

EDUSKUNNAN SAAMA JULKISTA HALLINTOA KOSKEVA INFORMAATIO: ONGELMANMÄÄRITTELYÄ¹

Pertti Ahonen

ABSTRACT

Legislative Oversight of Public Administration: Defining the Problem

Legislative oversight of public administration has remained a neglected area of research. The purpose of the article is to touch the problem from the point of view of the information concerning public administration transmitted to the legislature. An attempt is made to clarify the nature of the problem against the background of four formal principles: technical efficiency, separation of state powers, the traditional ministerial responsibility interpretation of parliamentarism, and the institutions of the parliamentary ombudsman and the parliamentary auditors as information channels available for citizen complaints. The brief empirical illustrations concern the Finnish system. As the four principles are found deficient in application, the problem of oversight is redefined from a public choice perspective through a common game theoretic formulation of the relationships between parliamentary review and bureaucracy. The background assumptions of the model and its possible elaborations are examined. The implications for future empirical research and evaluation are shortly discussed, as well as the critical limitations and the possible inadequacies of the approach.

»...das wichtigste Machtmittel des Beamtentums die Verwandlung des Dienstwissens in ein Geheimwissen durch den Begriff des »Dienstgeheimnisses« bildet: letztlich lediglich ein Mittel, die Verwaltung gegen Kontrolle zu sichern.»

Max Weber. *Wirtschaft und Gesellschaft*

Artikkelin tarkoitus

Sekä politiikan että valtiosääntöoikeuden tutkijat ovat huolestuneet parlamentarismimme kriisistä.² Poliittis-hallinnollisen järjestelmän toiminnan ja rakenteen puutteiden poistamista on käsitelty myös käytännön valmistelutyössä.³ Kysymystä eduskunnan saamasta julkista hallintoa koskevasta informaatiosta on kotimaisissa tutkimuksissa ja valmistelutyössä yleensä vain sivuttu.⁴

Tämän artikkelin tarkoituksena on tutkia, missä määrin parlamentarismien periaate ja eräät muut poliittis-hallinnollisissa järjestelmässämme sovelletut muodolliset periaatteet muodostavat perusteita eduskunnan saaman julkista hallintoa koskevan informaation arvioimiseksi. Kysymys on sen selvittämisestä, millainen ongelma on eduskunnan saama julkista hallintoa koskeva informaatio.

Arviointinäkökulma

Eduskunnan saamaa julkista hallintoa koskevaa informaatiota voidaan arvioida poliittis-hallinnollisen järjestelmän neljän periaatteiden tyyppin näkökulmasta.⁵ Ensimmäistä näkökulmaa sovellettaessa, pidettäessä eduskunnan saaman julkista hallintoa koskevan informaation järjestämistä *teknisenä* ongelmana, kiinnitetään huomiota käytettyyn informaationvälitystekniikkaan sekä informointia koskevan säännöstämisen riittävyys. Tällöin korostuu hallinnon rooli valtiojärjestelmän spesialisoituneimpana ja teknisesti pätevimpänä osana.

Muodollisiin periaatteisiin pitäytyvässä tarkastelussa ja ymmärrettäessä eduskunnan saama informaatio *valtiovallan jaon* ongelmaksi huomio kiinnittyy siihen, missä määrin julkista hallintoa koskevan eduskunnalle tarjotun informaation voidaan ajatella vahvistavan valtiovallan jaon kahta pääosapuolta, kansanedustusta tai toimeenpanoa. Ideaalitapauksessa vallanjakoa on pidetty — huolimatta käytännön moninaisuudesta — neutraalina periaatteistona, joka vain rajaa tietyt valtiovallan käytön muodot tiettyjen valtioneelinten toimivallan ulkopuolelle erityisesti mitään niistä suosimatta.

Eduskunnan saama informaatio julkisesta hallinnosta voidaan ymmärtää myös *parlamentarism*in ongelmaksi, tarkastella sitä hallituksen jäsenillä kansanedustuslaitokselle olevan poliittisen vastuun ja tämän vastuun laajentamispyrkimysten näkökulmasta. Neljäs mahdollinen tarkastelukulma on katsoa eduskunnan informaatio julkisesta hallinnosta perinteisen poliittisen *kansanvallan* kysymykseksi; vaikka vapaan mandaatin vallitessa sekä parlamentti että toimeenpanovalta ovat varsin riippumattomia kansan näkemyksistä muodollisessa mielessä, tietyt muodollis-kansanvaltaiset menettelyt voivat toimia valtioneelinten välisiin suhteisiin perustuvien menettelyjen täydennyksenä.

Eduskunnan informaatio hallinnosta teknisenä ongelmana

Eräänä esteenä eduskunnalle annettavan informaation parantamisessa on pidetty eduskunnan perinteisiä työtapoja, joiden uudistaminen on osoittautunut vaikeaksi.⁶ Toisaalta eduskunnassa kansanedustajien, eduskuntaryhmien ja virkamiesten keskuudessa esiintyy tyytymättömyyttä sitä tapaa kohtaan, jolla hallitus ja hallintokoneisto tulevat tarkoittaen tai tarkoittamattaan tarjonneeksi eduskunnalle informaatiota.⁷ Lähinnä teknisenä ongelmana on eduskunnan informaatiota julkisesta hallinnosta pidetty pyrittäessä uudistamaan hallituksen tulo- ja menoarvioesityksen rakennetta, sisältöä ja antotapaa eduskunnalle.

Eduskunnan saaman informaation ongelma, jonka ratkaisemiseksi myös budjettiesitystä on pyritty uudistamaan, on informaatiotulta: asioiden ja dokumenttien määrä, niiden sisällöllinen laajuus sekä niiden saannin kasaantuminen tiettyihin ajankohtiin, erityisesti ajankohtaan, jolloin eduskunnalle syksyisin annetaan niin sanotut budjettilakiesitykset mutta myös eduskunnan keväätistuntokauden loppuun.⁸ Tätä ongelmaa lieventäneä keväällä 1980 käyttöön tuleva

kaksivaiheinen budjettikäsittely. Ensimmäisessä vaiheessa eduskunnalle annetaan toisin kuin aikaisemmin jo kevätistuntokaudella hallituksen selonteko niistä talous- ja finanssipolitiikan päälinjoista, joita noudatetaan perinteiseen tapaan syksyllä annettavassa hallituksen tulo- ja menoarvioesityksessä.⁹

Budjettiselonteko ei luonnollisesti johda eduskunnan tekemiin hallitusta sitoviin päätöksiin.¹⁰ Hallitusta sitovampaan menettelyyn, esimerkiksi tiedonannon käyttöön, ei ole haluttu ryhtyä. Budjettiselontekoa on ilmeisesti pidetty neutraalina välineenä, jolla kansanedustajien saamaa informaatiota voidaan lisätä sitomatta hallitusta kannanottoihin, joita se ei pidä tarpeellisenä ottaa huomioon politiikkaansa noudattaessaan. Selonteot vaikuttavat tasa-arvoistavaankin suuntaan siten, että ennakkotietoa saavat selonteon perusteella myös ne kansanedustajat, joilla ei ole informaalisten suhteidensa perusteella kontakteja budjetin ei-julkisiin valmisteluvaiheisiin. Tässä suhteessa budjettiin liittyvän talouspoliittisen selonteon vaikutukset ovat samantyyppisiä.¹¹

Myös budjettiin liittyvää taustainformaatiota hallituksen ja hallinnon toimenpiteistä sekä muusta yhteiskuntapolitiikasta ja -kehityksestä on katsottu olevan tarpeellista lisätä. Tällaisten pyrkimysten lopputuloksena ei kuitenkaan ilmeisesti ole eduskunnan informaatiotulvan lievittäminen, sillä esimerkiksi eräiden kansanedustajien esittämien näkemysten mukaan vuoden 1980 budjettiesitykseen ensimmäistä kertaa sisällytetystä aluepoliittisesta liitteestä saatu hyöty on ollut kyseenalainen.¹²

Budjetin taustainformaatiosta saatavaa hyötyä rajoittaa myös se, että merkittävä osa tällaisesta informaatiosta on eri laatuista kuin se markkamääräinen, valtion menojen taloudellisen laadun mukaan luokiteltu informaatio, johon budjetin ohjaava vaikutus pääosaltaan perustuu. Mikäli vaihtoehtoisen, esimerkiksi valtion tehtävien mukaisen luokittelun ottaminen käyttöön budjetin pääluokitteluna tulisi kysymykseen, muuttuisi myös tehtävien mukaan jäsenneytystä informaatiosta eduskunnalle koitua hyöty. Budjetin taustainformaation hyödyllisyys — riippumatta siitä, katsooko eduskunta tällaista informaatiota tarvitsevansa — riippuu ehkä kuitenkin olennaisimmin siitä, syvennetäänkö informaatiolla eduskunnan mahdollisuuksia kriittisesti harkita budjettiesityksen sisältöä ja siitä tehtävien päätösten vaihtoehtoja vai tarjotaanko eduskunnalle vain yleistä historiallista tai toisaalta tavoitteita koskevaa tietoa eri kysymyksistä tilanteessa, jossa nimenomaan budjetin eduskuntakäsittely on ankarinta painetta aiheuttava eduskunnan työskentelyvaihe.¹³

Esitetyn tarkastelun perusteella eduskunnan informaatiota hallinnosta ei voida pitää ensisijaisesti teknisenä ongelmana tai edes ongelmana, jonka ratkaisut olisivat saavutettavissa informaation määrää sääntelemällä, informaatioteknologian hyväksikäyttöä lisäämällä tai lainsäädäntö- ja laintulkintatekniikkaa soveltamalla. Parlamentaarinen päätöksenteko hukkuu detaljitietoon, ellei kansanedustuslaitokselle tapahtuvaa informointia suhteuteta vähintään poliittis-hallinnollisen järjestelmän julkilausuttuihin perusperiaatteihin valanjakoon, parlamentarismiin ja tällaisissa yhteyksissä harvemmin esiin tulevaan kansanvallan periaatteeseen.

Eduskunnan informaatio hallinnosta vallanjaon ongelmana

Keskustelussa parlamentarismista on tullut esiin Suomen poliittis-hallinnollisen järjestelmän erityisluonne sekajärjestelmänä, jossa ylimpien valtionelinten suhteissa vallitsee parlamentarismien piirteiden lisäksi selviä ja voimakkaita vallanjakoisen tai »perustuslaillisen» järjestelmän piirteitä.¹⁴ Vallanjakoisen järjestelmän piirteet kristalloituvat kansaneduskunnan ja valtionpäämiehen, presidentin, polariteettiin samassa mielessä kuin autonomian ajanjaksona vallanjako vallitsi ilman parlamentarismia toisaalta säätyvaltiopäivien ja sittemmin yksikamarisen eduskunnan ja toisaalta perustuslaillisen monarkin välillä. Valtioneuvosto sijoittuu suomalaisessa vallanjaossa valtionpäämiehen pooliin.¹⁵ Eduskunnan saama informaatio esiintyy vallanjaon ongelmana erityisesti kysymyksissä valtiovallan jaon kahden pääosapuolen — nykyisessä ei-muodollisessa käytännössä itse asiassa eduskunnan ja valtioneuvoston — informaatiokapasiteetin lisäämisestä sekä informaation saannin mahdollisuuksista valtioneuvoston toimenpiteistä sen käyttäessä valtiovallan jaon uudeksi osioksi katsottua niin sanottua valmisteluvaihetta.¹⁶

On esitetty, että eduskunnan omaa virkakoneistoa tulisi laajentaa ja muutoinkin kehittää eduskunnalla olevan informaatiokapasiteetin lisäämiseksi. Esi-merkkinä tällaisissa pyrkimyksissä on viitattu Yhdysvaltoihin, jossa kongressin tietyillä valiokunnilla on — yleensä julkisina pidetyissä — istunnoissaan laajat selvittelyvaltuudet; kongressilla on lisäksi lukuisia erityiselimiä presidentin, hänen kabinetinsä ja näiden alaisen hallinnon kontrolloimiseksi.¹⁷ Toisaalta maassamme on esitetty, että eduskunnalla on jo nykyisin VJ 53 §:n perusteella rajoittamaton oikeus saada asiakirjoja ja kuulla asiantuntijoita valiokunnissaan.¹⁸ Valiokuntien kokousten ei-julkisuutta on taasen perusteltu sillä, että näin kansanedustajat voidaan »rauhottaa» poliittisesti herkältä julkisuudelta heidän esittäessään kannanottojaan ja ottaessaan osaa kompromissien luonnettiin päätöksentekoon. On myös esitetty, ettei eduskunnalle pitäisi perustaa lisää virkakoneistoa — omaa »byrokratiaa» — koska eduskunnalla on jo lailisuuskysymysten selvittämistä varten oikeusasiamies ja monien tarkoituksenmukaisuuskysymysten tutkintaa varten valtioneuvoston tarkastajat.

Toisinaan on arvosteltu sitä, että eduskunnan saama informaatio on vähäistä varsinkin veroja ja verotusta koskevissa hallituksen esityksissä,¹⁹ että asiantuntijoina eduskunnan valiokunnissa kuultujen virkamiesten mahdollisuuksia esittää muitakin kuin asianmukaisen ministerin kannan mukaisia näkemyksiä ei ole itsestäänselvyysinä hyväksytty²⁰ tai että hallituksen esityksistä puuttuvat ratkaisuvaihtoehdot lukuunottamatta lainmuutosten yhteydessä nyttemmin käytettäviä rinnakkaistekstejä. Kun näitä ongelmia tarkastellaan niiden laajemmista yhteyksistä näyttää siltä, että eduskuntakäsittelyn vaiheissa on erittäin vaikea muuttaa niitä, asianomaisia jo varsin pitkälle sitoviksi katsottuja ratkaisuja, jotka on tehty asioiden alustavissa valmisteluvaiheissa. Tämä johtuu siitä, että samat relevantit intressiryhmät jotka ovat edustettuina komiteoissa, toimikunnissa, neuvottelukunnissa tai jotka antavat valmisteluvaiheissa

asiasta lausuntonsa, ovat myös yleensä ne »vaihtoehtoiset» informaatiolähteet, joita käytetään kun eduskunnan valiokunnissa tavoitellaan vastapainoa virkamiesasiantuntijoiden tarjoamalle tietoaaineistolle.²¹

Ainoa eduskunnan oma erityiselin julkisen hallinnon muutakin kuin laillisuutta koskevaa arviointia varten on valtiontilintarkastajat, jonka viisi jäsentä varajäsenineen eduskunnan valitsijamiehet valitsevat. Verrattuna Ruotsin vastaavaan elimeen sekä tehtäviltään tosin erityyppisiin valtiontalouden tarkastuselimiin eri maiden valtionhallinnossa valtiontilintarkastajat on epäitsenäinen elin eikä itse päätä lopullisista auktoritatiivisista kannanotoista eikä kohdenna sanktioita, vaan vain pohjustaa varsinaisen valvonnan, jonka valtiovarainvaliokunnan tarkastusjaostossa tapahtuneen käsittelyn jälkeen saattaa loppuun eduskunta päätöksellään.²² Valtiontilintarkastajien kanslian henkilöstöä on viimeksi kuluneen vuoden aikana lisätty kahdella ylitarkastajalla ja tarkastajalla ja se käsittää valtiontilintarkastajain sihteerin, jolla on tarkastusneuvoksen arvonimi, kolme ylitarkastajaa, kaksi tarkastajaa ja kaksi avustavaa henkilöä. Tavoitteena on tietävästi kanslian henkilöstön määrän lisääminen kymmeneen lähivuosina sekä tarkastajien toimivallan laajentaminen käsittämään myös valtioneuromistoiset osakeyhtiöt tytäryhtiöineen sekä valtionavun saajat. Eduskunnan oma talous ja muu sen alainen taloudenhoito kuten Suomen Pankki ja Kansaneläkelaitos pysyisivät edelleen valtiontilintarkastajien tarkastustoiminnan piirin ulkopuolella.²³

Eduskunnan saaman informaation kannalta virkakoneistoltaan suppea valtiontilintarkastajat-elin on toisinaan katsottu suurta perustellummaksi. Viimeksimainitussa tapauksessa eduskunnan virkakoneisto ehkä lopulta saattaisikin vastuuseen toisia, valtioneuvoston alaisia virkakoneistoja. Tästä näkökulmasta on myös ymmärrettävää, ettei esimerkiksi toisinaan esitetty, sinänsä mittavaa eduskunnan informaatiokapasiteetin lisäystä merkitsevä ehdotus valtiontalouden tarkastusviraston siirtämisestä eduskunnan tai jopa valtiontilintarkastajien alaiseksi ole saanut kiistatonta kannatusta.²⁴

Toisinaan on esitetty, että perinteisten vallan kolmijaon osioiden, lainsäädäntövallan, toimeenpanovallan ja tuomiovallan, lisäksi on eriytynyt uusi osio, valmisteluvalta, joka käsittää erityisesti suunnittelujärjestelmien ja niitä palvelevien informaatiojärjestelmien toiminnan. Tätä uutta vallanjaon epävirallista osapuolta hallussaan pitäviksi on katsottu erilaiset hallintokoneistot, ennen muuta julkisen hallinnon virkamieskoneisto. Vastaavasti on esitetty, että eduskunnalle perinteisesti kuulunut oikeus tehdä päätöksiä toimeenpanovallan käytön puitteista ja perusteista sekä valvoa toimeenpanovaltaa on ehtynyt. Tällaista kontrolloimatonta kehitystä, jota koskeva informaatio on jäänyt niukaksi, on katsottu tapahtuneen kehys- ja puitelainsäädännössä, tulopolitiikassa, taloudellisen lainsäädännön alalla, ennakkolisessa finanssivalvonnassa sekä organisaatiovallan käytön alueella.²⁵

Ongelmalliseksi valmisteluvallan kasvua koskevan kritiikin tekee se, ettei kritiikki kerro kuvaamiensa ongelmien lisäksi, miten esitetyt vallansiirtymät olisivat kompensoitavissa. Vallansiirtymien esitetyt yleiset syyt ovat myös jää-

neet usein yksilöimättä. Eduskunnan julkisesta hallinnosta saaman informaation ongelmat eivät näytä olevan tyhjentävästi ratkaistavissa vallanjaon problematiikan käsittelylläkään. Vaihtoehtoisia näkökulmia kohteeseen ovat parlamentarismien ja kansanvallan periaatteiden toteutuminen.

Eduskunnan informaatio hallinnosta parlamentarismien ongelmana

Yksi niistä merkityksistä, joita perinteiselle parlamentarismille on annettu, on poliittinen ministerivastuunalaisuus, se, että yksi, useampi tai kaikki hallituksen ministerit ovat vapautettavissa tehtävästään ministereinä kansanedustuslaitoksen päätöksellä, vaikka eivät olisi syyllistyneetkään lainvastaiseen menettelyyn, kunhan tämä tehtävistä vapauttaminen tapahtuu säädettyjä määrämuotoja noudattaen. Tämä parlamentarismitulkinta on merkinnyt sitä, etteivät ministerit ole voineet astua tehtäviinsä tai niissä toimia kansanedustuslaitoksen nimenomaisista luottamuksenosoituksista tai — kuten Suomessa — ministerien on katsottu nauttivan eduskunnan luottamusta, ellei nimenomaista epäluottamuksen ilmausta eduskunnan enemmistö päätöksellä ole esitetty.²⁶

Maassamme vakiintunutta parlamentaarisen luottamuksen toteamiskäytäntöä on kritikoitu jälkijättöisyydestä ja implisiittisyydestä sekä parlamentarismien »doktriinikriteereiden» toteutumatta jäämisestä käytännössä.²⁷ Varsinaista poliittisen ministerivastuunalaisuuden toteuttamisen instituutiota, välilyksymystä, on tuloksellisesti käytetty erittäin harvoin ja hallitukset ovat yleensä kaatuneet muiden kuin eduskunnan ja hallituksen välisten ristiriitojen seurauksena. Hallituksen toimintakertomuksen käsittely on lisäksi kerran ollut virikkeenä epäluottamuslauseelle; tällaisia seurauksia ei sensijaan ole ollut hallituksen eduskunnalle antamista tiedonannoista ja niihin rinnastuvista ilmoituksista.²⁸

Jälkijättöiseksi katsotun parlamentarismimme kehittämiseksi on suunniteltu hallitusohjelman muodostamista dokumentiksi, joka esitettäisiin eduskunnalle tiedonantona sen selvittämiseksi, nauttiiko ohjelman laatinut hallitus eduskunnan luottamusta, tai ainakin selontekona.²⁹ Hallitusohjelman kehittäminen hallituksen parlamentaarisen vastuun välineeksi tätä tarkoituspäätöstä palvelevana informaationa on käytännössä osoittautunut ongelmalliseksi. Mieltymyksen II hallituksella oli mittava hallitusohjelmadokumentti, jonka toteutumisen seuranta varten pyrittiin kehittämään hallitusohjelman seurantajärjestelmää. Sama pyrkimys jatkui Sorsan II hallituksen aikana, jolloin hallitus sitoutui edeltäjänsä ohjelman eräisiin keskeisiin linjoihin. Koiviston II hallitus on sensijaan soveltanut suppeampaa hallitusohjelmatyyppeä, jolloin ohjelman toteutumisen seurannan edellytyksetkin ovat muuttuneet. Viimeksi mainitun ohjelman lakoniset lauseet ovat toimineet perustana erälle mittaville toimenpiteille, vaikka myös hallituspolitiikan reaaliaikainen ohjelmointi periaatepäättöksi on korostunut. Kaiken kaikkiaan hallitusohjelman kehittäminen on vielä kokeilun asteella, eikä eduskunta toistaiseksi ole saanut hallitusohjelmadokumentteja käsiteltäväkseen eikä hyväksyttäväkseen.

Parlamentarisminkaan kriteereiden soveltaminen ei anna tyhjentävää vastausta eduskunnan julkisesta hallinnosta saaman informaation luonteeseen ongelmana. Vaihtoehtoisena muodollisena tarkastelunäkökulmana on vielä käytettävissä kansanvallan perspektiivi.

Eduskunnan informaatio hallinnosta kansanvallan ongelmana

Kansanvallan periaate on säädetty hallitusmuodossamme: »Valtiovalta kuuluu kansalle...». Se mitä kansanvallalla on tässä yhteydessä tarkoitettu on täsmennetty seuraavasti: »Valtiovalta kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta.» Kansanvalta on siis säädetty toteutuvaksi edustuksellista tietä: valtiollisissa vaaleissa äänioikeuttaan käyttävät kansalaiset legitimoivat kansanedustajat asemaansa vapaalla mandaatilla vaalikauden ajaksi. Kansanvallan välillisyyteen ja sidotun mandaatin kieltoon on liittynyt, ettei kansalaisilla ole ollut keskeistä virallista merkitystä julkista hallintoa koskevan informaation tarjoajina kansanedustuslaitokselle laitoksen omien ja hallituksen sekä hallinnon käyttämien informointitapojen täydennykseksi.

Eduskunnan saamaa julkista hallintoa koskevaa informaatiota on järjestetty avaamalla kansalaisille ja samalla kansalaisryhmille ja kansalaisten organisaatioille ja korporaatioille informaatiokanavia eduskunnan oikeusasiamieheen ja valtioneuvoston tarkastajiin. Oikeusasiamies käsittelee tarkoin rajatuissa puitteissa laillisuuskyseksiä kansalaisten valitusten ja kanteluiden perusteella. Valtioneuvoston tarkastajien käsiteltävät valitukset ja kantelut ovat joukkona heterogeenisempi, vaikka laajojen hallinnollisten tarkoituksenmukaisuuskyseysten selvittelyn kannalta valtioneuvoston tarkastajien henkilöstöä on pidetty vähäisenä. Tosin valtioneuvoston tarkastajat saavat valtioneuvoston tarkastuksesta annetun lain (967/47) 34 §:n nojalla tiedokseen myös valtioneuvoston tarkastusviraston toimenpiteet virastolle tulneiden kanteluiden perusteella.

Maamme valtiollisessa käytännössä muodollinen poliittinen kansanvalta ei ole kriteeri, josta olisi saatavissa johtoa eduskunnan saaman julkista hallintoa koskevan informaation määrittämiseen ongelmana. Kansalaisten mahdollisuuksia saada kokemiaan julkisen hallinnon epäkohtia eduskunnan elimen tutkittavaksi voitaneen pitää suurina ensisijaisesti laillisuuskyseyksissä tarkoituksenmukaisuuskyseysten jäädessä toissijaiseen asemaan.

Eduskunnan informaatio hallinnosta: päätelmiä

Edellä tässä esityksessä eduskunnan julkisesta hallinnosta saaman informaation arviointi poliittis-hallinnollisen järjestelmän muodollisten periaatteiden näkökulmasta havaittiin ongelmalliseksi. Samaan suuntaan viittaavat myös lukuisat viimeaikaiset tutkimukset, joiden kohteena ovat kuitenkin olleet lähinnä muut kysymykset kuin informaationkulku valtioneuvoston välillä.³⁰

Tämän artikkelin tarkoituksena on vain eduskunnan saaman informaation määrittely ongelmana eikä laaja empiirinen ja evaluatiivinen tarkastelu. Tästä

syystä rajoitutaan lopuksi tarkastelemaan vain erästä aikaisemmassa tutkimuksessa esitettyä peliteoreettista rationalistista mallia valvontaa harjoittavan kansanedustuslaitoksen ja valvonnan kohteena olevan ja informaatiota tarjoavan julkisen hallinnon suhteiden järjestymisen perusvaihtoehdoista sekä mallin implikaatioita:³¹

		Kansanedustuslaitoksen strategia- vaihtoehdot	
		Korkeat palkkiot mukautumisesta	Matalat palkkiot mukautumisesta
Hallinnon strategia- vaihtoehdot	Suuri mukautuvuus	A	B
	Alhainen mukautuvuus	D	C

Lähtökohtana mallissa on, että yhteiskunnan kannalta paras ratkaisu on hallinnon suuri mukautuvuus kansanedustuslaitoksen tahdonilmauksiin samaten kuin suuri ero kansanedustuslaitoksen tarjoamissa palkkioissa — esimerkiksi hyväksytyissä lakiesityksissä tai myönnettyissä määrärahoissa — hallinnon mukautumisen tilanteessa verrattuna mukautumattomuuden tilanteeseen (kuvion vaihtoehto A.). Tämä merkitsee ensinnäkin sitä, että hallinto oletetaan yliveritaiseksi erilaistuneisuudessaan ja erikoistuneisuudessaan tiettyjen kansalaisten ongelmien ratkaisijana verrattuna muihin poliittis-hallinnollisen järjestelmän osiin. Toiseksi oletetaan, että yhteiskunnan kannalta edullisimmassa tilanteessa hallinnon kansanedustuslaitokselle välittämä informaatio tukee parhaalla mahdollisella tavalla kansanedustuslaitoksen valintoja palkkioiden suomisesta hallinnolle sen mukaan, millainen on hallinnon mukautuneisuus kansanedustuslaitoksen kannanilmaisuihin.

Mallissa oletetaan toisaalta, että riippuvuus kansanedustuslaitoksen ja hallinnon strategiavalintojen välillä saattaa olla heikko. Tällaisessa tilanteessa kansanedustuslaitos ei odota hallinnon mukautuvan paremmin palkkioitakaan tarjottaessa, ja hallinto ei odota saamiensa palkkioiden lisääntyvän vaikka se lisääisi mukautuvuuttaan. Jos tällöin molemmat osapuolet valitsevat strategiansa olettaen, että heidän strategiavalintansa ei vaikuta toisen osapuolen valintaan, ja pyrkivät itselleen koituvan harmin minimointiin (minimal regret) olipa toisen osapuolen valinta mikä tahansa, päädytään yhteiskunnan kannalta kaikkein epäedullisimpaan ratkaisuun (kuvion vaihtoehto C.).

Esitetyntyyppisten mallien soveltamisen ongelmat empiirisessä ja evaluatiivisessa tutkimuksessa ovat tunnetut ja käytännössä mallien tiukkoja esiolettamuksia on jouduttu purkamaan haluttaessa niitä heuristisesti käyttää hyödyksi tutkimuksen lähtökohtina.³² Kansanedustuslaitoksen ja julkisen hallinnon välistä informaationkulkua mallia hyväksikäyttäen tutkittaessa olisi ilmeisesti syytä ottaa lähtökohdaksi erityyppisiä pulmatilanteita, joissa on kysymys mal-

lissa esitetystä lukkiutumatilanteesta. Esimerkkinä tällaisista voidaan mainita tilanteet, joissa epäkohtien toteamisesta huolimatta vuosikymmeniin ei päästä uudistuksiin, informaationkulun uudistukset ovat symbolisia ja vain asiayhteyksiin sitomatonta yleistä taustatietoa lisääviä, esiintyy pyrkimyksiä rajoittaa sitäkin hallinnosta tai oppositioilta saatavissa olevaa varsinaisen virallisen informaation kanssa vaihtoehtoista informaatiota, joka periaatteessa vaikeuksista olisi saatavissa, tai informaationkulun parantamispyrkimykset rajoittuvat vain ongelmakohtetta itseään koskevien muodollisten säännösten uudistuksiin.

Kun edellä mainitun tyyppisiä ongelmatilanteita on havaittu, voidaan edelleen tuoda tarkasteluun useampia osapuolia kuin vain kansanedustuslaitos ja hallinto; mallissahan ei erityistä huomiota ole kiinnitetty näiden kahden osapuolen ulkopuolisen yhteiskunnan tilaan asiallisena perustana niille informaatiosäällöille, joita osapuolelta toiselle välittyy.³³ Muina relevantteina osapuolina tulevat kysymykseen esimerkiksi kansanedustuslaitoksen erityyppiset ja eri tavoin työllistetyt ja arvostetut valiokunnat, hallitus koalitiioinen, erityyppiset hallinnonhaarat ja niiden erikokoiset ja eri hierarkiatasoille sijoittuvat yksiköt sekä muun yhteiskunnan organisoitumat kuten kuntasektori, työmarkkinajärjestöt, poliittiset puolueet, elinkeinoelämän järjestöt ja yritykset sekä muut intressiryhmät sekä yksittäiset avainhenkilöt.

Samaten voidaan ottaa huomioon informaationvälittymistapojen erityispiirteet hallinnosta eduskunnalle: esimerkiksi meikäläisessä järjestelmässä hallituksen esitysten, tulo- ja menoarvioesitysten, hallituksen eduskunnalle antamien kertomusten sekä suullisiin ja kirjallisiin kysymyksiin annettujen vastausten erot informaationa ovat suuret jo niille kullekin annetun institutionaalisen aseman ja niiden eduskunnan työskentelyssä saaman painoarvon perusteella. Yleisesti tunnettuaahan on hallituksen esitysten etusija eduskunnan työskentelyssä, budjettiesitysten eduskuntakäsittelyssä vallitseva ankara kiire sekä toisaalta suullisen kysymyksen instituutiona kärsimä inflaatio, vain eräitä esimerkkejä mainitaksemme.

Esimerkkeinä tutkimustuloksista, joihin edellä viitattuihin suuntiin etenevä tarkastelu voi johtaa, mainittakoon eduskunnan hallitukselta saaman informaation erilainen luonne ja merkitys erityyppisten hallituksen esitysten yhteydessä. Niinpä sellaisella organisoitumattomien intressien alueella kuin merensuojelussa eduskunnan saama informaatio on ensi sijassa hallinnossa laadittua, tulopoliittisen järjestelmän piirissä tapahtuvan yhteiskuntapoliittisen päätöksenteon piiriin kuuluvissa asioissa eduskunta saa ennen muuta työmarkkinajärjestöjen edustajista koostuvien elinten myötävaikutuksella laadittua informaatiota sekä lisäksi kuulee asiantuntijoina ensisijaisesti näiden järjestöjen edustajia valiokunnissa, ja talouselämän toimintaedellytyksiä koskevien asioiden ollessa kysymyksessä eduskunnan saama informaatio määräytyy talouselämän itseohjausintressin mukaisesti.³⁴

Yleinen päätelmä edellä esitetystä on, että rationalistinen mallintaminen merkitsee vaihtoehtoa pyrittäessä irtautumaan muodollisten periaatteiden toteutumista koskevasta analyysistä ja etenemään kohden poliittis-hallinnollisen

järjestelmän rakenneominaisuudet huomioon ottavia lähestymistapoja. Tästä vaihtoehdosta koituva tutkimuksellinen hyöty riippuu ilmeisesti kuitenkin siitä, missä määrin kulloinkin pystytään selvittämään se kokonaisyhteiskunnallinen konteksti, joka pyrittäessä eristämään tutkimuskohteiden olennaiset piirteet on rationalistisia malleja muodostettaessa tehdyin olettamuksin rajattu yksityiskohtaisen tarkastelun ulkopuolelle, sekä ottamaan tämä konteksti huomioon siirryttäessä empiirisen tutkimuksen vaiheisiin.

LÄHDEVIITTEET

¹ Artikkelin on muokattu versio kirjoittajan esityksestä »Eduskunnan informaatiohallinnosta, Eduskunnan saaman julkista hallintoa koskevan informaation arviointi valtiosäätöjärjestelmän ongelmana,» (julkaisematon moniste, XII Poliittikan tutkimuksen neuvottelupäivät, Tampere 9—10.1.1980). Tekijä kiittää Harto Hakovirtaa parannusehdotuksista.

Perustana artikkelille on valtiovarainministeriön järjestelyosastolla toteutumisvaiheessa oleva hallinnontutkimusprojekti ja muun muassa projektia varten toteutetut 43 avainhenkilöiden haastattelua. Artikkelin on kuitenkin tutkimuskohteen peruskartoitusta eikä siinä käsiteltäviä asioita julkaista uudelleen missään muodossa. Artikkelissa esitetyistä näkemyksistä ja tulkinnoista vastaa yksinomaan tekijä eivätkä ne ole minikään valtion viranomaisen virallisia käsityksiä.

² Ks. esim. Harto Hakovirta, »Suomalaisen parlamentarismien kriisi — oireita — analyysiongelmia — taustatekijöitä,» teoksessa Harto Hakovirta ja Tapio Koskiahon (toim.), *Suomen hallitukset ja hallitusohjelmat 1945—1973* (Helsinki: Gaudeamus, 1973); Jaakko Nousiainen, »Valtiosääntöuudistuksen taustaa ja näköaloja,» *Politiikka* 16 (1974: 2), s. 87—103; Seppo Laakso, *Hallituksen muodostaminen Suomessa* (Vammala: Suomalainen Lakimiesyhdistys, 1975); Ilkka Heiskanen, *Julkinen, kollektiivinen, markkina-perusteinen*, *Deta* 31 (Helsinki, 1977).

³ Ks. KM 1974: 27, *Valtiosääntökomitean välimietintö* (Helsinki, 1974); KM 1978: 22, *Valtion keskushallintokomitean II osamietintö* (Helsinki, 1978), Nide 1, s. 145—208.

⁴ Ks. ulkomaisista tutkimuksista Willi Egloff, *Die Informationslage des Parlaments* (Zürich: Schulthess, 1974); Hans D. Jarass, *Executive Information Systems and Congress* (Berlin: J. Schweitzer, 1974); Anthony Barker ja Michael Rush, *The Member of Parliament and His Information* (London: Allen & Unwin, 1970). Ks. myös John D. Lees, »Legislatures and Oversight: A Review Article on a Neglected Area of Research,» *Legislative Studies Quarterly*, 2 (1977: May), s. 193—208.

⁵ Vrt. Susanne Tiemann, *Die staatsrechtliche Stellung der Finanzkontrolle des Bundes* (Berlin: Duncker & Humblot, 1974).

⁶ Ks. Eduskunta, »Eduskunnan kehittämistyöryhmän mietintö,» (julkaisematon moniste, Helsinki, 1976); Ilkka Heiskanen, »Eduskunnan ja hallintokoneiston suhteet,» *Hallinto* (1977: 3), s. 7—15; Valtioneuvoston kanslia, »Valtioneuvoston kanslian asettaman työryhmän selvitys niistä puutteista ja kitkatekijöistä, joita eduskunnan ja hallituksen yhteistyössä esiintyy, sekä työryhmän ehdotukset yhteistyön kehittämiseksi,» (julkaisematon moniste, Helsinki, 1979). Viimeksimainittu tunnetaan nimellä »Kitkatekijöiden mietintö».

⁷ Katriina Jaatinen, »*Tutkimus eduskunnan sisäisestä viestinnästä*» (liiketaloustiede: hallinnon julkaisematon laudaturtutkielma, Helsinki: Helsingin kauppakorkeakoulu, 1979).

⁸ Ks. »Eduskuntatyön kehittämisyöryhmän mietintö,» mt.; Eduskunta, *Valtiontilintarkastajain kertomus vuodelta 1975* (Helsinki, 1977), s. 21—22. Siinä tutkimusprojektissa, jonka virikkeistä tämäkin artikkeli on syntynyt, on alustavasti selvitetty, että esimerkiksi vuoden 1978 valtiopäivillä viidennessä hallituksen esityksistä annettiin budjettiesityksen antamisen yhteydessä 18. 9. 1978 ja 22. 9. 1978 pidettyjen presidentin esitteilyiden jälkeen, ks. Eduskunta, *Vuoden 1978 valtiopäivät*, Asiakirjat C 1—C 5, Hallituksen esitykset.

⁹ Vrt. KM 1978: 22, mt., Nide 1, budjettia koskeva jakso.

¹⁰ Mainittakoon kuitenkin, että budjettiselonteko sai ensi virikkeensä eduskunnan toimesta eikä hallituksen aloitteesta.

¹¹ Muista selonteoista samoin kuin tiedonannoista, ks. Matti Haavio ja Katarina Eskola, *Hallituksen taidepoliittisen selonteon eduskuntavastaanotto* (Helsinki: Opetusministeriö, 1979).

¹² Hyödyllisenä on sensijaan pidetty luonteeltaan epävirallista budjetin tietopakettia, joka laaditaan valtiovarainministeriössä lehdistön käyttöä varten ja jaetaan nyttemmin myös kaikille kansanedustajille. Paketti sisältää diagramma- ja taulukkotietoa sekä esimerkiksi selvityksiä verotuksen vaikutuksista.

¹³ Taustainformaation merkitystä on viime aikoina problematisoinut se, että budjetti on länsimaisissa demokratioissa saanut takaisin arvovaltaansa pätehtävässään, kontrolli-instrumenttina erityyppisten ohjelmabudjetointikokeilujen kärsittyä takaiskuja, ks. esim. Allen Schick, »Contemporary Problems in Financial Control,» *Public Administration Review*, 38 (1978: 6), s. 513—519.

¹⁴ Ks. esim. Nousiainen, »Valtiosääntöuudistuksen taustaa ja näköaloja,» m.a.

¹⁵ HM 2.3 §. Toisaalta presidentin rooli on hänen suhteissaan julkiseen hallintoon muodostunut passiivisemmaksi kuin HM 32 § olisi antanut aiheen odottaa.

¹⁶ Valmisteluvallan kasvun keskeiseksi piirteeksi on nähty valmistelua palvelevan suunnittelun laajentuminen; ks. esim. Heiskanen, mt.; Tuomo Martikainen ja Risto Yrjönen, *Näkökohtia julkisten palvelusten tuotannosta ja organisaatiosta Suomessa*, Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia, Sarja A, N 46/1977 (Helsinki, 1977) sekä Krister Ståhlberg, *Utvecklingsdrag inom den offentliga förvaltningen under åren 1960—1975*, Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia, Sarja C, DETA 21 (Helsinki, 1976), s. 44—70.

¹⁷ Ks. Joel D. Aberbach, »Changes in Congressional Oversight,» *American Behavioral Scientist*, 22 (1979: 5), s. 493—515; Norman Beckman, »Policy Analysis for the Congress,» *Public Administration Review*, 37 (1977: 3), s. 237—244.

¹⁸ Tämä ei kuitenkaan vähennä sen seikan merkitystä, että valiokunnilla ei ole aloiteoikeutta ottaa oman päätöksensä nojalla tiettyä asiaa tutkittavakseen.

¹⁹ Ks. erityisesti Jaakko Voipio, *Elinkeinoverolain tausta, synty ja kehittyminen* (Helsinki: Suomen Lakimiesliiton Kustannus, 1979).

²⁰ Ks. Sepo Salminen, »Valtionhallinto ja virkamiehet,» (eripainos teoksesta *Juhla-julkaisu Urho Kaleva Kekkonen 1900. 3. 9. 1975* (Helsinki, 1975)).

²¹ Tähän viittaavat alustavat tämän artikkelin kirjoittajan jatkotutkimusta varten valtiopäiväasiakirjoista ja muista lähteistä keräämät tiedot.

²² Ks. Ruotsin vastaavia säännöksiä, *Lag med instruktion för riksdagens revisorer*, SFS 1974: 1036, 12 ja 14 §. Ruotsin valtiontilintarkastajat (15 riksdagenin valitsemaa kukin varamiehineen ja 20 henkeä kansliahenkilöstöä) asioivat suoraan hallintoyksiköiden kanssa ja raportoivat vain poikkeustapauksissa suoraan valtiopäiville havaintojensa yksityiskohdista niinkuin oli asianlaita vielä 1960-luvulla.

²³ Valtionavun saajat sekä valtiopäivien oma talous kuuluvat Ruotsissa valtiontilintarkastajien tarkastuksen piiriin toisin kuin Suomessa. Valtionyhtiöiden jääminen tarkastuksen ulkopuolelle on havaittu Ruotsissakin ongelmaksi ja asiaa on selvitelty Daniel Tarschysin johtamassa komiteassa, ks. SOU 1978: 63, *Riksdagens insyn i statliga företag* (Stockholm, 1978). Parlamentaarisen ja virkavastuulla toimivan valtiontalou-

den tarkastuksen päämääristä, organisaatiosta ja tehtävistä, ks. tämän artikkelin kirjoittajan »Valtiontalouden tarkastuksen suhde ylimpiin valtioneelimiin,» (julkaisematon oikeustieteen sivulaudatututkielma Helsingin kauppakorkeakoulussa, Helsinki, 1979), joka käsittelee laajimmin järjestelyjä Suomessa, Ruotsissa ja Saksan Liittotasavallassa.

²⁴ Maassamme eivät vielä ole tulleet ajankohtaisiksi sellaiset ongelmat kuin kansanedustuslaitoksen poliittisen virkamiehistön räjähdysmäinen kasvu, kansanedustajien suuri riippuvuus kansanedustuslaitoksen virkakunnasta tai parlamentin ja valtionhallinnon virkakuntien koalitiotuminen, ks. Harrison W. Fox, Jr. ja Susan Webb Hammond, »The Growth of Congressional Staffs,» *Proceedings of the Academy of Political Science*, 32 (1975:1), s. 112—124; Robert Zwier, »The Search for Information, Specialists and Nonspecialists in the U.S. House of Representatives,» *Legislative Studies Quarterly*, 4 (1979:1), s. 31—42; Aberbach, »Changes in Congressional Oversight,» m.a. Maamme eduskunnan nopeimmin kasvava henkilöstöryhmä on kuitenkin jo nykyisin eduskuntaryhmien kanslioiden henkilöstö. Kasvun selvittämiseksi vrt. esim. Eduskunta, *Eduskunnan kalenteri 1977* (Helsinki, 1977) ja toisaalta Eduskunta, *Eduskunnan kalenteri 1979* (Helsinki 1979).

²⁵ Ks. Olli Mäenpää, *Ministeriön keskusvirastoon kohdistuva johto ja valvonta*, Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitoksen julkaisuja C: 8 (Helsinki, 1976) sekä Sama, »Eduskunnan HM 28 ja 65.1 §:een perustuva organisaatiovalta,» teoksessa *Oikeustiede-Jurisprudentia*, VIII, *Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen vuosikirja* (Vammala: Suomalainen Lakimiesyhdistys, 1977).

²⁶ Ks. Mikko Puhakka, *Ministerien vastuunalaisuus nykyajan valtioissa* (Helsinki: Tietosanakirja-Osakeyhtiö, 1923), erik. s. 184—219; Jaakko Nousiainen, »Parlamentarismi,» teoksessa Heikki Waris, ym. (toim.), *Yhteiskuntatieteiden käsikirja*, Ensimmäinen osa (Helsinki: Otava, 1963).

²⁷ Laakso, mt.

²⁸ Ks. Haavio ja Eskola, mt.

²⁹ Ks. Seppo Tiihonen, *Yhteiskuntapoliittisten päätösten toteuttamisen ja valvonnan muodoista Suomen hallintojärjestelmässä*, Jyväskylän yliopiston yhteiskuntapolitiikan laitoksen tutkimuksia, n:o 25, 1980 (Jyväskylä, 1980). Hallitustyön ohjelmallisuuden kehittämisspyrkimyksiin on myös liittynyt hallitusohjelman seurannan kehittäminen. Tätä tarkoitusta palvelevaksi dokumentiksi on ajateltu kehittää hallituksen vuotuista toimintakertomusta. Ks. emt., s. 110—111.

³⁰ Ks. esim. Ilkka Heiskanen, mt.; Juha Vartola, *Valtionhallinnon rakenteellisen muutoksen ongelmasta* (Tampere, 1979).

³¹ James G. Miller, »Bureaucratic Compliance as a Game on the Unit Square,» *Public Choice*, 29 (1977: Spring), s. 37—51. Kysymyksessä on tarkemmin sanoen kansanedustuslaitoksen ja hallinnon muodostaman »bilateraalisin monopolin» analysointi »vangin ongelman» (prisoner's dilemma) klassisen paradoksin avulla.

³² Ks. esimerkkinä tällaisesta tutkimuksesta, Fritz W. Scharpf, Bernd Reissert ja Fritz Schnabel, »Policy Effectiveness and Conflict Avoidance in Intergovernmental Policy Formation,» teoksessa Kenneth Hanf ja Fritz W. Scharpf (toim.), *Interorganizational Policy Making, Limits to Coordination and Central Control* (Beverly Hills, Calif.: Sage, 1978), erik. s. 60—67; ks. myös Heiskanen, mt., jossa pieneltä osalta tukeudutaan myös Scharpf'in, Reissert'in ja Schnabel'in soveltamaan tarkastelukeyhykseen, joka on esitetty tekijöiden edellämainitun tutkimuksen aikaisemmassa julkaisemattomassa versiossa.

³³ Ks. Julius Margolis, »Comment,» *The Journal of Law and Economics*, 18 (1975), s. 645—659. Kommentin aiheena on William A. Niskanen, »Bureaucrats and Politicians,» *The Journal of Law and Economics*, 18 (1975), s. 617—643.

³⁴ Näiden huomioiden perustana ovat tämän artikkelin tekijän jatkotutkimusta varten keräämät tiedot eduskunnan valtionhallinnolta saamasta informaatiosta.