global Environmental Governance*. *Global Environmental Politics* 8(2) 2008, s. 1–7.

puolen tuo teoreettinen keskustelu – joka on osittain luonteeltaan normatiivista – voi osaltaan edesauttaa tätä kehitystä.

Myös tässä käytännön kehityksessä, joissa hallinto-oikeuden periaatteita sovelletaan globaalissa hallinnassa, etenkin läpinäkyvyyden ihanne korostuu. Hyvä esimerkki tästä on Kansainvälinen valuuttarahasto (*International Monetary Fund, IMF*). Vuodesta 2009 se on painottanut, että läpinäkyvyyden ihanne on rahaston ”uusi normi”. Sitä ennen se hahmotti ennemmin roolinsa jäsenvaltioidensa finanssipoliittisena ”luotettuna neuvonantajana”, missä ominaisuudessa sen toimintaa on ennemmin luonnehtinut luottamuksellisuuden periaate. Vaikka IMF:ssä läpinäkyvyys saa sangen monia ilmentymiä, tuon monimuotoisuuden ja toisinaan suoranaisen epämääräisyydenkin muodossa voidaan havaita vaikutelmanhallintaan liittyviä pyrkimyksiä ja vaikutuksia.⁶⁶

Lisäksi IMF:ssä läpinäkyvyyden ihanne on kaksinaipainen. Järjestö odottaa jäsenvaltioiltaan ja niiden taloudenpidolta läpinäkyvyyttä. Ero tulee selväksi, kun tarkastelemme valtion suhdetta kansalaisiinsa. Tällöin läpinäkyvyys jäsentyy vallankäytön epäsymmetrisyyttä lieventävästi yksityisyyden ja julkisuuden kokonaisuutena. Vaikka yksilöt saattavatkin käytännössä – ennen kaikkea nykyisen datavetoisen talouden myötä – olla valtiolle enenevästi läpinäkyviä, heitä kuitenkin suojelee tihtentynyt yksityisyys- ja tietosuojalainsäädäntö. Globaalissa hallinnassa asetelma on toinen. Ei ole selvää, millä tai kenellä on vallankäytönsäntöön nivelevä oletusarvoinen velvollisuus läpinäkyvyyteen, semminkin, kun valtiot ovat suvereneja. Niinpä juuri esimerkiksi IMF:ssä läpinäkyvyyden myöhempää kerrostumaa on se, että järjestö itse pyrkii olemaan läpinäkyvä jäsenvaltioilleen.⁶⁷ Ennen tätä siirtymää sitä moitittiin tekopyhydestä. Rahasto itse pysytteli salassa, mutta vaati jäsenvaltioiltaan läpinäkyvyyttä. Toisin sanoen paine läpinäkyvyyteen tuli ulkopuolelta.

Globaalissa hallinnassa erityistapauksen muodostavat sellaiset hybridivallankäyttäjät, joissa on piirteitä sekä yksityisestä että julkisesta toiminnasta. On huomattava, että yksityisessä toiminnassa läpinäkyvyyden ihannetta ei ole perinteisesti painotettu. Voidaan ajatella, että yksityisten välisiä suhteita luonnehtivat ennemmin pyrkimys suojella omia strategisia lähtökohtia, kuten taloudellisia intressejä. Lähtökohta on ennemmin kilpailullinen kuin yksipuolisen vallankäytön. Tosin on todettava, että kuluttajan ja monikansallisen yhtiön välinen suhde voi muistuttaa enemmän julkisen vallan käyttöä kuin kahden yksityisen toimijan tasa-arvoista suhdetta.⁶⁸ Joka tapauksessa hybridit, jotka voivat olla sekä

66. Ida Koivisto, *The IMF and the “Transparency Turn”*. *Minnesota Journal of International Law* 25(2) 2016, s. 381–420.

67. Samoin WTO ja Maailmanpankki, ks. Peters 2013, s. 557–558.

68. Esim. Facebook on perustanut ”tuomioistuimen” erimielisyyksien ratkaisemiseksi. Ks. kriittisesti Marta Maroni, *Some reflections on the announced Facebook Oversight Board*. 17.10.2019, <https://cmpf.eui.eu/some-reflections-on-the-announced-facebook-oversight-board/>. (vierailtu 26.4.2021)

yksityisen että julkisen yhteensiittymä, ovat omiaan hämärtämään vallankäytön muotoja ja kohdistumista.

Esimerkkinä voidaan mainita kaivosteollisuuden läpinäkyvyysaloite *The Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)*. Sen tavoitteena on ”globaalın standardin” (vrt. edellä pehmeä sääntely) luominen markkinoille. Sen tarkoitus on: “[t]o promote the open and accountable management of oil, gas and mineral resources.” EITI ei ole yksinomaan julkiseksi tai yksityiseksi luokittuva, vaan eräänlainen sisällölliseen vetovoimaan perustuva yhteensiittymä. Kuten sen verkkosivulla todetaan: “In each of the 52 implementing countries, the EITI is supported by a coalition of government, companies, and civil society.”⁶⁹ Kuitenkin juuri läpinäkyvyys on aloitteen keskeinen päämäärä. Läpinäkyvyyttä oletetaan niin julkisilta kuin yksityisiltä toimijoilta, koska ne ovat omasta tahdostaan sitoutuneet siihen. Läpinäkyvyyden rationaliteetista tulee suostutteleva ja vaikutukseltaan hyvettä ilmaiseva.

Tässä ei ole mahdollisuutta esitellä laajemmin globaalın hallinnan toimijoita ja sitä, miten läpinäkyvyyden ihanne on niissä hahmotettu. Voidaan kuitenkin tehdä joitakin yleisiä havaintoja. Ensiksikin läpinäkyvyyden ihanne globaalissa hallinnassa ammentaa ennen kaikkea siihen yhdistetystä hyväksyttävyydestä kansallisissa – ehkä ennen kaikkea eurooppalaisissa? – hallinto-oikeuden doktriineissa. Etenkin globaalın hallinto-oikeuden keskustelu on ollut omiaan levittämään sanomaa hallinto-oikeuden periaatteiden jokseenkin teknokraattisesta hyväksyttävyydestä jonkinlaisena yleislääkkeenä. Ajatuksena on, että osapuulleen samat mekanismit voivat oikeuttaa epäsymmetristä vallankäyttöä eri asiayhteyksissä. Tämä on linjassa tämän artikkelin luvun 2 havaintojen kanssa.

Toiseksi voidaan havaita, että vain läpinäkyvyyden hallinnollinen rationaliteetti on käytettävissä globaalissa hallinnassa. Vaikka yksittäiset ihmiset eivät välttämättä ole tyypillisimpiä globaalın vallankäytön kohteita, läpinäkyvyyden avulla voidaan kuitenkin ainakin osittain oikeuttaa sitä vallankäyttöä, joka globaalıa hallintaa luonnehtii. Tällöin vaarana kuitenkin on, että läpinäkyvyys kaikkine esitettyine puutteineenkin menettää sen perustavanlaatuisen demokraattisen pohjavireen. Jos läpinäkyvyys pelkistyy sen hallinnolliseen rationaliteettiin, läpinäkyvyyttä tarvitaan ennen kaikkea oikeuttamaan vallankäyttöä, eikä voimaannuttamaan sen kohteita. Agentti ja päämies ovatkin sama toimija.

Kolmanneksi voidaan havaita, että läpinäkyvyyden ihanne on mahdollisesti irtautumassa sen välineellisestä tehtävästä ja muodostumassa arvopäämääräksi itsessään. Sen sijaan että läpinäkyvyyden avulla voitaisiin demokraattisesti valvoa vallankäyttöä (vrt. läpinäkyvyyden demokraattinen rationaliteetti), läpinäkyvyys-puhetta voidaan käyttää tuon demokraattisen mekanismin korvikkeena. Tämä on oireellista, sillä läpinäkyvyydellä pyritään paikkaamaan juurikin

69. <https://eiti.org/> (vierailtu 26.4.2021).

mainittua demokratiapuutetta. Tällöin päädytään kehämäisen oikeutuksen äärelle. Läpinäkyvyyttä tarvitaan läpinäkyvyyden takia.

Valtion hallinta globaalin hallinnan metaforana tai ihanteena on rakenteellisesti rajallinen. Edellä mainittujen syiden lisäksi – ja taikakäsitteiden toimintamekanismia vastaavasti – osin läpinäkyvyysskännteestä globaalissa hallinnassa voi olla kyse myös muodista ja eräänlaisesta sosiaalisesta paineesta. Ajan oloon alkaa muodostua tavaksi, että eri toimijat ottavat kantaa omaan läpinäkyvyyteensä. Toisin sanoen taustalla voi olla myös laajempi kulttuurinen muutos, jonka leimaa läpinäkymättömyyden institutionaaliseksi paheeksi. Läpinäkyvyydestä on tullut aikaisemman poikkeuksellisuuden asemesta oletusarvoista. Läpinäkyvyyden vaikutelmanhallintaulottuvuuden voi otaksua korostuvan.

5. Johtopäätöksiä: heikkoja muutoksen signaaleja?

Tässä artikkelissa olen kuvannut yleispiirteisesti niitä teoreettisia oivalluksiani, jotka ovat mahdollistaneet läpinäkyvyyden ihanteen dekonstruktion. Lisäksi olen kuvannut sitä, miten läpinäkyvyyden normi on kulkeutunut globaalin hallinnankin ihanteeksi osin läpinäkyvyyden vallankäyttöä oikeuttavien ja oikeudellisten toimintamekanismien innoittamana. Kuten on tullut ilmi, on monia syitä, miksi läpinäkyvyys ideana vetoaa meihin. Samalla meidän on kuitenkin syytä epäillä, miten tarkasti läpinäkyvyysskäytännöillä voidaan tai halutaan representoida erilaisten instituutioiden toimintaa. Liioin ei ole selvää, että haluamme sellaista läpinäkyvyyttä kuin ehkä kuvittelemme haluavamme. Voitaisiin jopa provokatiivisesti kysyä, haluammeko nimenomaan läpinäkyvyydeksi kutsuttuja näkymiä ja esityksiä totuus-hyväksyttävyyssvaihtokaupan hengessä.

Läpinäkyvyyden ihanne on osoittautunut sekä pysyväksi että muuttuvaksi. Väitän, että sen ytimessä pysyvät esityksellisyyden ja ikonoambivalenssin lähtökohdat. Samoin on vaikea kuvitella läpinäkyvyysskäytäntöjä, jotka eivät perustuisi totuus-hyväksyttävyyssvaihtokauppaan. Paljon kuitenkin riippuu siitä, pysyykö ihminen läpinäkyvyyden arkkitehtina ja mittana. Kuten olen edellä esittänyt, läpinäkyvyys on piilevästi ihmiskasvoinen ihanne. Se pyrkii vakuuttamaan ihmiset välittämänsä representaation uskottavuudesta inhimillisin keinoin, ihmisyyden motivoimana.

Digitalisoituvassa yhteiskunnassa kuitenkin on viitteitä siitäkin, että ihmistoimijuuden merkitys on vähenemässä, kun erilaiset tekoälypohjaiset päätöksentekomallit ja -käytännöt valtaavat alaa inhimilliseltä päätöksenteolta. Samaan aikaan läpinäkyvyyttä korostetaan näissä keskusteluissa ennennäkemättömässä mittakaavassa. Ymmärtämisen ja hyväksymisen tavoitteet ovat monimutkaisissa automatisoiduissa prosesseissa jatkuvasti uhattu. Oireellista onkin, että tuon

läpinäkyvyyden ihanteen ohessa tai joskus jopa sijasta puhutaan ymmärrettävyydestä (*understandability, intelligibility*) tai selitettävyydestä (*explainability, explicability*). Tällöin tulee esiin se, että ymmärtäminen ei välttämättä seuraakaan näkemisestä – toisin, kuin läpinäkyvyyden ihanne meille lupaa. Emme todennäköisesti ymmärrä esimerkiksi meille paljastettua päätöksentekoa algoritmia ilman selityksiä. Kun läpinäkyvyys taas ymmärretään selityksinä, koko ajatus omin silmin näkemisenä ilman selityksiä vesittyy. Näyttäminen korvautuu kertomisella. Sekään ei ole selvää, kuka tai mikä pyrkii hallitsemaan vaikutelmaansa ja esittämään itsensä myönteisessä valossa.

Myös esitetty globalisaatiokehitys ja siinä tapahtunut läpinäkyvyyssäänne ovat omiaan tuomaan läpinäkyvyydelle uskotut tehtävät testiin. Kun läpinäkyvyyden demokraattinen rationaliteetti ei ole mahdollinen, tai se on mahdollinen ainoastaan symbolisesti tulkittuna, mitä jää jäljelle? Selvästikin hallinnollinen rationaliteetti; se on instituution keino oikeuttaa vallankäytön kohteelle käyttämänsä valta. Näyttää kuitenkin siltä, että tämä ei silti aivan riitä. Tämän lisäksi läpinäkyvyys on mahdollisesti muotoutumassa jonkinlaiseksi ”kevytdemokratiaksi” globaalissa hallinnassa. Tällöin sen peruslupaus olisi tavallaan sama: kun näen omin silmin, mitä tapahtuu, en tarvitse perusteluja ja selityksiä. Tämä kenties luo tuon vallankäytön hyväksyttävyyttä. Sitten kytkös demokraattiseen rationaliteettiin osin murtuu: roolia poliittisena kansalaisena ja huonon vallankäyttäjän mahdollisena vaihtajana ei olekaan tarjolla. Näin ollen olisi ainakin teoriassa yhä mahdollista läpinäkyvyyskäytäntöjen avulla nähdä, mitä vallankäyttäjä tekee, mutta siihen reagoiminen tehokkaasti ei olisi mahdollista. Läpinäkyvyydestä tulisi arvo sinänsä, ei välinearvo demokraattiseen vallankäytön valvontaan.

Jos tarkastelemme läpinäkyvyyttä taikakäsitteenä (ks. edellä), edellä esitetyt kehitykset mahtuvat hyvin luonnehtimaan läpinäkyvyydsideaalin muutoksia ilman, että mitään tapahtuisi termitasolla. Laaja soveltamisala, konsensusviitteet, muodikkaus ja ennen kaikkea normatiivinen vetovoima eivät sulje helposti ulos juuri mitään merkityksiä tai vaatimuksia. Läpinäkyvyyden hyväksyttävyyyslupaus on vakuuttava ja vakiintunut. Tämä lienee myös se syy, miksi läpinäkyvyyden ihanne on voinut globalisoitua ilman oikeudellisia takeita ja selvää liityntää läpinäkyvyyden demokraattiseen rationaliteettiin. Ihanteen mahdollisesta kriisiytymisestä on vain joitakin viitteistä digitalisaatio- ja tietosuojakontekstissa, jossa ymmärrettävyyden ihanne on alkanut täydentää ja joissain tilanteissa korvatakin läpinäkyvyyden ihannetta. Voidaan kuitenkin otaksua, että koska nykyisyyttä voidaan luonnehtia peräti läpinäkyvyyden aikakaudeksi, nämä heikot signaalit eivät juuri hetkauta läpinäkyvyyssyhteiskunnan perusteita.

Why is the ideal of transparency becoming global?

IDA KOIVISTO, LL.D., Associate Professor, University of Helsinki

The article discusses critically the theoretical assumptions which have enabled transparency to become a global norm. First, the theme is approached conceptually, from the perspectives of the metaphor of transparency, so-called *icono-ambivalence*, and the performativity of transparency. The author argues that, unlike what transparency promises, it is in fact characterised by a covert mechanism, which in the article is called the *truth-legitimacy trade-off*. Second, the unequal power relationship is explored as the circumstance which enables transparency to induce State legitimacy or legitimacy more generally. The author argues that the legitimating effect of transparency functions through two rationalities in the State: democratic and administrative rationality. Third, the ways in which these rationalities translate into law are discussed. Examples are drawn from the Finnish legal order. Fourth, the author asks what happens to the ideal of transparency when its habitat is global governance: Is democratic rationality possible under these circumstances? Fifth and finally, the author presents some conclusions, arguing that globalisation and digitalisation in particular will cast doubt on the legitimating effect of transparency.