

## Artikkelit

---

### LAINSÄÄDÄNTÖPERUSTELUT PARLAMENTAARISEN OHJAUKSEN VÄLINEENÄ

Jaakko Nousiainen

---

#### ABSTRACT

#### Grounds for Laws as Instruments of Parliamentary Control

The article contains a historical, constitutional and behavioral analysis of the role in the system of parliamentary control of the informal argumentation attached by the Finnish Parliament (Eduskunta) to its decisions on laws. — In Finland, such argumentation has in principle a dual task. On one hand, the Eduskunta wants to motivate and explain the texts of laws to the government, administration and the courts. On the other, the lawmaker, going beyond the limits of the constitutional division of labor, can give directions as to the principles and means to be taken into account in the execution of laws. — In the context of the stabilization of the parliamentary relations in the 1920's and increasing exchange of information between the government and the Eduskunta, only the latter function remained. In its short statements the Eduskunta then widens the goals of lawmaking (asking for new initiatives) or specifies them by pointing out cases and giving advice as to application. The need for this kind of steering is especially great in spheres where modern social and economic laws provide only a general framework for the functioning of public authorities. — Such statements are not legally binding but the parliamentary dependency mechanism makes them quite obligatory in practice. It is supported by an efficient monitoring mechanism in the context of which the government is bound to report yearly on each individual statement until it is regarded as fully implemented.

---

#### Johdanto: lainsäädännöllinen ohjausjärjestelmä

Säädännäinen laki on vähittäin uudella ajalla ja eritoten Ranskan suuresta vallankumouksesta lähtien kiinteytynyt valtiollisen päätöksentekojärjestelmän normatiivisen ohjauksen perusmuodoksi. Sen vaikuttavuuden kannalta on olennaista, että se tunnustetaan hierarkkisesti korkeimmaksi valtiollisten säädösrühmien piirissä, se on ylimpien institutionaalisten päätöksentekijäin yhteistoiminnan tulos, yleisenä sääntönä se on pysyvästi tai joka tapauksessa pitkään voimassa, ja se edellytetään saatettavaksi kaikkien julkisten toimijoiden ja kansalaisten tietoon sekä saataville.<sup>1</sup> Uudempi tiedonvälitystekniikka on tässä vain korvannut kuuluttamisen saarnastuolista tai kaduilla ja toreilla. Oikeusnormien antaminen on tietysti yhteiskunnallisen vallankäytön ja vaikut-

tamisen väline, mutta oikeusjärjestyksen osaksi tultuaan normi ulkoisesti katsoen ikään kuin irtoaa yhteiskunnallisesta intressi- ja tavoiteperustasta — jonka voimakkuus tapauksittain ratkaisevasti vaihtelee — ja sääntelee neutraalisti relevanttia viranomais- ja kansalaiskäyttäytymistä.

Lakien perinteisen pykälärakenteen jäykin ja pysyvin normein tapahtuva sääntöohjaus on käyttökelpoinen silloin, kun olot säänneltävällä alalla eivät muutu ja kun sosiaaliset suhteet ovat kyllin yksinkertaiset, niin että ratkaistaviksi tulevat kysymykset voidaan selvästi nähdä ja luokitella ja sääntöihin so-mattomat poikkeustapaukset jäävät harvoiksi. Oikeudellisen sääntelyn paino-piste olikin alun perin ratkaisevasti lähellä yksilöjen jokapäiväistä elämänpiiriä, pyrkimyksissä vakauttaa yhteiskuntajärjestystä vaikuttamalla oikeusnormein »mikrotason ratkaisujen järkevään, oikeudenmukaiseen ja kohtuulliseen suo-rittamiseen».<sup>2</sup> Tällä tasolla aikaisemmat teoreetikot joutuivatkin tekemisiin po. ilmiön kanssa. Niinpä *Jean Blondel* kirjoittaa: »Locke ja Montesquieu tar-kastelivat yhteiskuntia, joissa valtio puuttui sosiaalisiin ja taloudellisiin asioihin minimaalisesti tai tuskin lainkaan. Heille lait eivät merkinneet kansanopetus-tai asuntotuotantolakeja; he olivat tekemisissä yksityisomaisuuden, yksilöjen oikeuksien ja perheoikeuden ongelmien kanssa — lyhyesti sanoen yksilöjen vä-listen yksityisten suhteiden säätelyn kanssa. Vähitellen, 19. ja 20. vuosisadan kuluessa painopiste siirtyi julkiseen lainsäädäntöön, jolla perustettiin uusia lai-toksia sekä säänneltiin sosiaalisia ja taloudellisia oloja».<sup>3</sup>

Uudenaikaistetun liberalistisen teorian mukaan valtion toimintojen ulottu-vuus on rajattu lähinnä vain oikeusjärjestyksen menettelytapasäännöillä. Silti ajatus pyrkimisestä oikeusnormein nopeasti muuttuvissa oloissa laajoihin yh-teiskunnallisiin tavoitteisiin — lainsäädännön käyttämisestä yhteiskunnallisten kokeiden välineenä — on kuten sanottu myöhäinen, ja vanhaan kaavaan kiin-tytynyt lainsäädäntötekniikka on vain vähäisessä määrin joutanut tähän suun-taan. Seurauksena on ollut sopeutumisongelma: keinovalikoiman riittämättö-myys sosiaalivaltion tehostuneen säätelyn tarpeisiin.

Kärjistyneimmin ongelma tulee esille kokonaisvaltaisuuden tähtäävässä kollektiivisuunnittelussa, joka haluaa saattaa laajat valtiolliset toiminnot yhte-näiseen valmisteluun perustuvaan keskitettyyn päätöksentekoon ja joka edus-taa perinteisiä lainsäädäntöpäätöksiäkin astetta ylemmällä abstraktiotasolla ta-pahtuvaa normatiivista ohjausta. Sillä on ohjaavia vaikutuksia niin hyvin lain-säädäntöön kuin toimeenpanoon, jopa lainkäyttöönkin, ja sitä on itse asiassa työ-läs sijoittaa porvarillisen valtion vallanjako-opin perinteiseen käsitteistöön. Siten koko toiminnan perustuslaillinen pohja on melkoisesti järjestämätön ja epäselvä, olipa sitten kysymys menettelymuodollisesta kompetenssista, moni-muotoisen suunnitteluprosessin sovittamisesta valtiolliseen toimijarakenteeseen, tai suunnittelun ohjausvaikutuksesta, toiminnan tuottamien asiakirjojen ase-masta oikeusjärjestyksen perinteisessä normihierarkiassa. Perusratkaisuja tuot-tavan eduskunnan jäykät työmuodot eivät hyvin sovellu joustavien ja tavoit-teellisten suunnittelupäätösten tekemiseen: jonkinlaisena hätäratkaisuna on ajankohtaisessa uudistuskeskustelussa esitetty hallituksen ilmoitusten ja tie-

donantojen käsittelyn käyttämistä tähän tarkoitukseen.<sup>4</sup> Näissä oloissa suunnittelumenettely on osin rinnastettu delegoituun lainsäädäntöön, osin suunnittelutuotoksille on tästä riippumatta annettu hallinnollisessa prosessissa muodolistakin ohjausvoimaa, kun taas kolmannessa tyyppitapauksessa kytkentä formaaliin päätöksentekoon ja oikeusjärjestykseen on jäänyt tykkänään suorittamatta. Nämä sovellutukset ovat siis olleet omansa siirtämään tavoitteellisen yhteiskuntakehityksen ohjausvallan painopistettä muiden kuin lainsäädäntömenettelynä tapahtuvien normipäätösten suuntaan.<sup>5</sup> Valtioneuvosto omasta puolestaan on keksinyt täydentää kaavamaista tuomioistuinmaista päätöksentekomenettelyään pukemalla linjapäätöksensä yleisistunnon pöytäkirjaan merkittäviksi ns. periaatelausumiksi; tosin niidenkin oikeudellisesti normeeraava merkitys on selvittämätön ja epäselvä.

Muussa, yksittäisratkaisuihin perustuvassa päätöksenteossa perinteinen lainsäädäntötekniikka on laajoihin kertakaikkisiin uudistuksiin pyrkivässä toimintastrategiassa joutanut siten, että totunnainen sääntöohjaus on antanut ns. puite- ja kehittämislainsäädännössä tilaa väljemmälle tavoite- ja ohjelmaohjaukselle. Lait ovat muuttamassa luonnettaan, ne sisältävät jossain mielessä vähemmän mutta myös enemmän kuin perinteisen tyyppiset lait. Pikkutarkan sääntelyn sijasta puitelaki tyytyy määräämään toiminnan yleiset perusteet ja antaa valtuudet yksityiskohtien järjestelyyn toimeenpanosäännöstöin ja hallinnollisin toimenpitein. Mutta se saattaa olla myös vahvasti ohjelmallinen asettamalla uudistustyölle selviä sisällöllisiä, jopa määrällisesti ilmaistuja tavoitteita, ehkä myös rajaamalla keinot ja spesifioimalla aikataulun sekä pystyttämällä seurantajärjestelmän. Tällaisessa päämäärähakuisuudessaan se sitoo soveltajia mutta pitkälle eteenpäin esim. eduskuntaa itseäänkin, kun budjettiprosessissa on järjesteltävä tarvittavat taloudelliset voimavarat. Toisaalta väljä puitelaki siirtää taas valtaa lainsäätäjältä toimeenpanevalle hallintokoneistolle, jonka suunnitteluelinten panos on ollut keskeinen jo uuden toimintajärjestelmän ideoinnissa ja lainsäädännön valmistelussa.

Kaikkein laveimmassa mielessä tarkasteltuna lainsäädännöllinen ohjaussysteemi sisältää suunnittelu- ja valmistelujärjestelmän, päätöksentekojärjestelmän, toimintajärjestelmän ja valvontajärjestelmän. Itse lakipäätös sisältää auktoritatiivista informaatiota lainsäätäjän tahdosta ja tarkoituksesta. Lain lauseet saavat todellisen sisältönsä toiminnassa, johon ne heijastavat; oikeus on paitsi normeja myös niitä soveltavaa käyttäytymistä.<sup>6</sup> Seuranta- ja valvontajärjestelmä on yhtäältä poliittis-hallinnollinen, eduskunnan ja hallinnon toiminnoista rakentuva, toisaalta oikeudellinen, tuomioistuinmenettelynä toteutuva.

Itse laki on kuitenkin vain osa toimintajärjestelmän käytettävissä olevasta ja sitä ohjaavasta informaatiosta. Enimmissä tapauksissa laki ei ole nykyajan parlamentaarisessa valtiossa eduskunnan omaehtoinen tahdonilmaus vaan syntyy eri tahoilta — poliittisesta hallituksesta, byrokratiasta, tulopoliittisesta mekanismista, johtavista puoluepiireistä jne. — tulleesta tilauksesta. Eduskunnan

sisäiset aloitteethan johtavat nykyään vain aniharvoin erillisiin lakipäätöksiin. Perustava taustainformaatio lainsäädäntähankkeen motiiveista sekä yhteiskunnallisista tavoitteista ja niiden takana olevista arvoista sisältyy jo valmistelu- ja järjestelmässä laadittavaan tilaukseen — komiteanmietintöön, kansainväliseen sopimukseen, hallituksen esitykseen jne. Tavoiteinformaatio jää kylläkin useasti kovin puutteelliseksi; todelliset tavoitteet voidaan joskus peittää, niitä on työstä täsmällisesti ilmaista paitsi lakitekstissä myös sen liitännäisasiakirjoissa, tai sitten »lain ideologia» jää alun perin tiedostamattomaksi.<sup>7</sup>

Toisaalta eduskunnan käsittelyssä syntyneet asiakirjat kaikkineen muodostavat laajassa mielessä ohjausimpulssin, lainsäädännöllisen päätäntäjärjestelmän tuotoksen. Itse säädöksen ohella tähän tuotokseen kuuluvat täysistunnon pöytäkirjatut keskustelut, hyväksymättä jääneet liitännäisaloitteet ja ehdotukset, valiokuntien lausunnot, mietinnöt ja vastalauseet sekä eduskunnan päätökseen liitetyt perustelut. Voidaanpa siihen lukea kansanedustajien informaaliakin esim. hallitukseen, hallintoon ja hallituspuolueisiin suuntautuvat reagoinnit. Tähänastinen eduskuntatutkimus on vain keskittynyt siinä määrin päätäntöprosessin syötepuolen sekä kansanedustajien asenteiden ja koalitiotumismallien selvittelyyn, että ei ole erityisen paljon systemaattista tietoa siitä, mitä ne kaikkineen merkitsevät ohjausjärjestelmän kokonaisuudessa.<sup>8</sup>

Hyväksytty laki on eduskunnan ensisijainen ja asianmukaisesti voimaansaatettuna oikeudellisesti velvoittava ja vahvasti sanktioitu tahdonilmaus. Lainsäädäntötuotoksen muut osat sijoittuvat poliittisesti ohjaavan merkityksensä puolesta vaihtelevalle etäisyydelle siitä. Lähimmäs tulevat päätökseen liitetyt vapaamuotoiset perustelut, jotka onkin tarkoitettu eduskunnan nimenomaisina tahdonilmauksina sitomaan lain soveltajaa.

Tällöin on kysymys parlamentaariseen järjestelmään kuuluvasta, poliittisin sanktioin varmistetusta sitovuudesta. Sekä oikeustieteessä että hallinto- ja tuomioistuinkäytännössä lienee yleisesti hyväksytty se käsitys, että lainsäätäjän tahto ilmenee oikeusnormina vain silloin kun se on saanut ilmaisunsa itse lakitekstissä. Vapaamuotoisesti selittävät ja motivoivat perustelut eivät periaatteessa saa sisältää toista tai enempää kuin se, ja lainsäädäntö perustelujen avulla olisi ristiriidassa perustuslaissa säädetyn menettelyn kanssa. Eduskunta saattaa liittää hyväksyvään lakipäätökseensä erilaisia toivomuslausumia, mutta se ei voi kytkeä siihen sitovia ehtoja lakitekstin ulkopuolella. Silti perusteluilla niin kuin muullakin viitatulla tausta-aineistolla voi olla huomattavaa tosiasiallista merkitystä sekä tieteellisen että käytännöllisen laintulkinnan apuvälineinä; ehkä sitäkin suurempaa, kun perustuslain edellyttämään jälkikäteiseen selitysmenettelyyn ei juuri turvauduta. Lainsäätäjän todellisen ja harkitun tahdon selvittäminen on joka tapauksessa nähty tärkeäksi tilanteissa, joissa normin sisällöstä on vallalla epätietoisuutta.

Lainsäädäntöperusteluilla on periaatteessa kaksinainen tehtävä. Yhtäältä ne liittyvät kiinteästi lakitekstiin, jota eduskunta haluaa vapaamuotoisesti motivoida ja selittää niin hyvin vielä loppuvaiheessa lainsäädäntään osallistuvaa



hallitusta kuin alemmanasteisia lainsoveltajiakin, virkamiehiä ja tuomareita ajatellen. Kysymykseen tulee yhtä hyvin ko. oikeudellisen sääntelyn yhteiskunnallisten arvopäämäärien kuin lakiin eksplisiittisesti sisältyvien tavoitteidenkin selvittely sekä yksittäisten säännösten kohdennuksen täsmentäminen ja konkretisoiminen. Tämän perusteluosan merkitys riippuu eduskunnan roolista lainsäätäjänä; sitä tarvitaan nimenomaan silloin kun eduskunta säätää lakeja omasta aloitteestaan tai muokkaa vahvasti saamiaan syötteitä. Jos eduskunta peräti hylkää hallituksen esityksen, sen on luonnollisesti perusteltava poikkeava kantansa.

Toisaalta perustelut voivat eräällä tavalla mennä käsillä olevan lainsäädäntötoimen nimenomaisten rajojen yli. Silloin eduskunta hankkeen tavoitteita laajentaen ilmoittaa pitävänsä nyt päätettyjä toimia sinänsä riittämättöminä ja pyytää hallitusta valmistelemaan uusia esityksiä esittämiensä suuntaviivojen mukaisesti. Tai sitten se valtiosääntöisen työnjakojärjestelmän rajat ylittäen antaa ohjeita lakien soveltamisessa huomioonotettavista periaatteista ja keinoista, niin myös toiminnan resurssoinnista. Siten esim. uudenaikaisessa talous-, sosiaali- ja kulttuurilainsäädännössä päätökseen liitetyt lausumat ja ponnet saattavat olla tarkoitettuja otettaviksi huomioon konkretisoitaessa lakeja edelleen asetuksin ja valtioneuvoston päätöksin. Tällaisen sivustaohjauksen tarve on sitä suurempi, mitä yleisemmät puitteet itse laissa on asetettu kehittämistoiminnalle.

### **Lainsäädäntöperustelujen historiaa**

Autonomian ajan valtiopäivät ottivat 1860-luvulta alkaen — säätiedustajina olleiden asiantuntijoidensa ja valiokuntasihteeriensä johtamina — lainsäädäntätehtävänsä vakavasti. Työ pohjautui enimmiltä osin — 1880-luvun puoliväliin saakka täydelleen — hallituksen esityksiin, joista nykyiseen verrattuna varsin suuri osa tarkoitti innovatiivisten, tietyn alan kokonaisjärjestelyä merkittävien lakien aikaansaamista. Pohjatyö tehtiin valiokunnissa, jotka alun alkaen olivat ihmeteltävän tehokkaita valmisteluyksiköitä. Kun vallanjakoisessa byrokraattisessa järjestelmässä ei ollut parlamentarismille ominaista luottamussuhdetta ja vuorovaikutusjärjestelmää, tutkittiin pienetkin asiat tarkoin, ja omat eriävät kannanotot perusteltiin huolellisesti. Tältä ajalta tapaa mietinnöistä pitkiä historiallisia ja oikeuspoliittisia tutkielmia taitavien valiokuntasihteerien muistomerkkeinä; eduskunnan uudistuksen yhteydessä pyrittiin näiden osuutta tietoisesti supistamaan.<sup>9</sup> Taannehtivia katsauksia perusteltiin tuon ajan puutteellisella yhteiskunnallisella tietoudella sekä pyrkimyksellä saada monimutkainen nelijakoinen säätylaitos todella vakuuttumaan valiokunnan kannanottojen oikeellisuudesta, ristiriitaisten päätösten sovittelumekanismi kun oli kankea ja hidas.<sup>10</sup> Esitykseen tehtyjen muutosten yksityiskohtaisten perustelujen taas piti vakuuttaa hallitusvalta säätypäätöksen järkevyydestä, niin että laki saatiin vahvistetuksi.

Mietinnön perustelujen enin osa siirtyi edelleen valtiosäätyjen vastaukseen. Vain jossakin aivan vähäisessä asiassa saatettiin palaute lähettää ilman eri kommentteja. Yleisperusteluissa oli kiusaus hallituksen esitystä toistaenkin ja sitä syventäen selittää lainsäädäntötoimen tarkoitusta, ja tehdyt muutokset käytiin jopa pykälä pykälältä läpi. Eli niin kuin hyväksytyt kaupunkien kunnallislain saatteeksi v. 1872 todettiin: »Säädyt, jotka täten ovat koettaneet selittää sekä ne syyt ja perusteet, joihin Säätyjen toimet niiden kohtain suhteen asetusehdotuksesta, jotka Säädyt ovat hyväksyneet, pääasiallisesti nojautuvat, että myöskin niiden muutosten sisällön ja tarkoituksen, joita Säädyt, samalla osoitetuista syistä, ovat katsoneet tarpeelliseksi tehdä erityisissä kohdin ehdotuksesta, saavat alamaisuudessa ilmoittaa, että Säädyt, sen nojalla mitä näin on esilletuotu, puolestansa ovat hyväksyneet näin kuuluvan asetuksen».<sup>11</sup> Valiokuntien ja valtiopäivien kannanottojen perusteellisuus olikin tänä aikana vastakohtana hallituksen esitysten lyhytsanaisuudelle. Yleisen asevelvollisuuden toimeenpanemista koskevaa esitystään hallitus perusteli vuosien 1877—78 valtiopäivillä neljällä sivulla mutta valtiopäivät omaa vastaustaan 42 valtiopäiväasiakirjojen sivulla; erikoisvaliokunnan mietintöön liittyi lisäksi yli 30-sivuinen »historiallinen silmäys». Ja uudistettaessa rikoslakia kymmenen vuotta myöhemmin hallituksen esityksen viisisivuista perusteluosaa vastasivat rikoslakivaliokunnan 140-sivuiset ja säätyjen vastauksen satasivuiset perustelut. Lainvalmistelun tausta-aineistona oli tässä tapauksessa tosin myös komiteamietintöjä.

Myönnettäessä valtiosäädylle v. 1886 esitysoikeus, jonka merkitys autonomian kaudella jäi pieneksi, vaadittiin jo lakialoitteeseen sisällytettäväksi lainmuotoon puetun ehdotuksen ohella »syyt, joihin se perustuu» (VJ:n 51 §:n 5 mom.).

Jo 1860-luvulta lähtien säätyjen vastauksiin sisältyi myös muunlaisia kannanottoja, ensi sijassa kirjelmien loppuun erillisiksi ponsiksi muotoiltuja toivomuslausumia hallitusvallalle. Menettely ilmeisesti pohjattiin valtiosäätyjen perinteiseen oikeuteen esittää anomuksia hallitsijalle, eikä sitä asetettu kyseenalaiseksi senkään jälkeen kun varsinainen anomusmenettely oli institutioitu vuoden 1869 valtiopäiväjärjestyksessä. Toivomusponsissa oli tavallisimmin kyse uuteen lainsäädäntötoimeen ryhtymisestä: esityksen hylkäävä päätös johti luontevasti sellaiseen esittämiseen, mutta useasti syntyi myös myönteisen ratkaisun yhteydessä ajatus esim. syvemmälle käyvästä uudistuksesta tai käsillä olevaa asiaa sivuavan alan uudentamisesta oikeudellisesta säätelystä. Esim. vuosien 1877—78 valtiopäivillä päättyi kymmenkunta säätyjen vastausta tällaisiin anomusponsiin. Tällaisin keinoin säädyt myös puolustivat omaa lainsäädäntövaltaansa tapauksissa, joissa hyväksytyä lakia oli katsottu voitavan täydentää tai muuttaa hallinnollisin säädöksin.

Vallanjakoisessa järjestelmässä kansanedustuslaitoksen ei voitu hevin ajatella perusratkaisunsa yhteydessä voimakkaasti ohjailevan oikeusnormien hallinnollista soveltamista. Tätäkin tarkoittavien, varsin varovaisten ja hyvin

alamaisten lausumien sisällyttämistä lainsäädäntövastauksiin alusta lähtien arvattavasti edesauttoi paitsi väljä anomusmenettely tapa pyytää säädyltä joko erikseen tahi lakiesityksen yhteydessä lausuntoja asetus- ja julistusehdotuksista (vrt. 1869 VJ:n 75 §). Säädylt katsoivat asiakseen kommentoida niitä silloinkin kun ne oli annettu vain lakiehdotuksen liitteenä tiedoksi.<sup>12</sup> Ennen itenäistymistä lausumat esitettiin tavallisimmin erikseen perusteltuina ponsina, jotka saivat erityistä painavuutta siitä että ne merkittiin myös valtiopäiväpäätökseen.

Eduskunnan uudistus ei sinänsä vaikuttanut lakipäätösten perustelutekniikkaan; työjärjestyksessä valiokunnat tosin määrättiin laatimaan mietintönsä lyhyesti. Ratkaiseva muutos tapahtui vasta maan itsenäistyessä. Vuoden 1917 I valtiopäivillä ennen kansalaissotaa eduskunta perustelee vielä kaikki lakipäätöksensä, vaikka aikaisempaa niukkasanaistemmin. Sodan jälkeen v. 1918 käytäntö on vaihteleva, mutta seuraavana vuonna varsinainen perustelu- ja selitysosa putoaa vastauksista enimmiltä osin pois, ja jäljelle jäävät hallitusta toimiin — yleensä uusiin lainsäädäntöyötteisiin — kehottavat ponnet. Parlamentaarisen vuorovaikutusjärjestelmän vakiintuessa noiden ponsienkin luku vähenee, ja tilalle tulevat uudenaikaisina perusteluina esitettävät, vaihtelevan sisältöiset lausumat. 1920-luvun alkuvuosista lähtien eduskunta ei siis enää ole omissa kirjelmässään — lakialoitteista syntyneitä päätöksiä ja esitysten hylkäyspäätöksiä lukuunottamatta — motivoinut ja selittänyt hyväksymiään lakitekstejä, vaan perustelut ovat koostuneet yksinomaan kirjoituksen alussa mainittuun toiseen perustelutyyppiin kuuluvista avoimista lausumista, jotka ovat muotoa: hyväksyessään hallituksen esityksen eduskunta »lausuu», »toteaa», »huomauttaa» tai »edellyttää». Ehkä tavallisimmaksi tullut ehdonluonteinen »edellyttäminen» sisältyi jo erääseen vuosisadan vaihteessa annettuun vastaukseen.<sup>13</sup>

Syyt muutokseen lienevät sekä työskentelytekniisiä että poliittisia. Eduskunnan toimintojen rutinoituessa jo vallinneen poikkeusajankin paineessa kai katsottiin tarpeettomaksi toimittaa ja painaa uudelleen erikoisvaliokunnan perusteluja, joihin tavallisimmin vaitiollen yhdyttiin ja jotka olivat mietinnöstä kaikkien nähtävissä. Jäykän muutosidonnaisuuden höltymistä edisti myös eduskunta- ja hallitusvallan välisen vastakohtaisuuden ratkaiseva lientyminen ja arkisten kosketusten lisääntyminen itsenäistymisen ja parlamentarismien voimaansaattamisen jälkeen. Kovinkaan likeisen yhteisymmärryksen syntymisestä ei silti ollut kysymys, kun miltei kaikki 1920-luvun ministeristöt tukeutuivat vain eduskunnan vähemmistöön. Eduskunnan lainsäädäntövastausten perustelujen uudeksi ja ainoaksi funktioksi tuli joka tapauksessa työnjakojärjestelmän jäykkä rajoja venyttävä hallituksen ja hallinnon parlamentaarinen ohjailu toivomuslausumin ja -ponsin.

Vielä 1920-luvulla perustelulausumien ja nimenomaisten toivomusponsien välillä oli se ero, että kun eduskunta edellisissä esitti väljemmin käsityksiään esim. lain täytäntöönpanossa varteenotettavista näkökohdista, se puki velvoittaviksi tarkoittamansa täsmälliset tahdonilmaukset erillisiksi ponsiksi. 1930-lu-

vulla tehty käsittelytekninen muutos ilmeisesti myötävaikutti eron häviämiseen ja ponsimenettelyn täydelliseen hylkäämiseen.<sup>14</sup>

Päätösperustelujen laatimisesta ja käsittelystä eivät eduskuntatyötä koskevat säädökset erityisesti mainitse. Myös toivomusponsien sisällyttäminen päätöksiin syntyi kuten nähty käytännön tapana säätyvaltiopäivillä. Eduskunnan lakipäätöksen perusteluosa on aina pohjautunut erikoisvaliokunnan mietintöön, jossa esitetyt näkökohdat eduskunnan katsotaan hyväksyneen, sikäli kun lakiehdotusta ei ole käsittelyssä muutettu ja jos muuta ei ole päätetty. Kolmannesakaan käsittelyssä puhemies ei ota perusteluja nimenomaisesti esille. Eduskunnan päätöskirjelmien laatimisesta vastasivat ennen erityiset toimitus- ja tarkastusvaliokunnat, nykyjärjestelmässä eduskunnan keskuskanslia ja tarkistajat, joiden on saatava itse lakipäätös oikeassa muodossa toimituskirjaan mutta joilla on aina ollut pelivaraa perustelujen muotoilemisessa mainitusta pohja-aineistosta. Tämä koskee sekä varsinaisia perusteluja — silloin kun niitä eduskunnan kirjelmään ylipäänsä otetaan — että erilliskannanottoja, jotka esiintyvät erikoisvaliokunnan mietinnöissä eri vahvuisina. Hallitusta nimenomaisesti toimiin kehottavien ponsien ja lausumien ohella sisällytetään mietinnön perusteluihin myös lievempiä kannanottoja, jotka kyllä ovat suunnattuja hallitukselle ja viranomaisille mutta eivät ole tarkoitettuja koko eduskunnan auktoritatiivisiksi tahdonilmaisuuksi. On myös tulkinnallisuutta siinä, kumpaan ryhmään jokin yksittäinen kannanotto kuuluu.

Kansanedustajat voivat puuttua lain perusteluihin kolmannen käsittelyn yleisessä keskustelussa ehdottamalla muutoksia valiokunnan mietinnön perusteluihin sekä uusia perustelulausumia, toivomusponsia jne. 1930-luvulla koettiin kiusalliseksi se, että vahvojakin ponsia oli mahdollista hyväksyä suoralta kädeltä ilman harkinta-aikaa. Sen vuoksi otettiin v. 1935 työjärjestyksen 43 §:ään uusi säännös, jonka mukaan tuollainen täysistunnossa tehty ehdotus, josta ei ollut valiokunnan lausuntoa taikka jota ei ollut esitetty mietinnön vastalauseessa, oli jollei eduskunta sitä heti hylännyt, pantava pöydälle seuraavaan istuntoon siinä muuttumattomana hyväksyttäväksi tai hylättäväksi.<sup>15</sup> Tämän monimutkaisemman käsittelytien välttämiseksi alettiin kaikki toivomusehdotukset esittää perustelulausumina, ja niihin siirtyivät myös valiokunnat. Eduskunnan työskentelyn ruuhkautuessa 1970-luvun alussa otetta kiristettiin edelleen säätämällä, että toivomusponsia ja perusteluja koskevat uudet ehdotukset oli jätettävä viimeistään kolme tuntia ennen täysistuntoa kirjallisena keskuskansliaan. Pöydällepanopakko poistettiin, mutta uusittu menettely ulotettiin myös lakiasioiden ulkopuolelle.

### **Perustelulausumien esiintyminen ja sisältö**

Tässä alustavassa tarkastelussa haettiin vuosien 1924, 1937 ja 1967 valtiopäiviltä esille eduskunnan niiden lainsäädäntöpäätösten perustelut, jotka poh-



jautuvat hallituksen samoilla valtiopäivillä antamiin esityksiin. Perusteltuja päätöksiä oli aineistossa seuraavasti:

**Taulukko 1. Perustellut lainsäädäntövastaukset valtiopäivillä 1924, 1937 ja 1967.**

	Lakipäätöksiä yhteensä	Perusteltuja päätöksiä		Lausumia yhteensä
		kpl	%	
1924	51	7	14	13
1937	52	7	14	9
1967	126	32	25	46

1924 ja 1937 valtiopäivien aineistoissa oli sitä paitsi yksi ja 1967 valtiopäivien aineistossa kaksi perusteltua esityksen hylkäävää päätöstä. Näiden lukujen pohjalta ei ole mahdollista tehdä johtopäätöksiä kehityksen suunnasta; valtiopäiväasiakirjojen yleinen tarkastelu osoittaa kuitenkin, että halu liittää lakipäätöksiin kommentteja lyhyinä lausumina on 1960-luvulta lähtien vahvasti lisääntynyt. Kysymyksessä ei liene niinkään eduskunnan ja hallituksen välisen institutionaalisen suhteen muuttuminen kuin kansanedustajien yksilöllisen ja puoluekohtaisen aktiviteetin terävöityminen. Enin osa lainsäädäntövastauksista lähtee kuitenkin ilman tällaisia kommentteja. On luonnollista olettaa, että perustelualltius on yhteydessä hyväksytyyn normiston tärkeyteen ja kantavuuteen, minkä mittaaminen ei kuitenkaan ole yksinkertainen tehtävä.<sup>16</sup> Vuoden 1967 tuotos jaettiin jotenkin intuitiivisesti merkitseviin kokonaislakeihin ja muihin lakeihin (lukumäärät 15 ja 111). Osoittautui, että 3/5 edellisen ryhmän laeista mutta vain 1/5 jälkimmäisen ryhmän laeista sai toivomuslausumia seurakseen. Perusteltujen lakien keskimääräinen pykälämäärä oli 7.3 ja perustelemattomien 4.3.

Taulukossa 2 aineisto on eritelty sovinnaisesti luokitellen lainsäädännön sisällöllisten alojen mukaan. Lähin vedettävissä oleva johtopäätös on, että eduskunnan halukkuus liittää lisäohjausta hyväksymiinsä lakeihin ei ratkaisevasti kasaannu sektorikohtaisesti. Vuoden 1967 valtiopäivien luvut viittaavat kuitenkin siihen, että verolait eivät tässä suhteessa kiinnosta tai anna mahdollisuuksia mielenilmaisuihin, kun taas sosiaali-, terveys- ja kulttuuripolitiikan alojen »hyvinvointilainsäädännön» toteuttaminen on kansanedustajia lähellä. Voidaankin sanoa, että kun yksityisoikeudellinen lainsäädäntö on voittopuolisesti käyttäytymistä sääntelevää ja siis yhteiskunnallisia oloja stabiloivaa — valtiontaloutta koskeva lainsäädäntö taas voimavaroja julkiselle sektorille irrottavaa —, niin talous-, sosiaali- ja kulttuuripoliittinen lainsäädäntö on eteenpäin tähdäten enemmän ohjelmallista, yhteiskuntasuhteita muuttavaa, julkisia etuja ja palveluja jakelevaa. Perustelualltius ei tältä osin selity hyväksytyjen lakien merkitsevyydestä.

Kansanedustajien halukkuus lisäkommenttien liittämiseen lakipäätöksiin on tietysti suurempi kuin hyväksytyjen lausumien määrä osoittaa. Ainakin

1960-luvun lopulta on kolmannessa käsittelyssä ollut painetta tällaisten ehdotusten tekemiseen — paljolti yhden oppositiopuolueen (SMP:n) taholta —, mutta monet eivät pääse tiheään karsintaseulan läpi, niin helppo kuin toivomuksia olisi hallitukselle esittääkin. Valtiopäivillä 1967 tehtiin — budjettiesityksiä lukuunottamatta — kaikkiaan 63 toivomusta tai perusteluja koskevaa ehdotusta, kun taas 1973 luku oli jo noin 500, niistä karkeasti 3/4 lainsäädäntöasioiden kolmannessa käsittelyssä tehtyjä.<sup>17</sup> Suomalaisen pienparlamentarismien kuvaan kuuluu se, että myös hallituspuolueiden edustajat osoittivat herkästi tällaista yksilöllistä aktiivisuutta, vaikka heillä olisi ajateltava olevan muitakin informaatiokanavia valtioneuvostoon.<sup>18</sup> Mutta hyväksytty lausuma kirjataan eduskunnan viralliseksi päätökseksi, se menee sellaisena ministeriöiden virkamies-tason käsittelyyn, ja hallitus on velvollinen antamaan siitä palautteensa eduskunnalle. Vuoden 1967 aineiston 46 lausumasta 41 sisältyi jo erikoisvaliokunnan mietintöön, ja vain 5 lisättiin täysistunnon kolmannessa käsittelyssä tehdystä ehdotuksesta. Normaalin menettely onkin se, että perustelulausumat otetaan eduskunnan vastaukseen valiokunnan mietinnöstä ilman että niihin olisi lainkaan puututtu »isossa salissa». Näin ne ilmeisesti sisältävät asioita, joita yleisesti pidetään hyvinä ja tavoiteltavina ja joita ei koeta puoluepoliittiseksi kiistakysymyksiä.

Tässä ei puututa siihen oikeudelliseen tulkintakysymykseen, miten likeisesti lausumaehdotuksen tulee liittyä kulloiseenkin lakikokonaisuuteen, jotta esim. puhemies voisi katsoa sen mahtuvan käsillä olevan asian puitteisiin. Ehdotuk-

**Taulukko 2. Valtiopäivien 1924, 1937 ja 1967 perusteltu ja perustelematon lainsäädäntötuotos aloittain jaoteltuna.**

	1924		1937			1967				
	Kaikki lait Kpl	Perus- tellut %	Kpl	Kaikki lait Kpl	Perus- tellut %	Kpl	Kaikki lait Kpl	Perus- tellut %	Kpl	
Valtiosääntö, hallinto	8	16	1	1	2	1	15	12	5	16
Oikeuslaitos, rikoslaki	3	6	—	5	10	—	2	2	—	—
Ulkopolitiikka, maanpuolustus	8	16	—	11	21	1	7	6	3	9
Valtiontalous, verotus	9	18	2	15	29	2	27	21	3	9
Maatalouspolitiikka	7	14	2	3	6	1	15	12	2	6
Muut elinkeinot, yleinen talouspolitiikka	4	8	—	3	6	—	11	9	3	9
Sosiaali- ja terveyspolitiikka	2	4	—	2	4	—	22	17	7	22
Kulttuuripolitiikka	4	8	1	2	4	1	13	10	6	19
Muu lainsäädäntö	6	12	1	10	19	1	14	11	3	9
<b>Yhteensä</b>	<b>51</b>	<b>102</b>	<b>7</b>	<b>52</b>	<b>101</b>	<b>7</b>	<b>126</b>	<b>100</b>	<b>32</b>	<b>99</b>

sia kieltäydytään silloin tällöin ottamasta äänestykseen, vaikka kriteeri ei voinekaan olla niin tiukka kuin itse lakitekstiä koskevien ehdotusten kohdalla. Toimenpide-ehdotuksen tulee luonnollisesti sisältyä hallituksen toimivaltaan.

Eduskunnan lainsäädäntövastauksiinsa ottamat perustelut siis kutistuiivat kohta itsenäistymisen jälkeen lyhyehköiksi lausumiksi. Valtiopäivien 1924 ja 1937 osalta on vielä löydettävissä muutamia tapauksia, joissa nämä lausumat ovat käsitettävissä eduskunnan tekemien päätösten perusteluiksi, kun taas v. 1967 ne ovat kaikki hallitukselle ja hallitusviranomaisille osoitettuja, lakia sovellettaessa huomioonotettaviksi tarkoitettuja ohjeita. Tyypillinen perustelukokonaisuus on tällöin yhden virkkeen mittainen lausuma, joka alkaa: »Hyväksyessään lakiehdotuksen Eduskunta lausuu edellyttävänsä, että...». V. 1924 noin kolmasosa toivomuksista oli vastauksen loppuun liitetyn erillisen ponnien muodossa, kun taas kahtena muuna tarkasteltuna vuotena esiintyy vain perustelulausumia.

**Taulukko 3. Lainsäädäntövastauksiin sisältyvien toivomusponnien ja perustelulausumien sisältö.**

	1924	1937	1967
Lain tavoitteita laajentavat	4	—	18
Lain tavoitteita täsmentävät	3	5	12
Toimintaperiaatteita ja -keinoja määräävät	2	2	12
Resurssointia ohjaavat	—	1	4
Yhteensä	9	8	46

Yhteistä toivomusponnille ja niistä kehittyneille lausumille erotuksena normaaleille perusteluille on niiden korostunut tavoitteellisuus: ne kehottavat toimijoita huomioonottamaan tai tekemään nimenomaisia asioita, joita lakitekstissä ei suoranaisesti näy. Mitä niissä halutaan sitten sanoa? Taulukossa 3 aineiston toimintaa avoimesti suuntaavat lausumat on jaettu ohjausmalliajattelun pohjalta kolmeen pääluokkaan: toimintapolitiikkaa, toimintaperiaatteita ja toiminnan resursseja koskeviin ohjeisiin.<sup>19</sup> Raja erityyppisten ohjausimpulssien välillä ei ole kovinkaan selvä eikä empiirinen luokittelu siis ongelmaton.

Toimintapolitiikkaa tarkoittavat ohjausimpulssit liittyvät lain konkreettiseen, nimenomaisesti ilmaistuun tavoitteenasetteluun. Hyvin tavallista on, että hyväksyessään lain eduskunta kiinnittää huomiota laajemman oikeudellisen sääntelyn tai pitemmälle menevän reformin tarpeeseen ja kehottaa hallitusta toimiin esittämiensä suuntaviivojen mukaisesti. Tyypitapaus on se, jossa eduskunta osakorjauksen yhteydessä pyytää tietyn alan lainsäädännöllistä ko-

konaisuudistusta. Säätövaltiopäivillä hyväksytyt toivomusponnet sisälsivätkin voittopuolisesti pyyntöjä hallituksen lainsäädäntöaloitteesta.

Toisaalta eduskunnan hyväksymät lausumat täsmentävät ja yksilöivät lain normittamaa toimintapolitiikkaa. Tällä tavalla perusratkaisua tehtäessä yleistä normia jo ensimmäisessä vaiheessa konkretisoidaan, ei systemaattisesti ja kattavasti vaan ottamalla esille tärkeiksi nähtyjä yksittäiskysymyksiä. Niinpä eduskunta saattaa lausua mielensä siitä, mitä olisi otettava huomioon laadittaessa toimeenpanoasetusta tai mihin yksittäisiin seikkoihin olisi muuten kiinnitettävä huomiota toimittaessa lain tarkoituksen saavuttamiseksi.

Toimintaperiaatteissa ja -keinoissa on kysymys politiikan viemisestä yhä operationaalisemmalle tasolle: yhtäältä päätöksentekomenettelyjen linjoittamisesta esim. hallinnon yleisten ns. toimintaperiaatteiden pohjalta, toisaalta yksityiskohtaisten menettelytapaohjeiden antamisesta siitä, miten asetetun päämäärän suunnassa on toimittava. Nimenomaan toimintapolitiikan täsmentämisen sekä periaatteiden ja keinojen määräämisen välinen raja on liukuva. Toimintaperiaatteista ja keinoista on kuitenkin kyse esim. silloin, kun eduskunta hyväksyessään valtioneuvoston organisaatiota muuttavan lain tähdentää, ettei virkamiesten mahdollinen siirtäminen virastosta toiseen saa aiheuttaa heidän palkkauksensa pienentymistä<sup>20</sup>; tai kun se uuden yliopistolain yhteydessä 'edellyttää' sen periaatteen huomioonottamista, että myös ammattikoulu- ja opistotietä varataan mahdollisuus päästä varsinaiseksi opiskelijaksi yliopistoihin ja korkeakouluihin.<sup>21</sup>

Silloin tällöin eduskunta kiinnittää huomiota myös laista aiheutuvan toiminnan välittömään resurssointiin esim. budjetin määrärahojen, virkojen järjestelyn ja organisaatiouudistusten avulla.

### Perustelulausumien ohjausvoima

Vastatessaan lastentarhanopettajankoulutusta koskevaan suulliseen kysymykseen v. 1977 opetusministeri *Marjatta Väänänen* sanoi mm:

Hallitus tietää, että eduskunta on hyväksyessään lastentarhaseminaarien valtiollistamista koskevan lainsäädännön yhtynyt sivistysvaliokunnan kantaan, että seminaarien valtiollistaminen ei saa johtaa korkeakouluissa lastentarhanopettajiksi koulutettavien määrän vähenemiseen. Hallitus kuitenkin toteaa, että eduskunta ei ole liittännyt sanottuun hallituksen esitykseen antamaansa vastaukseen sivistysvaliokunnan kannanoton mukaista lausumaa. Näin sivistysvaliokunnan kannanotolla ei ole hallitukseen nähden sellaista sitovuutta kuin sillä olisi ollut, jos eduskunta olisi hyväksynyt sitä vastaavan lausuman.<sup>22</sup>

Ministeri viittaa tässä kirjoituksen johdannossa mainittuun seikkaan, ohjausvoiman vaihteluun lainsäädäntötuotoksen eri osissa. Kysymyksessä oli tapaus, jossa lain perusteluihin ei kolmannessa käsittelyssä tältä osin kajottu, mutta valiokunnan mietintöön sisältynyt lausuma oli jostakin syystä jäänyt ottamatta eduskunnan vastaukseen.



Muuten ministeri lausunnossaan tunnusti eduskunnan puheena olevien nimenomaisten kannanottojen sitovuuden, tarkoittaen tällä parlamentaariseen järjestelmään kuuluvaa, poliittisin sanktioin varmistettua velvoittavuutta, jonka käytännössä tiedetään olosuhteiden mukaan paljon vaihtelevan. Eduskunnan työjärjestykseen v. 1935 sisällytetyssä ensimmäisessä sääntelyssä ponnet nimettiin hallitukselle esitettäväksi toivomuksiksi; perustelulausumiksi muunnettuna niiden lienee katsottava säilyttäneen saman, jäykän vallanjakoisesta asetelmasta muistuttavan valtio-oikeudellisen luonteensa eduskunnan ja hallituksen välisessä kommunikaatiossa. Parlamentaarisen vuorovaikutusjärjestelmän todellisuudessa toivomus on kyllä kovin lievä ilmaisu; ainakin lausumien vakiintunut kategorinen muoto viittaa siihen, että niillä tarkoitetaan enemmän kuin harkinnanvaraisesti huomioonotettavaa anomusta. Kohta parlamentarismien voimaansaattamisen jälkeen eduskunta ryhtyi ponsissaan anomisen sijasta kehottamaan hallitusta tiettyihin toimiin, ja perustelulausumassaan se saattoi jopa ilmoittaa hyväksyneensä jonkin lainkohdan »sillä edellytyksellä», että hallitus ottaa määrätyt seikat huomioon lain täytäntöönpanossa. Esittäessään eduskunnan oikeusasiamiehen vapauttamista näiden valtiopäiväpäätösten toteuttamisen seurannasta v. 1977 perustuslakivaliokunta joka tapauksessa lähti siitä, että po. päätökset eivät sellaisenaan ole oikeudellisesti hallitusta sitovia. Niiden aiheuttamien toimenpiteiden seuraaminen ei siten ole laillisuusvalvontaa vaan tosiasiaosa eduskunnan piirissä harjoitettavasta parlamentaarisesta valvonnasta, joka huonosti niveltyy oikeusasiamiehen ja hänen virastonsa laillisuusvalvontatoimintaan.<sup>23</sup>

Vaikka eduskunnan po. tahdonilmausten vahva poliittinen velvoittavuus periaatteessa — osana parlamentaarista riippuvuussuhdetta — tunnustettaisiinkin, riippuu niiden ohjausvoima käytännössä olennaisesti siitä, miten painavasti eduskunta viestittää kannanottonsa hallitukselle ja miten se saa tietoa päätöksensä seurauksista. Keskeisiä informaatiokanavia ovat esim. lainsäädäntövastauksina lähetettävät kirjelmät ja kokoava valtiopäiväpäätös eduskunnan puolella, vuosittainen toimintakertomus taas hallituksen puolella. Ja tämän kertomuksen ensimmäinen osa, ministeriöittäinen selostus keskushallinnon reagoineista eduskunnan päätöksiin, rakentuu juuri valtiopäiväpäätöksen pykälöinnille.

Yksikamarinen eduskunta sisällytti alusta alkaen valtiopäiväpäätökseen — jo säätyajalta perityn tavan mukaan — myös lainsäädäntöasioissa erityisinä ponsina hyväksytyt toivomuslausumat, niin kuin tietysti asianmukaista olikin. Sen sijaan perusteluihin ilmestyneitä vahvojakaan lausumia ei siihen parlamentarismien voimaansaattamisen jälkeenkään otettu, eikä niiden mahdollisesti aiheuttamia toimia siis myöskään selvitetty hallituksen kertomuksessa. Kansanedustajien ainoa mahdollisuus palautteen saamiseen oli turvautuminen kansaan kyselymenettelyyn tai mahdollisiin epävirallisiin yhteyksikanaviin.

Parlamentaarisen institutionaalisen suhteen kannalta tärkeä muutos tapahtui vasta vuoden 1934 valtiopäivillä. Silloin ryhdyttiin — syistä jotka kirjallisista lähteistä eivät käy selville — kirjaamaan valtiopäiväpäätökseen ao. laki-

päätöksen yhteyteen vastauskirjelmään otetut perustelulausumat. Mahdollisesti asia oli eduskuntapiireissä näinä aikoina yleisemminkin esillä; tehtiinhän jo edellisenä vuonna ensimmäinen ehdotus ponsilausumien tarkemmasta käsittelystä, ja ehkä parlamentaarinen tilanne kapeapohjaisen Kivimäen hallituksen aikana suosi pyrkimyksiä kontrollin tehostamiseksi. Tässä yhteydessä lienee kiinnitetty huomiota siihen, että perustelulausumien määrä oli vähittäin lisääntymässä ja niiden asema ohjausvälineenä vakiintumassa. Tulo- ja menoarvion käsittelyssä oli nimenomaisista perusteluponsista luovuttu jo vuoden 1927 valtiopäivillä, ja myös valtiopäiväpäätökseen otettavat toivomukset ja lausumat sisällytettiin määrärahojen käyttöä täsmentäviin perusteluihin.<sup>24</sup> Kokonaisuutena katsoen lienee niin, että parlamentaarisen ohjauksen ja valvonnan muotojen kiinteytyminen vei aikansa; otettiinhan pitkäaikaisesta käytännöstä huolimatta vasta vuoden 1928 valtiopäiväjärjestykseen (29 §) perusmääräys siitä, että hallituksen on vuosittaisessa kertomuksessaan selostettava toimenpiteitään, joihin se on eduskunnan päätösten johdosta ryhtynyt.

Uudistus joka tapauksessa merkitsi eduskunnan aseman vahvistumista hallitukseen ja byrokraatiaan päin, se kun oikeastaan vasta institutioi käytännön tietä kehittyneen ohjausmuodon ja kytki siihen palaute- ja kontrollimekanismin. Sitä ennen vahvastikin esitetyt 'edellyttämukset' oli ministeriöissä helposti jätettävissä huomiotta, reagoineista niihin kun ei tarvinnut mitenkään automaattisesti raportoida. Uudessa järjestelmässä sen sijaan ministeriöiden tuli — jo VJ:n 29 §:n velvoituksesta — periaatteessa vuosittain ilmoittaa kunkin lausuman aiheuttamista toimistaan, siksi kunnes asia voitiin katsoa loppuun käsitellyksi. Hallituksen kertomuksen ensimmäisen osan olennaiseksi sisällöksi tulivatkin selvitykset siitä, mitä toimenpiteitä paitsi nimenomaisista aloitteista syntyneet toivomukset myös budjetin ja lakien käsittelyssä hyväksytyt lausumat olivat hallituksessa ja ministeriöissä aiheuttaneet.

Eduskunta kytki alusta alkaen oikeusasiamiehensä seurantamekanismiin määräämällä hänet vuoden 1920 johtosäännössä tekemään kertomuksessaan selkoa siitä, mihin toimiin eduskunnan päätökset olivat hallituksen taholla johtaneet. Kun kertomusvelvollisuus uuden valtiopäiväjärjestyksen voimaantultua oli näin tullut kaksinkertaisesti varmistetuksi, rajoitettiin sitä oikeusasiamiehen osalta v. 1928 siten, että hänen tuli siitä lähin ilmoittaa vain ne eduskunnan tekemät päätökset, joista aiheutuvat hallitusvallan toimenpiteet ovat vuoden lopussa olleet keskeneräisiä (johtosäännön 8 §). Sittenkin selostuksiin jäi päällekkäisyyttä, kunnes oikeusasiamies vuoden 1962 kertomuksesta lähtien tyytyi vain viittaamaan niihin asioihin, jotka sisältyivät myös hallituksen kertomuksiin, ja keskitti selontekonsa tapauksiin, joissa ministeriöt eivät ilmoittaneet vuoden aikana toimenpiteitä olleen. Vuodesta 1955 lähtien hän taas täydensi seurantaansa luettelemalla ne edellisenä vuonna mainitsemansa asiat, joiden hän katsoi tulleen kertomusvuoden aikana loppuun käsitellyiksi. Niin kuin edellä on viitattu, oikeusasiamies vapautettiin v. 1978 tykkäänään tästä valvontatehtävästä, mutta samalla eduskunta vaati hallitusta sisällyttämään samat luettelot ja se-

lostukset omaan kertomukseensa, ja myös mainitsemaan syyt toimenpiteiden puuttumiseen.

Ainakin vielä 1930-luvulla hallituksen kyseinen raportointi näyttää olleen puutteellista ja aukollista, eikä kertomusmainintojen pohjalla pysty kattavasti selvittämään, miten nopeasti ja mihin määrään asti eduskunnan oikeudellisesti velvoittamattomat tahdonilmaukset oli toteutettu. Toisen maailmansodan jälkeän informaatio lisääntyy, mutta niin lisääntyy eduskunnan vapaamuotoisten kannanottojen määräkin kansanedustajien niin yksilö- kuin ryhmäkohtaisenkin aktiivisuuden kohotessa. 1940-luvulta lähtien toivomusaloitteiden suuresta joukosta seuloontuu entistä enemmän kannanottoja hallitukselle, ja myöhemmin taas budjetin ja lakien perustelulausumat tulevat tyypillisiksi toimenpiteitä vaativiksi mielenilmauksiksi. Samalla asioiden käsittelyjänne pitenee. Pertti Ahosen tutkimuksen mukaan vuosia 1968 ja 1978 koskevilla hallituksen kertomuksissa nimenomaisesti mainittujen eduskunnan kannanottojen käsittelyn viive oli seuraava:<sup>25</sup>

Asioiden ikä vuosia	Kertomus 1968	Kertomus 1978
— 1	18	12
1— 2	20	16
2— 5	28	27
5—10	20	31
10—	14	15
Yht. pros.	100	101
Yht. kpl	259	361

Suuraviivaista kehitystrendiä tuskin osoittaa se, että kannanottojen määrä oli vuosikymmenen aikana kasvanut noin 40 prosentilla. Taulukon luvuista tuskin voi varmasti vetää sitäkään johtopäätöstä, että hallitus olisi juuri 1970-luvulla ryhtynyt reagoimaan entistä hitaammin eduskunnan kannanottoihin.

Useinkin otteeseen on eduskunta joka tapauksessa katsonut aiheelliseksi huomauttaa keskeneräisten asioiden suuresta lukumäärästä ja moittia hallitusta siitä, että toivomusten edellyttämiin selvitystöihin ja muihin niiden toteuttamiseksi tarkoitaviin toimiin ei aina ole ryhdytty riittävän joutuisasti ja tehokkaasti. Viimeksi v. 1977 ja 1979 esitti perustuslakivaliokunta hallituksen kertomusta tarkastaessaan tiukkasanaanaisen vaatimuksen, että hallituksen olisi entistä paremmin huolehdittava eduskunnan päätösten toteuttamisesta. Parlamentaarisen tason vastuun tehostamiseksi se lausui edellyttävänsä, että hallitus siitä lähin pääsääntöisesti nimenomaisin päätöksin ajallaan toteaa, kunkin eduskunnan kannanoton osalta erikseen, ettei asia anna aiheetta enempiin toimenpiteisiin; ja tulisi hallituksen saattaa kunkin asian käsittely päätökseen

viipymättä ja kuitenkin viimeistään kymmenen vuoden kuluessa päätöksen tekemisestä.<sup>26</sup>

Kun enimmäkseen eduskunnan po. kannanotot koskevat varsin spesifisiä kysymyksiä, ei valtioneuvosto tuoreeltaan ota niihin asiallista kantaa virallisissa tai epävirallisissa istunnoissaan, vaan toimenpiteiden harkinta ja liikkeellepaneminen jäävät ao. ammattiministeriöiden ja niiden alamuodostelmien vastuulle. Tässä byrokraattisessa prosessissa valtioneuvoston kanslian antamien ohjeiden mukaan on myös perinteisesti tapahtunut hallituksen kertomuksen kokoaminen kaikilta osiltaan. Kertomuksen ensimmäistä osaa (Hallituksen toimenpiteet vuonna . . . valtiopäiväpäätösten johdosta) varten ministeriöt palauttavat merkittöineen valtioneuvoston kansliasta saamansa »liuskat», luettelot käsittelytään keskeneräisistä asioista. Raportoinnin tavallisimpia puutteita on ollut (1) joidenkin päätösten jättäminen vuosikausiksi po. palautteen ulkopuolelle mainitsematta kuitenkaan syitä siihen, miksi kertomusvuotena ei toimenpiteitä ole ollut; (2) toisten asioiden merkitseminen jatkuvasti vireillä oleviksi silloinkin, kun ne jo hyvinkin vanhoina ovat menettäneet ajankohtaisuutensa; (3) asioiden pudottaminen pois kertomuksesta kuitenkaan toteamatta selvästi toimenpiteiden lopputulosta ja sen suhdetta alkuperäiseen syötteeseen. Tehostetuilla ohjeilla on puutteita pyritty korjaamaan; niinpä on säännöksi asetettu, että asia saadaan poistaa kertomuksesta vain, milloin valtioneuvosto nimenomaisella päätöksellään on todennut, ettei asia anna aiheutta enimpiin toimenpiteisiin.<sup>27</sup> Parlamentaarisen vuorovaikutusmekanismin herkistämiseen tähtäsi sekin virkamiestyöryhmän ehdotus, jonka mukaan valiokuntien mietintöjen jakelua valtioneuvostossa olisi tehostettava, jotta hienovaraisemmatkin hallitukselle ja viranomaisille tarkoitetut kannanotot, joita ei sisällytetä eduskunnan toimituskirjaan, tulisivat asianmukaisesti huomioonotetuiksi.<sup>28</sup>

Tässä tutkielmassa pyrittiin hallituksen ja oikeusasiamiehen kertomusten perusteella jäljittämään vuoden 1967 valtiopäivillä hyväksytyjen ja eduskunnan vastauksessa sekä valtiopäiväpäätöksessä ilmoitettujen perustelulausumien käsittelyn vaiheet ja lopputulos. Osoittautui, että ainakin 1960-luvun lopun ja 1970-luvun oloissa yhdistetty raportointi toimi varsin hyvin; vain kolmessa tapauksessa eduskunta ei saanut minkäänlaista palautetta reagoinnista tahdonilmaukseensa, ja yhdessä tapauksessa raportointi jätettiin kahden vuoden kulluttua sikseen. Kaikissa neljässä lausumassa hallitus velvoitettiin toimiin, jotka joko olivat työläästi suoritettavissa tai luonteeltaan jatkuvia, niin ettei niitä juuri koskaan voitu katsoa loppuun suoritetuiksi. Niinpä eduskunta oli edellyttänyt, että hallitus tutkii mahdollisuuksia yleisluonteisen ja pysyväksi tarkoitetun kansainvälisen pakotelainsäädännön aikaansaamiseksi; että hallitus organisaatiouudistuksen yhteydessä ja sen jälkeen kiinnittää ammattikasvatukseen »sellaista huomiota kuin sen jatkuva kehittäminen ja tehostaminen teollistuvassa yhteiskunnassa edellyttää»; tai että hallitus jatkuvasti seuraa varmuusvarastointitilannetta ja huolehtii siitä, että varastoidut tavarat aina tarpeen vaatiessa tulevat uusituiksi.



**Taulukko 4. Valtiopäivillä 1967 hyväksytyjen perustelulausumien käsittelyn kesto keskushallinnossa.**

Aika vuosia	Tavoitteita laajentavat	Tavoitteita täsmentävät	Keinoja määräävät	Resursseja ohjaavat	Yhteensä
— 1	2	1	3	—	6
1— 2	6	7	4	1	18
3— 5	5	1	3	2	11
6—10	—	1	—	—	1
11—	3	2	—	1	6
Ei palautetta	2	—	2	—	4
Yhteensä	18	12	12	4	46

Muutoin puolet eduskunnan toivomuslausumista katsottiin saadun loppuun käsitellyiksi viimeistään kahden vuoden kuluttua ao. valtiopäivien jälkeen ja 3/4 viimeistään viiden vuoden kuluttua. Vain yhden asian käsittelyn ilmoitettiin olevan vielä v. 1981 kesken; kysymyksessä oli kehotus ryhtyä kiireellisesti toimiin lastensuojelulainsäädännön kokonaisuudistuksen aikaansaamiseksi. On ymmärrettävää, että juuri yhteiskuntapoliittista tavoitteenasettelua tarkoittavien lausumien käsittely vie eniten aikaa, karkeasti sitä enemmän, mitä laajempia selvityksiä se vaatii ja mitä kontroversiaalisempi kysymys on. Täysin poikkeuksellista oli, että lausuman käsittelyssä oli seitsemän vuoden väliaika, jonka kestäessä siitä ei hallituksen kertomuksissa mainittu mitään. Muuten tällaiset tauot olivat enintään kahden vuoden mittaisia. Näin pienen aineiston perusteella ei ollut mahdollista tehdä vertailuja käsittelynopeudesta eri hallinnonaloilla.

Taulukkoon 5 on tiivistetty lausumien käsittelyn lopputulos, sekin sellaisena kuin se on nähtävissä hallituksen kertomuksista. Vain yhdessä tapauksessa hallitus asettui suoranaiseen vastahankaan eduskuntaan nähden ilmoittamalla 11 vuoden harkinnan jälkeen asettamansa komitean kantana, ettei ole syytä muuttaa vallitsevaa keskimääräiseen tuottoon perustuvaa metsäverotusjärjestelmää todellisiin tuloihin perustuvaksi, mitä eduskunta oli vaatinut.<sup>29</sup> Kolme kertaa katsottiin enemmän toimenpiteet aiheettomiksi, kun eduskunnan pelkäämiä haittoja ja epäkohtia lain soveltamisen yhteydessä ei nähty syntyneen.

Normaalisti keskushallinto toimi asetetun tavoitteen suunnassa ja ilmoitti asian käsittelyn päättyneeksi, kun eduskunnan tahto oli kokonaan tai esim. »mahdollisuuksien mukaan» täytetty. Useimmiten — ja varsinkin laajennettujen tavoitteiden osalta — tämä vaati uuden eduskuntalain tai ainakin asetuksen. Keinoihin ja toimintaperiaatteisiin liittyvät toivomukset voitiin useammin tyydyttää hallinnollisin toimenpitein ja hyvinkin nopeasti.

Perusteellisemman yksittäistapauksellisen syventymisen vaatisi sen seikan selvittäminen, miten riittäviä hallinnon ja hallituksen toimenpiteet ovat olleet hyväksytyyn tarkoituksen saavuttamiseksi. Eduskunnalla itsellään on mahdol-

**Taulukko 5. Valtiopäivillä 1967 hyväksytyjen perustelulausumien käsittelyn lopputulos.**

Toimenpiteet	Tavoitteita laajentavat	Tavoitteita täsmentävät	Keinoja määräävät	Resursseja ohjaavat	Yhteensä
Toteutettu lailla tai asetuksella	10	3	3	2	18
Asia selvitetty, esitys eduskunnalle	4	1	1	—	6
Toteutettu hallinnollisin toimin	—	4	6	2	12
Ei aihetta toimiin	1	4	—	—	5
Ei palautetta	2	—	2	—	4
Kesken v. 1981	1	—	—	—	1
<b>Yhteensä</b>	<b>18</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>4</b>	<b>46</b>

lisuus arvioida tätä ja esittää siitä mielensä hallituksen kertomusta tarkastaessaan. Tätä kontrollikierrosta ei tässä tutkimuksessa systemaattisesti seurattu, ja näyttääkin siltä, että siinä ei sanottavasti enää paneuduta po. tasoisin konkreettisiin kysymyksiin. Esteenä on sekin, että kertomusta ei hajoteta erikoisvaliokuntiin, joista enimmät lausumat ovat lähtöisin, vaan se käsitellään perustuslakivaliokunnassa (ja yhdeltä osalta ulkoasiainvaliokunnassa). Kirjallisten ja suullisten kysymysten esittäminen on se lähin formaali väylä, jota pitkin kiinnostuneet kansanedustajat voivat milloin hyvänsä vaatia tietoja asioiden hoidosta valtioneuvostossa ja keskushallinnossa.

### Johtopäätöksiä

Eduskunnan lainsäädäntövastausten perusteluosa menetti siis kohta itsenäistymisen ja parlamentarismien voimaansaattamisen jälkeen alkuperäisen, päätöstä motivoivan ja selittävän luonteensa ja tehtävänsä; se mitä jäi jäljelle ei ollut lainkaan perusteluja vaan parlamentaarisesti sanktioituja sitovia lainsovellutusohjeita. Eduskunta esittää niissä — tapauksen yleensä varsin tarkkaan yksilöiden — mitä se haluaa hallituksen ja hallintoviranomaisten ottavan huomioon toimittaessa lain tarkoituksen toteuttamiseksi. Ja ainakin tämän tutkielman aineisto viittaa siihen, että hallinto nykyoloissa mukautuu varsin hyvin tähän ohjaukseen, vaikka toimenpiteet saattavatkin viipyä ja vaikka informaatiorajonnassa eduskunnan suuntaan onkin niukkuutta. Se on tuskin koskaan aiheuttanut sanottavia konflikteja eduskunnan ja hallituksen välisissä suhteissa.

Näiden ohjausimpulssien silmännähtävä lisääntyminen pitkällä tähtäimellä selittyy tuskin vain kansanedustajan tehtävän ammattimaistumisella ja uuden-aikaiseen politiikkaan kuuluvalla kaikenlaisella toimeliaisuuden kasvulla.

Luonnollinen hypoteesi on liittää ilmiö jo kirjoituksen alussa viitattuun lainsäädännön luonteen muuttumiseen. Yhteiskuntaelämää järjestävä ja vakauttava, paljolti yksilöjen välisiä suhteita sääntelevä »peruslainsäädäntö» on ajan kuluessa jättänyt tilaa taloudellis-sosiaalisen toimintakentän eteenpäin suuntaavalle normistolle, jossa etualalla ovat kollektiivisuhteet sekä ryhmäkohtainen etujen ja rasitusten jakelu. Eduskunnan perustelulausumat tyypillisimmillään liittyvät tällaisten yleisesti hyväksytyjen ryhmätarpeiden painottamiseen; karkean laskelman mukaan valtiopäivien 1967 aineistosta puolet oli tätä tyyppiä. Kohderyhmät vaihtelevat koko yhteiskunnan kattavista kategorioista suppeisiin erityisryhmiin, maataloustuottajista ja naissukupuolesta sairaanhoidon opettajiin ja autoa käyttäviin invalideihin.

Oikeusnormin vahvistamisen ja sen soveltamisen välinen raja hämärtyy tässä menettelyssä molemmilta puolilta. Yhtäältä hallintoviranomaiset enenevässä määrin jatkavat lainsäätäjän työtä konkretisoimalla yleisiä sääntöjä useassakin vaiheessa ennen kuin niitä sovelletaan yksittäistapauksiin; onhan esim. keskusvirastojen päätösten havaittu olevan yhä useammin muodoltaan normeja, delegoitua lainsäädäntöä, lainsäädännön täytäntöönpanoon kuuluvaa konkretisointia sekä hallinnollista johtamista ja valvontaa.<sup>30</sup> Toisaalta eduskunta itse saattaa mennä varsin alas »hallinnollistamisprosessissa» antamalla tarkkaan yksilöidyn toimintaohjeen viranomaisille. Vallitsevat sidonnaisuudet ja lakien kompleksisuuden huomioonottaen se usein onkin omaperäisintä, mitä eduskunta voi normia vahvistaessaan saada aikaan.

Kärjistyneimmin viitattu problematiikka ja tarve täyttää lain abstrakteja lausekkeita tapausohjein esiintyy ns. puite- ja kehittämislainsäädännössä, jolle on ominaista samalla kertaa väljyys ja vahva ohjelmallisuus. Olisiko mahdollonta olettaa, että juuri sen yhteydessä perinteinen lainsäädäntötekniikka alkaisi enemmänkin joustaa olosuhteiden mukaan vieläpä niin, että päätöksen nykyiset osat vaihtaisivat jossain mielessä paikkaa? Tässä kehityksessä voitaisiin viime kädessä päätyä kaksitasoiseen päätösmuotoon. Edellinen, vapaamuotoinen osa sisältäisi — vastakohtana nykyisille spesifioiville lausumille — abstraktiotasoltaan yleisimmän suunnittelu- ja linjaratkaisun, joka velvoittaa samalla tavoin kuin mitkä hyvänsä eduskunnan päätökset velvoittavat parlamentaarisesti sidottuja toimeenpanijoita, ja pykälöity laki olisi sen ensimmäinen, myös oikeudellisesti sanktioitu konkretisointi.

## VIITTEET

<sup>1</sup> Ks. Kauko Sipponen, Lainsäädäntövalta. *Suomen kansanedustuslaitoksen historia XI*, julk. Eduskunnan historiakomitea, Helsinki 1977, s. 101.

<sup>2</sup> Hannu Tapani Klami, Oikeudellisen säätelyn yleinen teoria. *Turun yliopiston Yksityisoikeuden laitoksen julkaisuja 12/1977*, Turku 1977, s. 26.

<sup>3</sup> J. Blondel, *Comparative Legislatures*, Englewood Cliffs 1973, s. 13.

- 4 Valtion keskushallintokomitean II osamietintö, Komiteanmietintö 1978:22, s. 187.
- 5 Tästä problematiikasta ks. Toivo Pihlajaniemi, Suunnittelun rakenteelliset ongelmat. *Hallinto* 7/1980, s. 14—18.
- 6 Hannu Tapani Klami, *Laki ja korkea oikeus*, Vammala 1981, s. 10.
- 7 Jaakko Voipio, Elinkeinoverolain tausta, synty ja kehittyminen. *Suomen Lakimiesliiton kirjasarja* N:o 58, Helsinki 1979, s. 9—13.
- 8 Vrt. J. Blondel et al., Legislative Behaviour: Some Steps towards a Cross-National Measurement. *Government and Opposition* Vol. 5, Winter 1969—1970, s. 67—71.
- 9 TJ:n 13 §:n käsittelystä ks. 1907 vp. ptk II, s. 553 (ed. Setälä).
- 10 Patrik Lilius, Säätyvaltiopäivien työmuodot. *Suomen kansanedustuslaitoksen historia IV*, Helsinki 1974, s. 243—244.
- 11 1872 vp. Asiak. III, s. 571.
- 12 Esim. 1882 vp. HE n:o 36 Asiak. III.
- 13 1900 vp. HE n:o 44, säätyjen vastaus, Asiak. II. Ks. myös 1918 vp. HE n:o 29, edusk. vastaus, Asiak. II.
- 14 Ks. puhemiesneuvoston ehdotus eduskunnan työjärjestyksen 43 §:n 3. momentin muuttamisesta. 1974 vp. Asiak. IV.2.
- 15 Järjestelyn aiheuttaneesta yksittäistapauksesta ks. 1933 vp. ptk. I, s. 270—271, 368.
- 16 Tästä ks. Dag Anckar, Att klassifisera lagar: prolog till en policydiskussion. *Acta Academiae Aboensis*, Ser. A Humaniora, Vol. 55 nr 4, Åbo 1978.
- 17 Puhemiesneuvoston main. ehdotus, 1974 vp. Asiak. IV.2.
- 18 Ks. Esko Riepula, Eduskuntatyön uudistamiseen liittyviä näkökohtia. *Juhlajulkaisu Paavo Kastari 1907—1977*, Helsinki 1978, s. 203—204.
- 19 Vrt. Leo Ahlstedt, Iiro Jahnukainen ja Juha Vartola, *Organisaatio ohjausjärjestelmänä julkisessa hallinnossa*, Tapiola 1974, s. 76—93.
- 20 1967 vp. HE n:o 47, edusk. vastaus, Asiak. I.
- 21 1967 vp. HE n:o 38, edusk. vastaus, Asiak. I.
- 22 1977 vp. ptk. I, s. 397—398.
- 23 1977 vp. perustuslakivaliok. miet. n:o 41, Asiak. C 1.
- 24 Budjettivastauksen perusteluissa olevista toivomuksista ja määrärahan käyttämisen ehdoista ks. Tauno Vesanen, Valtiontaloutta koskevat eduskunnan ratkaisut ja hallituksen toimivalta. *Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja* N:o 72, Vammala 1965, s. 115—116.
- 25 Pertti Ahonen, *Eduskunta, informaatio, hallinto. Tutkimus valtion keskushallinnon ja eduskunnan välisestä informaationkulusta*. Valtiovarainministeriön järjestelyosasto, Helsinki 1980, s. 175—178.
- 26 1977 vp. perustuslakivaliok. miet. n:o 42, Asiak. C 1; 1979 vp. perustuslakivaliok. miet. n:o 25, Asiak. C 1.
- 27 *Hallituksen kertomus v. 1979*. Valtioneuvoston kanslian kirjelmä kaikille ministeriöille 2. 11. 1979 N:o 1086/020/79 VNK. Ks. myös *Eduskunnalle annettavien hallituksen kertomusten laadintaa selvittelevän toimikunnan mietintö*, Komiteanmietintö 1969: B 18, s. 16—18.
- 28 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 28. 2. 1979, s. 11—12.
- 29 1979 vp. hall. kert. 1978, s. 65—66, Asiak. B 1.
- 30 Olli Mäenpää, Keskusviraston asema valtionhallinnossa. *Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja* N:o 142, Helsinki 1979, s. 211—234.



## **POLIITTISEN KULTTUURIN VAIKUTUS 1970-LUVUN TALOUS- POLITIIKAN MUOTOUTUMISEEN**

Heikki Paloheimo

---

### **ABSTRACT**

#### **Political Culture as a Determinant of Economic Policy in Developed Capitalist Countries during the 1970's**

In this paper it is argued that political culture is an important determinant in explaining cross-national differences in economic development and economic policy in developed capitalist countries during the 1970's. The Netherlands, Austria, Japan, Norway, Sweden, the Federal Republic of Germany and Switzerland are countries with a harmonious atmosphere of social contract in the labour market. During the economic crisis stabilizing policies were managed with incomes policies. Wage and salary increases were moderate and government budgets were rather stabilized. Australia, Ireland, Great Britain, Italy, Canada, Finland and the United States are countries with a low feeling of social contract: labour dispute activity has been rather high both in the 1960's and 1970's. Most countries in this group responded to the economic crisis with a monetarist stabilizing policy.

---

Päättynyt vuosikymmen oli kehittyneiden kapitalististen maiden taloudellisessa toiminnassa murrosvaihe. Sekä inflaatio- että työttömyyslukemat nousivat useimmissa maissa selvästi 1960-lukua korkeampiin lukemiin. Myös inflaation ja työttömyyden suuruuteen vaikuttavan taloudellisen kehityksen dynamiikka näytti muuttuneen. Aikaisemmin korkeat inflaatiolukemat liittyivät nimenomaan korkeasuhdanvaiheisiin, ja vastaavasti korkeat työttömyyslukemat laskusuhdanvaiheisiin. 1970-luvulla tilanne muuttui. Korkeat inflaatiolukemat eivät enää liittyneet nimenomaisesti korkeasuhdanvaiheeseen. Pikemminkin näytti siltä, että inflaatiovauhti monissa maissa kasvoi erityisesti matalasuhdanvaiheessa. Samanaikaisesti myös työttömyys lisääntyi.

Viime vuosikymmenen puolivälin taloudellisen kriisin alkaessa useimpien kehittyneiden kapitalististen maiden hallitukset harjoittivat ensimmäisessä vaiheessa elvyttävää talouspolitiikkaa. Hallitukset siis toimivat samalla tavalla kuin varhemminkin laskusuhdanekriisien yhteydessä. Melko nopeasti kuitenkin havaittiin, että 1970-luvun taloudellista kriisiä ei voitu pitää tavanomaisena suhdannekriisinä. Tässä vaiheessa hallitukset muuttivat talouspolitiikkaansa elvyttävästä vakauttavaan. Vakauttamispolitiikka näytti kuitenkin eri maissa ohjautuvan hyvinkin erilaisiin suuntiin. 1970-luvun loppuvuosina vakauttamispolitiikkaan näyttää muodostuneen kaksi perusvaihtoehtoa: tulopoliittinen ja monetaristinen. Tulopoliittisen vakauttamisen tavoitteena on ollut aikaansaada

maltillisia palkkaratkaisuja, minkä seurauksena työvoimakustannukset nousivat kotimaassa hitaammin kuin kilpailijamaissa. Monetaristisessa vakauttamisessa taas on lähdetty siitä, että inflaatioastetta on olennaisesti laskettava rahapolitiikan keinoilla.

Nyt voimme kysyä, miksi eri maat 1970-luvulla omaksuivat joko tulopoliittisen tai monetaristisen vakautusstrategian? Perustuiko valinta pikemminkin poliittisiin vai taloudellisiin olosuhteisiin? Toiseksi voimme kysyä, mitä vaikutuksia omaksutulla vakautuspolitiikalla on ollut eri maiden taloudelliseen kehitykseen?

Tässä artikkelissa on tarkoitukseni vertailevan tutkimuksen keinoin tarkastella taloudellista kehitystä ja sen valtiollista sääntelyä kehittyneissä kapitalistisissa maissa 1970-luvulla. Erityisesti tarkastelen sitä, miten poliittinen kulttuuri ja valtarakenteet näyttävät vaikuttaneen harjoitettavaan talouspolitiikkaan ja taloudelliseen kehitykseen.

### **Yhteiskuntasopimus ja sen poliittiset edellytykset**

Talouspoliittisen päätöksenteon valtarakenteissa on toisen maailmansodan jälkeisenä aikana tapahtunut monia muutoksia. Julkinen talous on kasvanut. Ammatillinen järjestäytymisaste on noussut. Monissa maissa on harjoitettu tulopoliitiikkaa, joka on perustunut hallituksen ja etujärjestöjen yhteiseen päätöksentekoon. Poliitiikan tutkijat ovat 1970-luvulla puhuneet paljon uudesta korporatismista. Eri tutkijat viittaavat korporatismilla jossain määrin toisistaan poikkeaviin asioihin.<sup>1</sup> Yhtenä uuden korporatismiin perustana näyttää joka tapauksessa olevan etujärjestöjen ja hallituksen konsensuaalinen päätöksenteko keskeisissä talouspolitiikkaan liittyvissä kysymyksissä. Korporatiiviset piirteet ovat voineet lisääntyä poliittisessa päätöksenteossa vain sillä edellytyksellä, että suotuisat olosuhteet konsensuaaliselle päätöksenteolle ovat olleet olemassa. Eri yhteiskuntaryhmien välinen vahva yhteiskuntasopimus on siis ollut 1960- ja 1970-lukujen korporatiivisen kehityksen perustana.

Yhteiskuntasopimuksen voimakkuutta työmarkkinasuhteissa voidaan tarkastella esimerkiksi työtaistelujen runsauden perusteella. Vahvan yhteiskuntasopimuksen maissa työtaisteluissa menetettyjä työpäiviä on vain vähän, kun taas heikon yhteiskuntasopimuksen maissa työtaisteluissa menetettyjä työpäiviä on runsaasti. Taulussa 1 on OECD:n tilastoihin<sup>2</sup> perustuen esitetty työtaisteluissa menetetyt työpäivät 1 000 työntekijää kohti keskimäärin vuodessa ajanjaksoina 1960—69 ja 1970—79 tutkimuksen kohteeksi valituissa 17:ssä OECD-maassa. Taulun perusteella näyttää siltä, että kunkin maan työtaisteluintensiiteetti on melko stabiili. Hollannissa, Itävallassa, Japanissa, Norjassa, Ruotsissa, Saksan Liittotasavallassa ja Sveitsissä oli sekä 1960-luvulla että 1970-luvulla hyvin vähän työtaisteluita. Australiassa, Irlannissa, Isossa Britanniassa, Italiassa, Kanadassa, Suomessa ja Yhdysvalloissa taas menetettiin runsaasti työpäiviä työtaisteluissa sekä 1960- että 1970-luvuilla.

Taulussa 1 maat on ryhmitelty kolmeen ryhmään 1970-luvun työtaistelu-intensiteetin perusteella. Vahvan yhteiskuntasopimuksen maissa työtaisteluissa vuosittain menetettyjä työpäiviä oli keskimäärin alle 100, heikon yhteiskuntasopimuksen maissa yli 400. Jäljelle jäävät maat on sijoitettu keskivahvan yhteiskuntasopimuksen maihin.

Myöhemmin seuraavien korrelaatioanalyysien kannalta edellä mainitut luku-sarjat ovat hankalia jakautumien suuren vinouden takia. Tulen käyttämään korrelaatioanalyseissa yhteiskuntasopimuksen vahvuuden indeksinä edellä mainittujen lukusarjojen logaritimuunnoksia.

Uutta korporatismia voidaan nähdäkseni tarkastella konsensuaalisen päätöksentekotyylin ja -ilmapiirin institutionaalisenä ilmauksena. Sellaisissa maissa, joissa konsensuaalisen päätöksenteon ilmapiiri on voimakas, ovat myös valtarakenteet asteittain kehittyneet korporatiiviseen suuntaan. Nämä kehityspiirteet liittyvät mm. puoluelaitokseen, työmarkkinajärjestöihin ja hallituskoalitiioihin.

**Taulu 1. Vahvan, keskivahvan ja heikon yhteiskuntasopimuksen maat.**

	Työtaisteluissa menetetyt työpäivät 1 000 työntekijää kohti keskimäärin v. 1960—69	Työtaisteluissa menetetyt työpäivät 1 000 työntekijää kohti keskimäärin v. 1970—79
<b>Vahvan yhteiskuntasopimuksen maat</b>		
Hollanti	17	35
Itävalta	35	9
Japani	79	81
Norja	55	42
Ruotsi	15	49
Saksan LT	12	28
Sveitsi	3	2
<b>Keskivahvan yhteiskuntasopimuksen maat</b>		
Belgia	77	212
Ranska	868	165
Tanska	133	247
<b>Heikon yhteiskuntasopimuksen maat</b>		
Australia	182	522
Irlanti	378	435
Iso Britannia	140	505
Italia	5689	6 936
Kanada	436	748
Suomi	117	480
Yhdysvallat	365	434

Lähde: Ks. lähdeviite 2.

Vahvan yhteiskuntasopimuksen ilmapiiri näkyy puoluelaitoksessa erityisesti sosialidemokraattisten puolueiden laajana kannatuksena. Kaikissa vahvan yhteiskuntasopimuksen maissa sosialidemokraattisten puolueiden osuus parlamenttipaikoista oli 1970-luvulla yli 25 %, Itävallassa jopa yli 50 %, ja Norjassa, Ruotsissa ja Saksan Liittotasavallassakin yli 40 %. Japania lukuun ottamatta sosialidemokraattisilla puolueilla on myös ollut tärkeä asema hallituspolitiikassa. Vahvan yhteiskuntasopimuksen maissa sosialidemokraatit kilpailevat kannatuksesta lähinnä liberaalisten ja konservatiivisten puolueiden kanssa. Kommunistisilla puolueilla ei ole laajaa joukkokannatusta yhdessäkään vahvan yhteiskuntasopimuksen maassa.

Tauluun 2 on laskettu sosialidemokraattien poliittisen voiman indeksi 1970-luvulla. Se on laskettu kertomalla sosialidemokraattien hallituksessaoloaika 1970-luvulla<sup>3</sup> puolueen/puolueiden parlamenttipaikkaosuudella<sup>4</sup> ja jakamalla näin saatu luku 10:llä. Indeksi saa arvon 0, jos sosialidemokraattinen puolue

**Taulu 2. Valtarakenteita kuvaavia lukusarjoja eri maissa.**

	Sosiaalidemokraattien poliittisen voiman indeksi 1970-luvulla	Ammatillisen järjestyksen aste v. 1970	Työntekijäjärjestöjen keskittyneisyyden indeksi	Vaihdokset hallituksen puoluekoalitiassa v. 1970—78
<b>Vahvan yhteiskuntasopimuksen maat</b>				
Hollanti	14	34	7	2
Itävalta	47	51	7	1
Japani	0	35	0	0
Norja	35	52	6	3
Ruotsi	31	75	6	2
Saksan LT	45	30	1	0
Sveitsi	25	27	1	0
<b>Keskivahvan yhteiskuntasopimuksen maat</b>				
Belgia	15	51	6	4
Ranska	0	15	1	1
Tanska	26	50	3	3
<b>Heikon yhteiskuntasopimuksen maat</b>				
Australia	12	44	1	2
Irlanti	8	35	0	2
Iso Britannia	27	44	0	3
Italia	5	36	0	6
Kanada	0	27	0	0
Suomi	23	45	5	11
Yhdysvallat	0	23	0	2

Lähde: Lähteet ilmoitetaan lähdeviitteissä 3, 4, 5 ja 6.

ei ole lainkaan ollut hallituksessa tai osuus parlamenttipaikoista on 0. Indeksiksi saa maksimiarvon 100, jos puolue on ollut hallituksessa täydet 10 vuotta ja sen/niiden osuus parlamenttipaikoista on 100 %. Sosialidemokraattisen puolueen operationaalisenä määritelmänä on käytetty sosialistisen internationaalisen jäsenyyttä<sup>5</sup>.

Useimmissa vahvan yhteiskuntasopimuksen maissa työntekijäjärjestöjen toiminta näyttää olevan paljon keskittyneempää kuin heikon yhteiskuntasopimuksen maissa. *Harold Wilensky* on tutkinut työntekijäjärjestöjen toiminnan keskittyneisyyttä eri maissa. Hän on tarkastellut keskusliittojen vaikutusta työehtosopimusneuvotteluissa, niiden valtaa lakkorahastojen käytössä ja jäsenmaksujen keräämisessä sekä niiden toimitsijamäärää suhteessa jäsenpohjaan. Näistä hän on laatinut nollasta kahdeksaan vaihtelevan summa-asteikon. Luku nolla tarkoittaa siis minimaalista keskittyneisyyttä jokaisella neljällä osiolla, kun taas 8 tarkoittaa maksimaalista keskittyneisyyttä jokaisella osiolla. Wilenskyn laatima summa-asteikko esitetään taulussa 2. Työntekijäjärjestöjen toiminnan voimakas keskittyneisyys näyttää sen perusteella olevan pikemminkin vahvan kuin heikon yhteiskuntasopimuksen maille ominainen piirre.<sup>6</sup>

Myös hallituspolitiikassa vahvan ja heikon yhteiskuntasopimuksen maat poikkeavat toisistaan. Vahvan yhteiskuntasopimuksen maille ovat ominaisia laajat hallituskoalitiot sekä vakaat, pitkäaikaiset hallitukset. Äärimmäisenä esimerkkinä voidaan mainita Sveitsi, jossa kaikki suurimmat puolueet osallistuvat hallitukseen ja hallituksen puoluekoalitio on jo vuosikymmeniä säilynyt ennallaan. Lisäksi hallituksen kokoonpanossa pyritään ottamaan huomioon eri kieliryhmät ja alueet. Kysymyksessä on siis eräänlainen kaikkien puolueiden hallitus<sup>7</sup>. Hallituksen ja opposition välinen rajalinja häviää. Sen sijaan heikon yhteiskuntasopimuksen maissa hallituspuolueet ja oppositioapuolueet asettuvat jyrkästi toisiaan vastaan ja hallituskoalitiot saattavat olla labiileja kuten Suomessa ja Italiassa.

### **Yhteiskuntasopimus ja inflaatioketäitys**

Viime vuosikymmenellä nopeasti etenevästä inflaatiosta tuli vaikea ongelma useissa kehittyneissä kapitalistisissa maissa. Kaikissa tämän tutkimuksen kohteena olevissa maissa inflaatiouahti nousi 1970-luvulla edelliseen vuosikymmeneen verrattuna. Samalla kuitenkin myös maiden väliset erot inflaationopeudessa kasvoivat. Taulussa 3 kuvataan keskimääräistä inflaatioastetta eri maissa 1960-luvulla ja 1970-luvulla. Inflaatioasteet perustuvat OECD:n kuluttajahintaindekseihin<sup>8</sup>. Taulun mukaan inflaatiouahti kasvoi 1970-luvulla edelliseen vuosikymmeneen verrattuna erityisesti Irlannissa, Isossa Britanniassa, Italiassa ja Suomessa. Kaikissa näissä maissa kuluttajahinnat nousivat 1970-luvulla keskimäärin yli 10 % vuodessa. Sen sijaan Saksan Liittotasavallassa, Sveitsissä ja Itävallassa kuluttajahinnat eivät 1970-luvulla nousseet sa-nottavasti 1960-lukua nopeammin.



Inflaatiovahdin nopeutumiselle ja maiden välisille eroille on esitetty useita erilaisia selityksiä. Taloustieteilijät ovat kiinnittäneet erityisesti huomiota 1. julkisen talouden kasvuun, 2. yksityisen kulutuksen kasvuun, 3. ulkomaankauppaan ja 4. rahan määrään. Julkisen talouden nopean kasvun katsotaan lisänneen kansantalouden kokonaiskysyntää kokonaistarjontaa nopeammin. Veroasteen nousun katsotaan myös edistäneen palkansaajien nimellisansiotason nopeata kasvua. Monissa maissa valuutan devalvoitumisen katsotaan selittävän suuren osan kuluttajahintojen noususta. Monetaristiset taloustieteilijät korostavat erityisesti tarjolla olevan rahan määrää inflaation selittäjänä.

**Taulu 3. Keskimääräiset inflaatio- ja työttömyysasteet eri maissa 1960- ja 1970-luvuilla.**

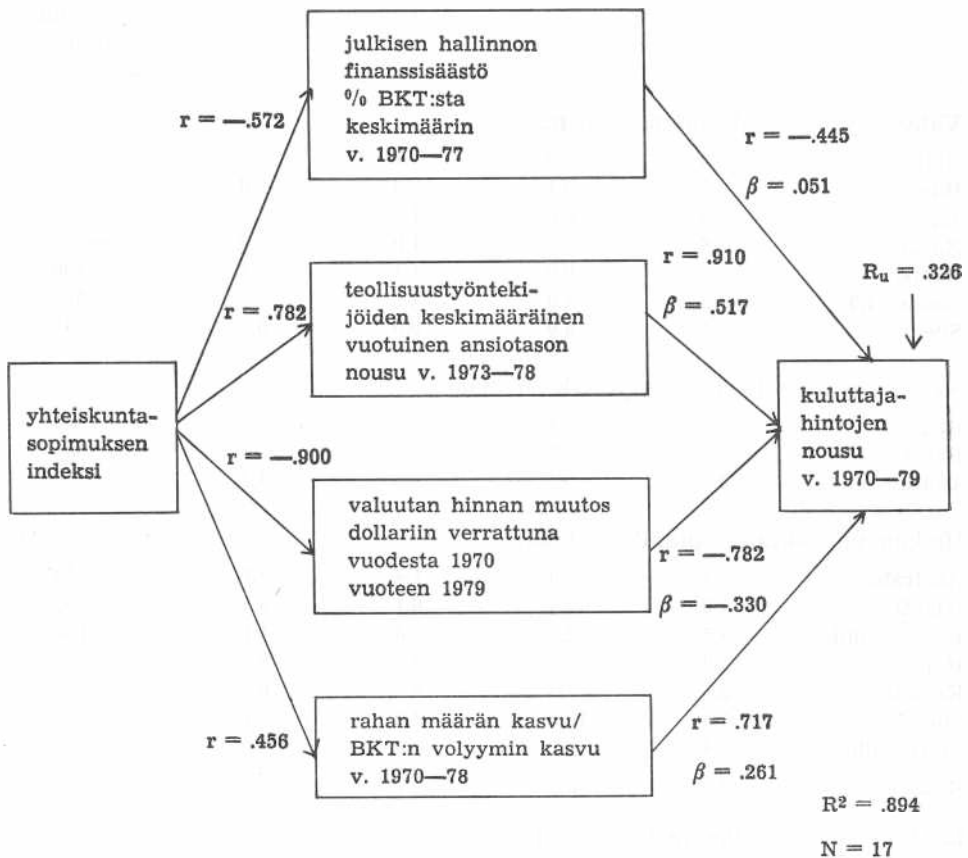
	Keskimääräinen inflaatioaste v. 1960—69	Keskimääräinen inflaatioaste v. 1970—79	Keskimääräinen työttömyysaste v. 1960—69	Keskimääräinen työttömyysaste v. 1970—79	Vuotuisen inflaatioasteen ja työttömyysasteen välinen korrelaatio ajalta 1970—79
<b>Vahvan yhteiskuntasopimuksen maat</b>					
Hollanti	3.8	7.0	1.1	3.7	.261
Itävalta	3.4	6.1	2.8	2.0	-.625
Japani	5.3	9.0	1.0	1.7	-.296
Norja	3.6	8.4	1.0	0.9	-.236
Ruotsi	3.3	8.6	1.4	2.1	-.456
Saksan LT	2.5	4.9	1.0	2.9	-.557
Sveitsi	3.1	4.9	0.0	0.2	-.747
<b>Keskivahvan yhteiskuntasopimuksen maat</b>					
Belgia	2.8	7.1	3.5	6.3	-.020
Ranska	3.9	8.8	1.4	3.3	.534
Tanska	4.3	9.2	3.2	4.2	.227
<b>Heikon yhteiskuntasopimuksen maat</b>					
Australia	2.4	9.8	1.4	3.7	.355
Irlanti	4.0	12.7	6.1	9.4	.592
Iso Britannia	3.5	12.5	2.0	4.1	.186
Italia	3.6	12.3	3.3	6.4	.353
Kanada	2.5	7.3	5.2	6.7	.341
Suomi	5.2	10.3	2.0	3.7	-.139
Yhdysvallat	2.4	7.1	4.8	6.2	-.242
Keskiarvo	3.5	8.6	2.4	4.0	

Lähde: Lähteet ilmoitetaan lähdeviitteissä 8 ja 15.

Kuviossa 1 esitetään polkuanalyysi edellä mainittujen teoreemojen testaamiseksi. Julkisen talouden osalta polkuanalyysin prediktoriksi on laskettu julkisen hallinnon finanssisäästö % BKT:sta v. 1970—77. Finanssisäästö tarkoittaa julkisen hallinnon juoksevien tulojen ja kokonaismenojen erotusta.<sup>9</sup> Toisena prediktorina käytetään teollisuustyöntekijöiden keskimääräistä vuotuista ansiotason nousua ajalta 1973—78<sup>10</sup> Kolmantena prediktorina käytetään valuutan hinnan muutosta dollariin verrattuna vuodesta 1970 vuoteen 1979<sup>11</sup>. Neljäntenä prediktorina käytetään rahan määrän kasvun suhdetta BKT:n volyymin kasvuun vuodesta 1970 vuoteen 1978<sup>12</sup>.

Polkuanalyysissa esitetään inflaatioasteen ja sen taloudellisten prediktorien väliset korrelaatiokertoimet sekä monimuuttujaregressioanalyysin BETA-kerroimet. Korrelaatiokertoimet tukevat kaikkia edellä esitettyjä teoreemoja. Korkea inflaatioaste näyttää liittyvän yhteen alijäämäisten budjettien, korkeitten palkankorotusten, devalvoituvan valuutan ja nopeasti kasvavan rahan määrän kanssa. Monimuuttujaregressioanalyysissa kuitenkin vain teollisuus-

Kuvio 1. Inflaatioastetta v. 1970—79 selittävä polkuanalyysi.



työntekijöiden ansiotason nousu ja valuutan hinnan muutos selittävät melkein merkittävästi inflaatioastetta. Julkisen hallinnon finanssisäästölle ei näytä jäävän mitään itsenäistä selitysvoimaa.

Edellä mainitut selitykset jättävät kuitenkin huomioon ottamatta sen, että inflaation kehitysdynamiikka muuttui 1970-luvulla selvästi varhempaan verrattuna. Aikaisemmin korkeat inflaatiolukemat liittyivät nimenomaan korkeasuhdannevaiheisiin. 1970-luvulla korkeat inflaatiolukemat liittyivät monissa maissa erityisesti matalasuhdannevaiheisiin. Viime vuosikymmenelle oli yleisesti ottaen ominaista laskeva voiton suhdeluku. Inflaatiolla oli tärkeä merkitys laskevan voiton suhdeluvun vastatendenssinä<sup>13</sup>. Jos yritykset voisivat rajattomasti nostaa lopputuotteittensa hintoja, ei kannattavuuskriisejä lainkaan esiintyisi. Tuotteitten hintoja voidaan kuitenkin nostaa vain rajallisesti ilman kontrafinaalisia vaikutuksia. 1970-luvun taloustilanteessa hallituksia voidaan tarkastella instituutioina, jotka organisoivat vastatendenssejä laskevalle voiton suhdeluvulle. Eräissä maissa hallitukset ovat turvautuneet nimenomaan sellaisiin ratkaisuihin, joissa inflaatiota on käytetty laskevan voiton suhdeluvun vastatendenssinä. Valuuttakurssipolitiikan avulla on yritetty parantaa kansallisen teollisuuden kansainvälistä kilpailukykyä ja alijäämäisten budjettien avulla taloudelliset ongelmat on yritetty siirtää tuleville sukupolville.

Yhteiskuntasopimuksella ja poliittisilla valtarakenteilla näyttää 1970-luvulla olleen selvä yhteys siihen, kuinka inflatoriseksi taloudellinen kehitys muodostui. Vahvan yhteiskuntasopimuksen maissa harjoitettiin maltillista palkkapolitiikkaa, jonka tarkoituksena oli pysyttää palkansaajien ansiotason nousu kilpailijamaita alhaisemmalla tasolla. Samalla niissä on harjoitettu anti-inflatorista valuuttakurssipolitiikkaa. Kaikissa vahvan yhteiskuntasopimuksen maissa valuutta revalvoitui 1970-luvulla dollariin verrattuna. Tällä poliittikalalla estettiin voimakkaitten inflaatiopaineitten tunkeutuminen kansantalouteen sen ulkopuolelta. Lisäksi nämä maat harjoittivat melko tasapainoista budjettipolitiikkaa. Niissä ei päässyt syntymään suurta ja pitkäaikaista rakenteellista budjettialijäämää.

Heikon yhteiskuntasopimuksen maissa inflatorinen kehitys oli aivan toisenlaista. Yhdysvaltoja ja Kanadaa lukuun ottamatta teollisuustyöntekijöiden ansiotaso nousi kilpailijamaita nopeammin. Suomea lukuun ottamatta kansallisen teollisuuden kilpailukykyä yritettiin edistää valuutan devalvoitumisella. Tämän seurauksena myös inflaatiosta tuli suurelta osin tuontitavaraa. Useille heikon yhteiskuntasopimuksen maille, erityisesti Italialle, Irlannille ja Englannille näyttää myös olleen ominaista suuri ja pitkäaikainen rakenteellinen budjettialijäämä. Keynesiläinen talouspolitiikka pitää alijäämäisiä budjetteja järjestyksessä määrättyissä taloudellisissa tilanteissa. Näissä maissa finanssipolitiikka on kuitenkin muuttunut rämettyneeksi keynesiläisyydeksi. Poliittisen kilpailun seurauksena hallitukset harjoittavat jatkuvasti alijäämäistä budjettipolitiikkaa.

Kaiken kaikkiaan voidaan sanoa finanssipolitiikan, palkkapolitiikan ja valuuttakurssipolitiikan muodostavan toisiinsa sidoksissa olevan verkon. Jos

inflatorinen kehitys voimistuu jollakin alueella, se voimistuu myös muilla alueilla. Ja päinvastoin, jos inflatorinen kehitys hidastuu jollakin alueella, se hidastuu myös muilla alueilla. Ja edelleen, poliittisella hallinnalla näyttää olevan suuri vaikutus siihen, mihin suuntaan spiraalilla kuljetaan.

Myös hallituskoalition poliittisen värin on havaittu vaikuttavan inflaatiokehitykseen. Monissa tutkimuksissa on havaittu inflaation olleen sosialidemokraattien hallitsemisissa maissa korkeammalla tasolla kuin porvarillisten puolueiden hallitsemisissa maissa<sup>14</sup>. Sosialidemokraattisilla ja porvarillisilla (erityisesti konservatiivisilla) puolueilla on ohjelmallisestikin toisistaan poikkeava suhtautuminen inflaatioon. Sosialidemokraattiset puolueet ovat pitäneet työttömyyden hillitsemistä tärkeämpänä kuin inflaation hillitsemistä. Porvarilliset ja erityisesti konservatiiviset puolueet taas ovat pitäneet inflaation hillitsemistä tärkeämpänä kuin työttömyyden hillitsemistä.

Viime vuosikymmenellä tilanne näyttää kuitenkin muuttuneen. Sosiaalidemokraattien poliittisen voiman indeksin ja inflaatioasteen välinen korrelaatio  $r = -0.339$  tukee pikemminkin sitä käsitystä, että sosialidemokraattiset hallitukset ovat onnistuneet inflaation torjunnassa porvarillisia hallituksia paremmin. Nyt voidaan kysyä, onko kysymyksessä näennäiskorrelaatio, joka perustuu siihen, että sosialidemokraattiset hallitukset ovat keskimääräistä useammin toimineet vahvan yhteiskuntasopimuksen maassa. Ongelman selvittämiseksi olen laskenut sosialidemokraattien poliittisen voiman ja inflaatioasteen välisen korrelaation erikseen vahvan yhteiskuntasopimuksen maissa ( $N = 7$ ) sekä keskivahvan ja heikon yhteiskuntasopimuksen maissa ( $N = 10$ ). Vahvan yhteiskuntasopimuksen maissa sosialidemokraattien poliittisen voiman ja inflaatioasteen välinen korrelaatio on  $-0.519$ . Keskivahvan ja heikon yhteiskuntasopimuksen maissa vastaava korrelaatio on  $0.333$ .

Näyttää siis siltä, että vahvan yhteiskuntasopimuksen maissa sosialidemokraattisilla hallituksilla on ollut inflaatiota hillitsevä vaikutus, kun taas keskivahvan ja heikon yhteiskuntasopimuksen maissa sosialidemokraattisilla hallituksilla on ollut inflaatiota nopeuttava vaikutus. Vahvan yhteiskuntasopimuksen maissa sosialidemokraattisilla puolueilla on luultavasti ollut tärkeä asema maltillisen tulopolitiikan toteuttamisessa. Heikon yhteiskuntasopimuksen maissa sosialidemokraattisilla puolueilla on toisenlainen rooli ja strategia. Niillä ei ole institutionaalisia edellytyksiä maltillisen tulopolitiikan aikaansaamiseksi. Niillä ei myöskään ole ollut poliittisia edellytyksiä harjoittaa vahvasti monetaristista rahapolitiikkaa.

### **Yhteiskuntasopimus ja työttömyyskehitys**

Inflaation tapaan myös työttömyydestä tuli viime vuosikymmenellä vaikea ongelma monissa kehittyneissä kapitalistisissa maissa. Taulussa 3 kuvataan keskimääräistä työttömyysastetta 1960-luvulla ja 1970-luvulla tutkimuksen kohteena olevissa maissa. Taulu on laadittu OECD:n tilastojen perusteella<sup>15</sup>. Tau-

lusta havaitaan, että Norjaa ja Itävaltaa lukuun ottamatta viime vuosikymmenen keskimääräinen työttömyysaste oli korkeampi kuin 1960-luvun työttömyysaste. Lisäksi taulusta havaitaan, että 1960-luvun ja 1970-luvun keskimääräisen työttömyysasteen välillä on voimakas korrelaatio. On olemassa alhaisen työttömyysasteen maita, joissa työttömyys sekä 1960-luvulla että 1970-luvulla oli vähäistä. Tällaisia maita ovat Sveitsi, Norja, Japani, Itävalta, Ruotsi ja Saksan Liittotasavalta. Toisaalta on olemassa sellaisia korkean työttömyyden maita, joissa työttömyysaste oli korkea sekä 1960-luvulla että 1970-luvulla. Työttömyyden määrittelyssä esiintyvien erojen takia maitten välisissä vertailuissa on kuitenkin oltava varovainen.

Politiikan tutkijat ovat selittäneet maiden välisiä eroja työttömyyskehityksessä poliittisen hallinnan avulla. *Douglas Hibbs* on tutkinut sosialidemokraattien hallituksessaoloajan ja työttömyysasteen välistä yhteyttä 12:ssa kehittyneessä kapitalistisessa maassa<sup>16</sup>. Selittävänä muuttujana Hibbsin aineistossa on sosialidemokraattien hallituksessaoloaika v. 1945—69. Selitettävänä muuttujana on työttömyysaste v. 1960—69. Näiden muuttujien välillä on erittäin selvä negatiivinen korrelaatio. Ne maat, joissa sosialidemokraatit ovat pitkään istuneet hallituksessa (Norja, Hollanti, Tanska, Ruotsi ja Suomi) olivat myös alhaisen työttömyysasteen maita. Toisaalta ne maat, joissa sosialidemokraatit eivät lainkaan osallistuneet hallitusvastuuseen tai ovat osallistuneet siihen vain lyhyen ajan (Kanada, USA, Italia) olivat myös korkean työttömyysasteen maita. Muuttujien välisestä lineaarisesta suhteesta poikkeaa selvimmin Saksan Liittotasavalta, jossa työttömyysaste on ollut alhainen, vaikka sosialidemokraattien hallituksessaoloaika onkin ollut lyhyt.

Myös tämän tutkimuksen aineistossa sosialidemokraattien poliittisen voiman v. 1970—79 ja työttömyysasteen v. 1970—79 välillä on negatiivinen korrelaatio ( $r = -.528$ ). Nähdäkseni voidaan kuitenkin puolustaa sellaista teesiä, että tämä korrelaatio on ainakin osittain näennäiskorrelaatio, joka perustuu yhteiskuntasopimuksen voimakkuuteen eri maissa. Yhteiskuntasopimuksen voimakkuuden v. 1970—79 ja työttömyysasteen v. 1970—79 välinen korrelaatio on .731. Vahvan yhteiskuntasopimuksen maissa sosialidemokraattien poliittisen voiman ja työttömyysasteen välinen korrelaatio putoaa käytännöllisesti katsoen nolnaan. Myös keskivahvan ja heikon yhteiskuntasopimuksen maissa sosialidemokraattien poliittisen voiman ja työttömyysasteen välinen korrelaatio ( $-.402$ ) on alhaisempi kuin koko aineistossa. Vahvan yhteiskuntasopimuksen maissa hallituksen poliittisella värillä ei siis näytä olevan kovinkaan suurta vaikutusta työttömyysasteeseen.

Nähdäkseni voidaan esittää sellainen hypoteesi, että työttömyysaste on eri maissa voimakkaasti kulttuurisidonnainen. Vahvan yhteiskuntasopimuksen maissa työttömyysasteen maksimirajat ovat kulttuurisidonnaisia. Työttömyyden vähäistäkin lisääntymistä pidetään sietämättömänä tai ainakin ongelmana, jonka ratkaisemisen katsotaan ohittavan talouspolitiikan muut ongelmat. Itse asiassa vahvan yhteiskuntasopimuksen maille ominainen tulopoliittinen hallit-



semistyyli edellyttää työllisyyspolitiikan asettamista talouspolitiikassa hyvin tärkeälle sijalle. Alhainen työttömyysaste tavoitteena ja toteutuneena tilana on eri eturyhmien välisen konsensuaalisen yhteistoiminnan edellytys. Hallituksen poliittisella värillä ei vahvan yhteiskuntasopimuksen maissa näytä olevan yhtä suurta merkitystä työllisyyspolitiikassa kuin heikon yhteiskuntasopimuksen maissa. Talouspoliittiset ratkaisut muotoutuvat hallituksen poliittisesta väristä riippumatta hallituksen ja etujärjestöjen keskinäisten neuvotte-  
lujen tuloksena.

Heikon yhteiskuntasopimuksen maissa sitä vastoin ei ole sellaisia kulttuuri-sidonnaisia pidäkkeitä, jotka estäisivät työttömyysasteen kasvun heikkoina ta-  
loudellisina aikoina. Työllisyyspolitiikalla ei ole sellaista erityisasemaa talous-  
politiikassa kuin vahvan yhteiskuntasopimuksen maissa. Tämä näkyy myös  
1970-luvun loppuvuosina omaksutun vakauttamispolitiikan tyylissä. Heikon  
yhteiskuntasopimuksen maissa on omaksuttu monetaristisen vakauttamisen  
tyyli, jossa inflaation torjunta on leksikograafisessa preferenssissä työllisyyden  
kohentamisen edellä.

### **Yhteiskuntasopimus ja taloudellinen kriisi**

Viime vuosikymmenelle oli kehittyneissä kapitalistisissa maissa ominaista laskeva voiton suhdeluku, lisääntyvä työttömyys ja kiihtyvä inflaatio. Tässä kehityksessä inflaation ja työttömyyden keskinäissuhde näyttää muuttuneen. 1950-luvun ja 1960-luvun tilannetta kuvaavissa tutkimuksissa inflaatioasteen ja työttömyysasteen välillä havaittiin olevan negatiivinen korrelaatio. 1970-luvulla työttömyysasteen ja inflaatioasteen välinen korrelaatio oli kuitenkin monissa maissa positiivinen. Työttömyysasteen kasvaessa siis myös inflaatioaste näytti samanaikaisesti kasvavan. Tauluun 3 on vuosipohjaisista aikasarjoista laskettu inflaatioasteen ja työttömyysasteen välinen korrelaatio tutkimuksen kohteena olevissa maissa ajanjaksona 1970—79. Suomea ja USA:ta lukuun ottamatta tämä korrelaatio näyttää heikon yhteiskuntasopimuksen maissa olleen positiivinen. Työttömyysaste ja inflaatioaste ovat siis kohoaneet samanaikaisesti. Toisaalta Hollantia lukuun ottamatta vuotuisen työttömyysasteen ja inflaatioasteen välinen korrelaatio on vahvan yhteiskuntasopimuksen maissa ollut negatiivinen.

Viime vuosikymmenellä sekä työttömyysastetta että inflaatioastetta voidaan tarkastella laskevan voiton suhdeluvun vastatendensseinä. Sekä inflaation nopeutumista että työttömyyden lisääntymistä on käytetty keinoina, joiden tarkoituksena on ollut hidastaa tai pysäyttää voiton suhdeluvun laskeva tendenssi. Talouspoliittisin keinoin kriisiä on voitu ohjata runsaammin joko inflaation tai työttömyyden suuntaan. Tällaisesta teoreettisesta konseptiosta lähtien voidaan kuitenkin selittää myös se, että inflaatioaste ja työttömyysaste kohoavat samanaikaisesti.

Tässä tilanteessa voidaan erikseen puhua taloudellisen kriisin syvyydestä ja suunnasta. Määrittelen taloudellisen kriisin syvyyden inflaatioasteen ja työttömyysasteen kasvavana funktiona seuraavasti:

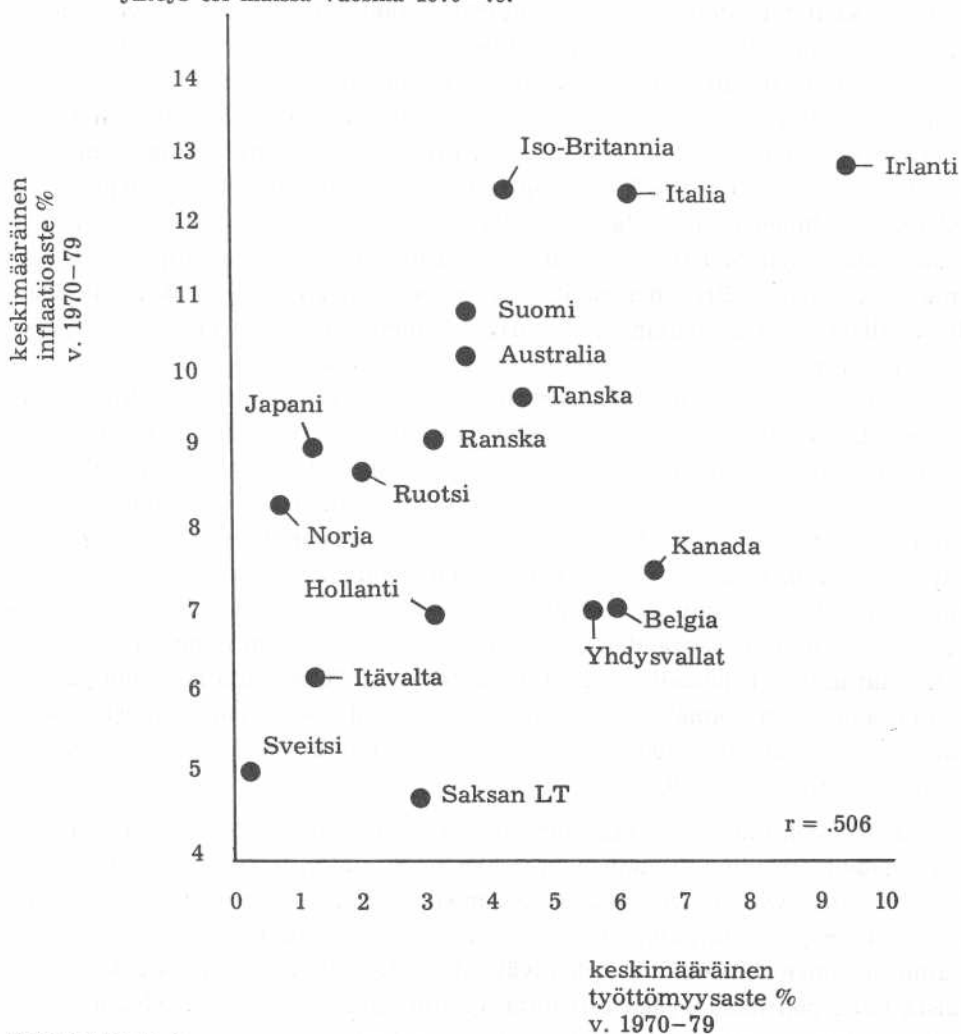
$$\text{Kriisin syvyys} = \sqrt{I^2 + U^2}$$

missä I = keskimääräinen inflaatioaste v. 1970—79 ja

U = keskimääräinen työttömyysaste v. 1970—79.

Graafisesti tämä tarkoittaa maan etäisyyttä origosta kuviossa 2. Englannissa, Italiassa ja Irlannissa taloudellinen kriisi oli siis viime vuosikymmenellä syvempi kuin muissa tutkimuksen kohteena olevissa maissa. Sveitsissä, Sak-

**Kuvio 2. Keskimääräisen inflaatioasteen ja keskimääräisen työttömyysasteen välinen yhteys eri maissa vuosina 1970—79.**



Lähde: Taulu 3.

san Liittotasavallassa ja Itävallassa se taas oli pienempi kuin muissa maissa.

Taloudellisen kriisin suunnan määrittelen sen kulman suuruutena, jonka tangentin suuruus on  $I/U$ . Taloudellisen kriisin suunnan teoreettinen vaihteluväli on nollasta 90:een. Se saa arvon 0, jos taloudellinen kriisi on suuntautunut kokonaan työttömyyteen ja arvon 90, jos kriisi on suuntautunut kokonaan inflaatioksi.

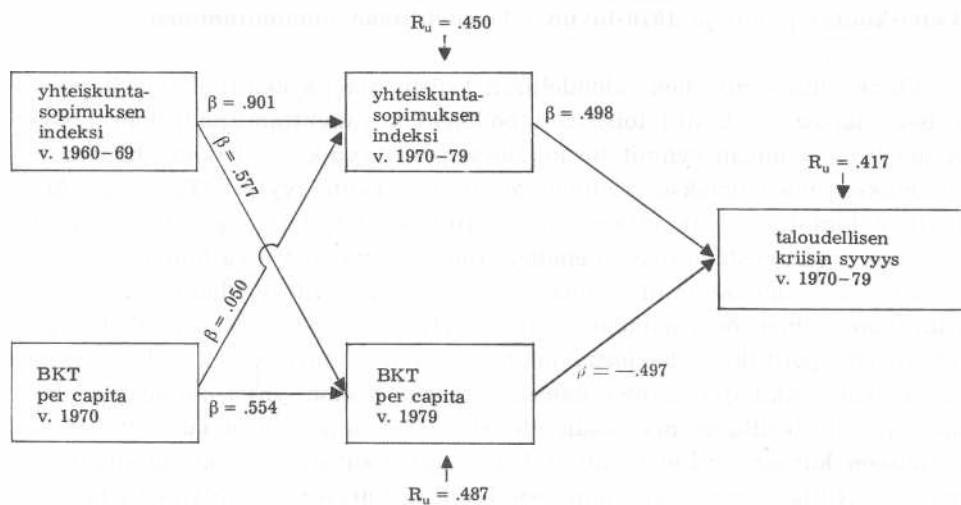
Yhteiskuntasopimuksen voimakkuudella näyttää olevan selvä yhteys taloudellisen kriisin syvyyteen. Kuviossa lähimpänä origoa sijaitsevat maat ovat kaikki vahvan yhteiskuntasopimuksen maita. Yhteiskuntasopimuksen indeksin v. 1970—79 ja taloudellisen kriisin syvyyden v. 1970—79 välinen korrelaatio on .830. Taloudellisen kriisin syvyys näyttää kuitenkin kytkeytyvän myös taloudellisen vaurauden tasoon. Niinpä BKT per capita v. 1979 korreloi hyvin voimakkaasti taloudellisen kriisin syvyyden kanssa (—0.830). Nyt voimmekin kysyä, kuinka paljon poliittiset olosuhteet yhtäältä ja maan taloudellinen asema toisaalta ovat vaikuttaneet 1970-luvun taloudellisen kriisin syvyyteen. Aloitan tarkastelun regressioanalyysillä, jossa selitettävänä muuttujana on taloudellisen kriisin syvyys v. 1970—79 sekä prediktoreina yhteiskuntasopimuksen indeksi v. 1970—79 ja BKT per capita v. 1979 (taulu 4). Regressioanalyysin BETA-kertoimien perusteella kummallakin prediktorilla näyttäisi olevan yhtä suuri vaikutus taloudellisen kriisin syvyyteen. Sekä heikko yhteiskuntasopimus että alhainen BKT per capita ovat olleet omiaan syventämään taloudellista kriisiä. Nyt kuitenkin prediktorien välinen korrelaatio on —0.669. Tässä tilanteessa voidaan kysyä, onko vahva tai heikko yhteiskuntasopimus lopultakin taloudellisten olosuhteiden aikaansaannos, vai onko taloudellisen vaurauden tasoa suhteessa muihin maihin pikemminkin tarkasteltava poliittisen kulttuurin aikaansaannoksena, vai onko talouspoliittista kulttuuria ja taloudellisen vaurauden tasoa pidettävä toisiinsa nähden suhteellisen autonomisina tekijöinä. Tätä kysymystä tarkastelen kuvion 3 polkuanalyysin avulla. Kuvioista havaitaan, että yhteiskuntasopimuksen voimakkuus on hyvinkin stabiili talouspoliittisen kulttuurin ominaisuus. Sen sijaan maiden keskinäinen järjestys taloudellisen vaurauden tason suhteen on 1970-luvun aikana melko paljon muuttunut. Taloudellisen vaurauden taso v. 1970 ei selitä lainkaan yhteiskuntasopimuksen voimakkuutta 1970-luvulla, mutta sen sijaan yhteiskuntasopimuksen voimakkuus 1960-luvulla selittää melko hyvin maan taloudellisen vaurauden tasoa v. 1979.

Edellä mainitun perusteella näyttää siltä, että yhteiskuntasopimuksen voimakkuudella on ollut itsenäinen ja melko suuri vaikutus 1970-luvun taloudellisen kriisin syvyyteen eri maissa. Ne maat, joiden talouspoliittiseen kulttuuriin vahvan yhteiskuntasopimuksen perinne oli juurtunut jo pitemmän ajan kuluessa ennen 1970-lukua, kykenivät sitten 1970-luvulla harjoittamaan sellaista talouspolitiikkaa, joka esti niitä ajautumasta yhtä syvään taloudelliseen kriisiin kuin useimmat heikon yhteiskuntasopimuksen maat.

Taulu 4. Taloudellisen kriisin syvyyttä selittävä regressioanalyysi.

	r	BETA
Selitettävä muuttuja: Taloudellisen kriisin syvyys v. 1970—79		
Selittävät muuttujat: yhteiskuntasopimuksen indeksi v. 1970—79	.830	.498
BKT per capita v 1979	— .830	— .497
N = 17		
R <sup>2</sup> = .826		

Kuvio 3. Taloudellisen kriisin syvyyttä selittävä polkuanalyysi.



Yhteiskuntasopimuksen voimakkuus näyttää vaikuttavan myös taloudellisen kriisin suuntaan. Taloudellisen kriisin syvyyden ja suunnan välillä oli 1970-luvulla lievästi negatiivinen korrelaatio (— .319). Niissä maissa, joissa taloudellinen kriisi oli syvempi, se myös painottui enemmän työttömyyden suuntaan. Kun yhteiskuntasopimuksen voimakkuus otetaan huomioon, saadaan kuitenkin toisenlainen kuva. Taulun 5 regressioanalyysissä taloudellisen kriisin syvyyden korrelaatio kriisin suunnan kanssa on negatiivinen, mutta BETA-kerroin positiivinen. Kun yhteiskuntasopimuksen voimakkuuden vaikutus eliminoidaan, näyttää taloudellisen kriisin syveneminen samalla suuntaavaan kriisiä enemmän inflaation suuntaan. Erityisen selvä tämä yhteys näyttää olevan vahvan yhteiskuntasopimuksen maissa. Näissä maissa työttömyysasteen maksimiraja on poliittisen kulttuurin ehdollistama. Jos taloudellinen kriisi syvenee, se suunnataan talouspolitiikan keinoin inflaation suuntaan.

**Taulu 5. Taloudellisen kriisin suuntaa selittävä regressioanalyysi.**

	r	BETA
Selitettävä muuttuja:		
Taloudellisen kriisin suunta v. 1970—79		
Selittävät muuttujat:		
yhteiskuntasopimuksen		
indeksi v. 1970—79	—0.521	—0.823
taloudellisen kriisin syvyys		
v. 1970—79	—0.319	.364
N = 17		
R <sup>2</sup> = .312		

### **Yhteiskuntasopimus ja 1970-luvun talouspolitiikan muotoutuminen**

Viime vuosikymmenen taloudellisen kriisin aikana kehittyneissä kapitalistisissa maissa muotoutui toisistaan poikkeavia vakauttamispolitiikan tyynejä. Nämä tyylit voidaan ryhmitellä kahdeksi perustyyppiksi. Heikon yhteiskuntasopimuksen maat omaksuivat monetaristisen vakautustyylin. Tässä vakautustyyliässä hintatason vakauttaminen sijoittui selvästi leksikograafisessa preferenssissä työllisyystavoitteiden edelle: Ensin on vajautettava hinnat. Sen jälkeen markkinamekanismin oletetaan kohentavan työllisyystilannetta. Talouspolitiikan välineistössä painopiste siirtyi selvästi rahapolitiikan puolelle. Monetaristista politiikkaa harjoittavan hallituksen ei tarvitse olla yhteistoiminnassa työmarkkinajärjestöjen kanssa. Mutta heikon yhteiskuntasopimuksen maissa hallituksilla ei myöskään ole ollut institutionaalisia edellytyksiä sen kaltaiseen korporatiiviseen yhteistyöhön kuin vahvan yhteiskuntasopimuksen maissa. Niillä ei myöskään ollut edellytyksiä harjoittaa suhdanteita tasoittavaa finanssipolitiikkaa. Finanssipolitiikka oli jo ennen taloudellista kriisiä muuttunut rämettyneeksi keynesiläisyydeksi, jolle oli ominaista jatkuvasti alijäämäinen budjetointi.

Vahvan yhteiskuntasopimuksen maat omaksuivat viime vuosikymmenellä tulopoliittisen vakauttamistyylin. Se on perustunut palkkapolitiikkaan, jonka inflatoriset vaikutukset ovat pienempiä kuin kilpailijamaissa. Inflaatiopaineita on yritetty hillitä myös kohtuullisen tasapainoitetuilla budjeteilla sekä valuuttakurssipolitiikalla.

Myös puolueiden talouspoliittinen rooli näyttää muotoutuvan maalle ominaisen talouspoliittisen kulttuurin perusteella. Vahvan yhteiskuntasopimuksen maissa sosiaalidemokraattiset hallitukset näyttävät onnistuneen deflatorisessa kriisinsäätelypolitiikassa porvarillisia hallituksia paremmin. Tulopoliittisessa hallitsemistyyliässä vakauttaminen näyttää sosialidemokraattisilta hallituksilta onnistuneen paremmin kuin porvarillisilta hallituksilta.



Heikon yhteiskuntasopimuksen tilanteessa sosialidemokraattisten hallitusten rooli on kuitenkin ollut toisenlainen. Niillä ei ole ollut institutionaalisia edellytyksiä harjoittaa hyvin toimivaa tulopoliittista vakauttamista. Niillä ei myöskään ole ollut poliittisia edellytyksiä harjoittaa selvästi monetaristista vakautuspolitiikkaa. Monetaristinen talouspolitiikkahan on perinteisen sosialidemokraattisen talouspolitiikan negaatio. Niinpä heikon yhteiskuntasopimuksen maissa sosialidemokraattinen kriisinsääntelypolitiikka on ollut vahvasti inflatorista, kun taas deflatorinen vakautuspolitiikka on jäänyt lähinnä porvarillisten hallitusten vastuulle. Talouspoliittiset ratkaisut kun eivät perustu vain taloudelliseen rationaalisuuteen (resurssien allokoinnin optimointi) vaan myös poliittiseen rationaalisuuteen (hallituspuolueen kannatuksen maksimointi). Tämä rationaalisuuden kaksinaisproblematiikka näyttää ekonomisteilta usein unohtuvan.

#### VIITTEET

1 Korporatismin käsitteestä ja erilaisista tulkinnoista ks. esim. Philippe C. Schmitter & Gerhard Lehbruch, *Trends Toward Corporatist Intermediation*, Beverly Hills — London 1979 sekä Voitto Helander, *Korporatismi, Traditiosta, esiintymistä ja ilmiöllisistä tulkinnoista*, toinen, laajennettu painos, Mänttä 1981.

2 *Organisation for Economic Co-operation and Development* (1980a), Main economic indicators, Historical Statistics 1960—79, Paris 1980.

3 Manfred Schmidt, Die Regulierung des Kapitalismus unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen, Universität Konstanz, *Fachbereich Politische Wissenschaft/Verwaltungswissenschaft*, Diskussionsbeitrag Nr. 8/1979; *Europe yearbook*, useita vuosikertoja; *Keesing's Contemporary Archives*, useita vuosikertoja.

4 Thomas T. Mackie & Richard Rose. *The International Almanac of Electoral History*, Bristol 1974 sekä samojen kirjoittajien artikkelit aikakauslehdessä *European Journal of Political Research* vuosilta 1974—80.

5 Allan Day & H. Degenhardt, *Political Parties of the World*, Essex 1980.

6 Harold Wilensky: *The 'New Corporatism', Centralization, and the Welfare State*, London — Beverly Hills 1976.

7 Onni Rantala, Proportionalismin sovellutus kahdessa erityyppisessä järjestelmässä, *Politiikka* No 4/1981.

8 *Organisation for Economic Co-operation and Development* (1980b), Consumer price indices, Sources and methods and historical statistics, Paris 1980.

9 *Organisation for Economic Co-operation and Development*, Economic Outlook, 29, July 1981, liitetaulujen H9 ja H8 erotus.

10 *Organisation for Economic Co-operation and Development*, Economic Surveys, Finland, December 1979, liitetaulu.

11 OECD 1980a, *mt.*

12 OECD 1980a, *mt.* sekä *Organisation for Economic Co-operation and Development* (1980c), National Accounts of OECD countries 1961—78, vol. II, Detailed Tables, Paris 1980.

13 Heikki Paloheimo, *Politiikka, talous ja yhteiskunnan muutos*, Teorioita ja tutkielmia valtion ja taloudellisen yhteiskunnan välisistä determinaatiosuhteista ka-

pitalistisessa yhteiskuntamuodostumassa, *Turun yliopiston julkaisuja*, sarja C, osa 32, Turku 1981.

14 Esim. Edward Tufte, *Political Control of the Economy*, Princeton 1978.

15 OECD 1980a, *mt.*

16 Tufte, *mt.*

# **POLITIIKAN TUTKIMUKSEN HISTORIAN REKONSTRUOIMISESTA: Politiikan tutkimuksen historiallisesta kehityksestä Yhdysvalloissa\***

Erkki Berndtson

---

## **ABSTRACT**

### **On the Reconstruction of the History of Political Science: Development of Political Science in the United States**

The article analyses the history of political science employing the Althusserian method of symptomatic reading. First, an ordinary historical analysis of the institutionalization and development of political science as an independent academic field is presented as an introduction to symptomatic reading. The history is then analyzed by reconstructing the logic of the development. The development of American political science is divided into four partly overlapping periods by using the concept of democracy: 1) the formation of representative democracy, (c. 1880—1920), 2) the problems of representative democracy (c. 1900—1940), 3) pluralist democracy as a solver of the problems of democracy (c. 1920—1965) and 4) the crisis of pluralist democracy (c. 1945—). The article ends with a discussion on the problem of the application of the results of the symptomatic reading of American political science to other countries.

---

## **1. Poliitiikan tutkimuksen historian tutkimisen keinoista ja päämääristä**

Verraten vähälukuiset poliitiikan tutkimuksen historian tutkimukset voidaan jakaa pääasiassa viiteen luokkaan: 1) erilaiset katsaukset poliitiikan tutkimuksen kehityksestä, 2) vallitsevan tieteenkäsityksen »historialliset» perustelut, 3) kuhnilaisen paradigma-käsitteen sovellutukset poliitiikan tutkimuksen historiaan, 4) kriittiset katsaukset poliitiikan tutkimuksen historiaan ja 5) marxilaiset analyysit porvarillisen poliitiikan tutkimuksen historiasta.

Ensimmäiseen luokkaan sijoittuvat kaikki lähinnä kuvailevat ja esittelevät kirjoitukset poliitiikan tutkimuksen historiasta, myös erilaiset henkilöhistoriat. Näille on tyypillistä, etteivät ne pyrikään selittämään tutkittavaa ilmiötä, pelkästään tarkastelemaan niitä kuvailevalla tasolla. Tällaisia tutkimuksia/selviytyksiä on suhteellisesti ottaen eniten poliitiikan tutkimuksen historiasta.<sup>1</sup>

Toinen luokka koostuu puolestaan vallitsevan tieteenkäsityksen perusteluista. Varsinkin toisen maailmansodan jälkeen syntynyt ns. poliitiikan behavioraalinen tutkimus on kunnostautunut juuri tällaisen historiankirjoituksen kirjoittajana. Joko on kritisoitu aikaisempien vaiheiden käyttämiä käsitteitä pyrkien korvaamaan ne uusilla tai sitten koko tieteenalan aikaisempi kehitys on nähty vain nykyisyyden edellytyksenä.<sup>2</sup>

Kun politiikan tutkijat ovat sitten halunneet selittää oppiaineessaan tapahuneita muutoksia, yleisin tapa on ollut turvautua *Kuhnin* paradigma-käsitteeseen. Yleensä voidaan kuitenkin väittää, että Kuhnin teorian ahkerasta käytöstä huolimatta sen avulla ei ole juuri päästy »raakaa» empirismää pitemmälle.<sup>3</sup>

Neljännän luokan muodostavat erilaiset kriittiset kirjoitukset. Kriitikki on tavallisesti perustunut joko a) tietynlaiseen »ymmärtävään» metodiin tai b) yhteiskuntakriittiseen, tieteesosiologiseen lähestymistapaan. Jälkimmäiset kirjoitukset ovat useimmin kohdistuneet pelkästään yhteen erityiseen politiikan tutkimuksen vaiheeseen. Tässä suhteessa suosituimman hyökkäyskohteen on muodostanut jälleen politiikan behavioraalinen tutkimus, pyrkimyksenä on ollut osoittaa sen ideologiset juuret Yhdysvaltain poliittisessa ja taloudellisessa järjestelmässä.<sup>4</sup>

Yleisin esiintyvä argumentti historian tutkimuksen merkityksen kannalta lienee »juurien» tuntemisen korostaminen. Oppialansa historiaa tuntiessaan tutkija pystyy paremmin ymmärtämään oman työnsä merkitystä ja näkemään omien tutkimusintressiensä aseman tieteenalan kokonaisuudessa. Tämä pätee vaihtelevin painoituksin oikeastaan kaikkiin neljään luokkaan. Lähestymistavat sisältävät kuitenkin myös taistelua vallitsevan tradition puolesta tai sitä vastaan. Kun toisessa luokassa historiaa katsotaan nykyisyydestä, niin neljännessä luokassa voidaan vaatia »käänteisen haudankaivuun» strategiaa eli vaihtoehtojen etsimistä voittajien historialle kaivamalla esiin tieteen historiasta unohdettuja ja syrjään heitettyjä ajatuksia. Kaikki tämä vallassa olevan tieteellisen ajattelutavan vastustamiseksi.<sup>5</sup> Kun kolme ensimmäistä luokkaa nojautuvat useimmiten kronologiseen historiankirjoitukseen, kriittiset analyysit noudattavat joko hermeneuttista tekstianalyysia (jossain muodossa) tai pyrkivät tieteesosiologisen analyysin kautta taloudellisten, poliittisten tai kulttuuristen tekijöiden avulla paikantamaan tieteenalan kehitystä.

Marxisminkin tavoitteena on saavuttaa ymmärrys tieteenalan luonteesta. Se menee kuitenkin tämän yleisen tavoitteen yli, sillä pyrkimyksenä on sanoa myös jotain itse siitä yhteiskunnasta, joka tieteen muodot on tuottanut. Teoreettisesti pisimmälle kehitetyt politiikan tutkimuksen historian analyysit on marxismin puitteissa saavutettu ns. pääomaloogisen keskustelun yhteydessä. Ongelmana on kuitenkin usein ollut historiallisen perspektiivin puuttuminen. Poliitiikan tutkimus on nähty liian tiukasti sidoksissa porvarillisen valtion erityisen muodon ylläpitoon, poliittisen järjestelmän stabiilisuuteen ja tätä ylläpitäviin sosialisatiomekanismeihin. Eri yhteiskuntatieteiden väliset suhteet on tällön käsitetty liiankin jäykkänä, koska jokaiselle yhteiskuntatieteelle on annettu oma paikkansa kapitalismin reproduktiofunktioiden kannalta.<sup>6</sup> Historiallisen analyysin ongelma on aktualisoitunut myös tutkimuksen »aineistossa», sillä taipumuksena on ollut käsitellä pelkästään politiikan teorian (poliittisen ajattelun klassikkoja.<sup>7</sup>

Perinteisemmässä marxismissa (esim. marxismi-leninismi) historiallisuus sitä vastoin on ollut keskeisesti esillä. Ongelmana on kuitenkin ollut, että tieteen kehitystä on selitetty marxismin peruskategorioiden (tuotantovoimat, tuo-

tantosuhteet) avulla, jolloin on päädytty tavallaan normaaliin tieteesosiologiaan. Tästä on ollut seurauksena, että porvarillinen politiikan tutkimus on nähty pääasiassa tai pelkästään porvariston ideologisena aseena työväenluokkaa ja sosialistisia maita vastaan, eikä olla pystytty ylittämään analyysia tältä osin.<sup>8</sup>

Vaikka kummankaan tradition ansioita ei ole syytä kieltää, ovat ne johtaneet omalta kannaltaan umpikujiin marxilaisen yhteiskunta-analyysin kehittämisen suhteen (funktionalismi, subjekti—objekti-suhteen mekaaninen tarkastelu, ryhmäintressien liiallinen korostaminen). Umpikujien aukaisemiseksi olisikin pyrittävä kehittämään myös uusia ratkaisuja porvarillisen politiikan tutkimuksen analysoimiseksi.

Erään mahdollisuuden tarjoaa *Louis Althusserin* esittämä ns. symptomaalisen lukemisen ohjelma, jossa pyritään löytämään tieteen murrokset teoreettisessa käytännössä. Tällaisella teoreettisella käytännöllä on yhteneväisyyksiä freudilaisen psykoanalyysin kanssa. Samalla lailla kuin psykoanalyysissa pyritään tulkitsemaan potilaan kertomuksia käyttäen apuna psykoanalyysin yleistä teoriaa, symptomaalisessa lukemisessa tutkija tulkitsee teksteihin sisältyvää merkitystä käyttäen apuna marxilaista teoriaa kapitalistisesta yhteiskuntamuodosta. Tämä tuo symptomaaliseen lukemiseen hermeneuttisen lähtökohdan. Tutkija rekonstruoi tieteen ajatusmuodot käyttäen materiaalinaan eri tieteenalojen tuotantoa. Symptomaalinen lukeminen menee kuitenkin puhtaasti hermeneuttisen ohjelman yli, sillä siinä pyritään hahmottamaan myös tieteenalan sisäinen logiikka (Mikä on ajatusmuodon problematiikka? Minkälaisiin osiin ajatusmuoto hahmottuu? Mikä on osien suhde toisiinsa?). Historiallisessa tarkastelussa pyritään sitten löytämään ajatusmuotojen sisäiset murrokset ja näiden murrosten kautta hahmottamaan myös reaalihistoriallista kehitystä. Taustalla on koko ajan marxilainen teoria kapitalistisesta yhteiskuntamuodosta. Toisaalta tätä käytetään analyysin lähtökohtana, toisaalta sitä pyritään analyysin avulla täsmentämään ja kehittämään.<sup>9</sup>

Tässä kirjoituksessa pyritään tarkastelemaan viimeksi mainitun strategian valossa yhdysvaltalaisen politiikan tutkimuksen historiallista kehitystä. Analyysi pitäytyy pelkästään historian analyysiin eikä pyri reaalihistoriallista kehitystä koskeviin päätelmiin. Yhdysvallat on valittu tutkimuskohteeksi monestakin syystä. Historiankirjoituksen kannalta voidaan viitata lähinnä kahteen seikkaan. Ensinnäkin politiikan tutkimuksen teoreettiset viitekehykset ja kysymyksenasettelut ovat pääasiassa lähtöisin Yhdysvalloista. Varsinkin 1950- ja 1960-luvuilla politiikan tutkimuksen valtavirratt tulivat Yhdysvalloista. Näin oli myös laita Suomen kohdalla. Toiseksi politiikan tutkimuksen kehitys näkyy puhtaimmalla muodollaan juuri Yhdysvalloissa yhtenäisen tradition vuoksi. Ensimmäiset akateemiset oppituolet politiikan tutkimuksessa syntyivät Yhdysvalloissa ja kehitys on edennyt siellä suhteellisen suoraviivaisesti. Euroopassa politiikan tutkimus (ja yleensä yhteiskuntatieteet) ovat sitä vastoin kärsineet monista sisäisistä ongelmista. Fasismien nousu Italiassa ja Saksassa keskeytti yhteiskuntatieteiden kehityksen, Ranskassa ja Englannissa taas oli poliittisia

tekijöitä, jotka estivät politiikan tutkimusta kehittymästä samaan suuntaan kuin Yhdysvalloissa.

Seuraavassa kirjoituksessa pyrkimys symptomaaliseen lukemiseen ei merkitse aikaisempien tutkimustulosten vääräksi osoittamista, vaan tarkentamista. Myös symptomaalisen lukemisen kannalta on ensin tehtävä perinteellistä historiankirjoitusta, jonka avulla voidaan vasta lähteä tarkempaan analyysiin. Tässäkin kirjoituksessa luodaan ennen symptomaalista lukemista lyhyt katsaus politiikan tutkimuksen institutionaaliseen kehitykseen Yhdysvalloissa pyrkien samalla valottamaan niitä taloudellisia, poliittisia ja kulttuurillisia tekijöitä jotka yhdessä tieteen sisäisen järjestelmän kanssa ovat olleet tuon kehityksen taustalla. Tämä osa kirjoitusta ei ole eikä voikaan olla täydellinen. Se on johdatusta itse tutkimukseen. Sen jälkeen kun symptomaalisen lukemisen avulla on rekonstruoitu politiikan tutkimuksen historiallinen kehitys ja sen loogiset muodot voidaan palata uudelleen konkreettiseen historiankirjoitukseen. Tässä kirjoituksessa paluu ei kuitenkaan ole mahdollinen. Sen sijaan artikkelin tarkoituksena on havainnollistaa väitettä, että politiikan tutkimuksen historiaa ei voi ymmärtää, ellei ensin tunne näitä »yeisiä muotoja».

## 2. Piirteitä yhdysvaltalaisen politiikan tutkimuksen historiallisesta kehityksestä

### 2.1. Valtion rakentamisen politiikan tutkimus

Käsite politiikan tutkimus (political science) oli esiintynyt hyvin erilaisissa muodoissa Yhdysvalloissa jo 1600-luvulta lähtien. Kun vuonna 1880 perustettiin politiikan tutkimuksen ensimmäinen varsinainen opetuksesta ja tutkimuksesta huolehtiva »The School of Political Science» Columbian yliopistoon, merkitsi tämä kuitenkin oleellista muutosta aikaisempaan. Pian tämän jälkeen myös muut yliopistot alkoivat kehittää vastaavanlaisia kouluja ja tiedekuntia. Vuonna 1881 avattiin politiikan tutkimuksen laitos (the department of political science) Michiganin yliopistossa. Johns Hopkins yliopiston historian laitoksella politiikan tutkimus alkoi kehittyä historian osa-alueena jne. Uusi tieteenala alkoi voimakkaasti institutionalisoitua.

Oppiaineen epämääräisyyttä tässä vaiheessa kuvaa se, että Columbian yliopiston »The School of Political Science» oli lähinnä kollektiivinen nimi historian, poliittisen filosofian, taloustieteen, julkisoikeuden, sosiologian ja diplomaatian kursseille. Koulu muuttuikin pian valtiotieteelliseksi tiedekunnaksi (the Faculty of Political Science), jossa politiikan tutkimus ei suinkaan ollut yksin edustettuna. Esimerkiksi vuonna 1906 tiedekunnan 13:sta täydestä professorista vain kolmen voi tulkita olleen politiikan tutkimuksen professoreita nykyisessä mielessä. Muut edustivat mm. poliittista taloustiedettä, historiaa ja sosiologiaa. Tässä vaiheessa kokonaisuus vielä miellettiin yhtenäiseksi: kyseessä olivat *valtiotieteet*.<sup>10</sup>



Akateemisen politiikan tutkimuksen perustajana on yleisesti pidetty *John W. Burgessia*, koska Columbian koulu syntyi juuri hänen aloitteestaan. Hän oli myös maailman ensimmäinen erityisesti politiikan tutkimuksen professori (professor of political science). Ennen Columbiaan tuloaan Burgess oli opiskellut mm. Ranskassa ja Saksassa. Hänen perustamansa koulun ajatus oli tavallaan synteesi tästä opiskelusta. Yliopiston hallinnosta huolehtiville (trustees) Burgess markkinoi koulua käyttäen esimerkkinään Ranskaan vuoden 1870 Saksalle hävityn sodan jälkeen perustettua »Ecole Libre des Sciences Politiques»-koulua, jonka tehtävänä oli kouluttaa Ranskaan päteviä hallintovirkamiehiä. Opetuksen menetelmät ja tutkimuksen tavoitteet Burgess toi kuitenkin Saksasta.

Burgess ei ollut mikään poikkeus, sillä yhdysvaltalaiset jatko-opiskelijat suuntasivat Eurooppaan tekemänsä opintomatkat pääsääntöisesti Saksaan, jonne 1800-luvun loppupuolella matkasi satoja amerikkalaisia opiskelemaan. Saksalaisista yliopistoista oli 1860-luvun jälkeen muodostunut instituutioita, jotka ensimmäisinä maailmassa nostivat yliopiston tehtävistä tieteellisen tutkimuksen yleisen »elämään kasvattamisen» tai ammattikoulutuksen edelle.

Politiikan tutkijoita kiehtoivat ennen kaikkea ne ongelmat, joita Saksassa pyrittiin ratkaisemaan. Saksan yhdistyminen vuonna 1871 oli tarjonnut alun valtiosääntötutkimukselle. Tästä yhdysvaltalaiset politiikan tutkijat omaksuivat näkyvämmiin yleisen kysymyksenasettelun (oikeuspositivismi sen sijaan ei saanut jalansijaa Yhdysvalloissa). Saksalainen valtiokeskustelu tarjosi lähtökohdan yhdysvaltalaiselle politiikan tutkimukselle koska molempien maiden kehityksessä oli analogisia piirteitä. Samoin kuin Saksan yhdistäminen tarjosi liittovaltion muodon ongelman valtio-oppineille, tarjosi Yhdysvalloissa käyty sisällissota ja rekonstruktio-periodi (1865—1877) vastaavia ongelmia.<sup>11</sup> Maiden talouden kehityksessä oli myös samankaltaisia piirteitä. Kapitalismin kehitys oli voimakasta ja nopeaa. Valtio joutui nopeassa tahdissa puuttumaan talouteen, mikä vuorostaan nosti esiin kysymyksen valtion tehtävistä.

Yhdysvaltojen kehittyessä maailman johtavaksi teollisuusvaltioksi (jo 1890-luvulla), alkoi saksalaisvaikutus kuitenkin hiljalleen häviämään yhdysvaltalaisesta politiikan tutkimuksesta. Sisällissodan jälkeinen taloudellinen kehitys ja pääoman yhteenkokoontuminen toi mukanaan entistä enemmän työselkkauksia ja kritiikkiä trusteja kohtaan sekä nosti esiin populistisia liikkeitä maassa. Poliitiikan tutkijat omaksuivat tehtäväkseen tässä tilanteessa yhteiskunnan kokonaispääoman etujen puolustamisen, mikä sai heidät entistä enemmän hakemaan perusteluja anglo-amerikkalaisesta poliittisen ajattelun traditiosta.<sup>12</sup>

Kehitys heijastui kaikille aloille, myös koko julkisen hallinnon organisointiin. Esim. hallinnon tutkimuksen oppihistorian kannalta klassisena pidetty *Woodrow Wilsonin* artikkeli »The Study of Administration» liittyy selvästi hallinnon muuttuneisiin tarpeisiin. Spoils-järjestelmä ei enää vastannut pääoman intressejä, vaan tarvittiin puolueetonta virkamiehistöä, jonka tehtävänä oli pyrkiä kasaamaan yhteen erilaisia yhteiskunnallisia intressejä ja löytämään niille sovitteluratkaisuja.<sup>13</sup> Wilsonin vaatimus hallinnon ja politiikan erottamisesta toisistaan on ymmärrettävä juuri tässä mielessä.

Kehitys heijastui myös alkavaan kansainvälisen politiikan tutkimukseen. Vuoden 1893 taloudellinen taantuma vakuutti lopullisesti mm. poliitikot siitä, etteivät kotimarkkinat enää olleet riittävät Yhdysvaltain tuotannolle.<sup>14</sup> Vuonna 1898 Yhdysvallat julisti sodan Espanjalle, minkä seurauksena se alisti oman hallintonsa alle Guamin, Hawaijin saaret, Filippiinit ja Puerto Ricon. Samassa yhteydessä Kuuba joutui yhdysvaltalaisen pääoman intressipiiriin entistä tiiviimmin. Vaikka Yhdysvaltain ulkoisella ekspansiolla on pitempi historiansa, sodalla Espanjaa vastaan ja sen seurauksilla (liitetyt alueet) oli voimakas vaikutus politiikan tutkimukselle. Tästä alkoi näet politiikan tutkijoiden keskuudessa viritä kiinnostus kansainvälisen politiikan tutkimukseen ja Yhdysvaltain ulkopoliittikkaan.<sup>15</sup>

Enää ei ollut tarvetta etsiä apua saksalaisesta valtio-opista. Yhdysvaltain oma perinne oli riittävä, vaikka myös Englannista löytyi virikkeitä antavia tutkimuksia. Burgessin aika alkoi olla loppu, uusi valtio-oppi syntyi pyrkimyksenä ennen kaikkea kansalaisten poliittisen käyttäytymisen tutkimukseen. Yhteiskunnallisesti ja aatehistoriallisesti uuden politiikan tutkimuksen synty ajoittuu Yhdysvaltain »progressiiviseen» aikakauteen ja pragmatismien tunkeutumiseen yhteiskunnalliseen ajatteluun. Valtion organisaatio-ongelmien tavallaan ratkettua, itse poliittisen järjestelmän toiminta tuli tärkeäksi. Poliitiikan tutkijat eivät enää olleet suoraan porvarillisen valtion »rakentajia», vaan heidän huolekseen tuli koko järjestelmän optimaalinen toiminta.<sup>16</sup> Tähän politiikan tutkimuksen uudelleenorientoitumiseen liittyi myös The American Political Science Association-järjestön perustaminen vuonna 1903.

## 2.2. Poliittisen järjestelmän laajenemisen politiikan tutkimus

Uuden politiikan tutkimuksen alku tapahtui Yhdysvalloissa poliittisen järjestelmän muuttumisen seurauksena. Vuosisadan vaihde oli aikaa, jolloin yhteiskunnan järjestö rakenne kasvoi voimakkaasti. Myös äänioikeus laajeni. Yhdysvalloissa tosin miehet (valkoiset) olivat käytännöllisesti katsoen omanneet yhtäläisen äänioikeuden 1860-luvulta lähtien (eri osavaltioissa oli hiukan erilaisia sääntöjä), mutta naiset saivat yleisen äänioikeuden koko maassa lopullisesti vasta vuonna 1920. On kuitenkin muistettava, että mustat saivat yhtäläisen äänioikeuden Yhdysvalloissa oikeastaan vasta vuoden 1965 Civil Rights Actin ansiosta. Sitä paitsi viime vuosisadan lopun siirtolaisilta (huippuvuosi 1882, jolloin maahan muutti 788 992 henkilöä), puuttui pitkäänkin äänioikeus.

Periaatteessa samanlaisia tendenssejä oli havaittavissa myös Euroopassa. Euroopan maissa oli kuitenkin sisäisiä tekijöitä, jotka estivät täysimittaisen kehityksen samaan suuntaan. Äänioikeuden kehitys näissä maissa oli paljon monimutkaisempaa, oli kiellettyjä poliittisia puolueita, äänioikeuden rajoituksia, ylimääräisiä ääniä ja äänioikeuden myöntäminen naisille oli hitaampaa.<sup>17</sup>

Poliitiikan tutkimuksen kehittäjäksi jäikin Yhdysvallat, jossa vuosisadan alusta lähtien kehittyneet tutkimuksen uudet suuntaukset (pyrkimys tilastolli-

seen analyysiin, lähestyminen psykologiaan, painostusjärjestöjen ja puolueiden tutkimus, vallan analyysi jne.) löivät itsensä lopullisesti läpi ensimmäisen maailmansodan jälkeen. Uuden suuntauksen keskuksiksi muodostui Chicagon yliopisto *Charles E. Merriamin* johdolla (Chicagon koulukunta). Samaan aikaan APSA pyrki organisoimaan tutkimusta uusien suuntaviivojen mukaan. Järjestön hallitus perusti vuonna 1921 »politiikan tutkimuksen komitean» (Committee on Political Research), joka Merriam puheenjohtajana pyrki aktiivisesti luomaan sekä materiaalisia että henkisiä edellytyksiä uudelle tutkimukselle. Muutosta kuvaa hyvin komitean suosittamat tutkimuksen prioriteetit. Tutkimusta vaadittiin mm. poliittisen propagandan luonteesta, organisoitujen ryhmien asemasta vallankäytössä, yleisen mielipiteen synnystä, »tehokkaan kansalaisen» (effective citizenship) ominaisuuksista, äänestämättä jättämisestä sekä suoran esivaalijärjestelmän toiminnasta.<sup>18</sup>

APSA pyrki järjestämään myös erityisiä konferensseja politiikan tieteestä (Conference on the Science of Politics), joissa käsiteltiin politiikan tutkimuksen komitean ehdottamia tutkimuksen tieteellistämisen suuntaviivoja. Komitean aloitteesta APSA ryhtyi organisoimaan myös läheisempää yhteistyötä muiden yhteiskuntatieteellisten yhdistysten kanssa ja vuonna 1923 perustettiinkin The Social Science Research Council, jonka ensimmäiset jäsenet olivat The American Economic Association, The American Sociological Society ja The American Political Science Association. The Social Science Research Council on siitä lähtien näytellyt huomattavaa osaa yhdysvaltalaisen yhteiskuntatieteellisen tutkimuksen rahoituksen järjestäjänä sekä tutkimuksen suuntaviivojen ohjaajana.

Poliittisen käyttäytymisen tutkimisen ohella hallinnon tutkimus nosti voimakkaasti päätään 1930-luvulla. Keskeinen tekijä oli luonnollisesti *Franklin D. Rooseveltin* New Deal-politiikan vaikutuksesta kasvanut valtionhallinto. Toisaalta se nosti hallinnon ongelmat näkyvästi esiin, toisaalta suuri joukko yhteiskuntatieteilijöitä otettiin mukaan käytännön hallinnon työskentelyyn.<sup>19</sup>

Social Science Research Council perusti vuonna 1935 »julkisen hallinnon komitean» ja vuonna 1939 perustettiin »The Society for Public Administration». Samaan aikaan ilmestyivät myös hallinto-opin klassiset teokset.<sup>20</sup> Enää ei myöskään ollut tarvetta erottaa toisistaan hallintoa ja politiikkaa samalla lailla kuin Wilson oli tehnyt. Nyt oli tärkeämpää pyrkiä parantamaan hallinnon »joustamattomuutta», »epäyhtenäisyyttä» ja »epäresponsiivisuutta».<sup>21</sup> Hallinnosta oli tullut niin tärkeä tekijä, että yhteiskunnan kannalta sen joustava toiminta oli välttämätöntä. Hallinnolle ei enää riittänyt pääoman sisäisten ristiriitojen sovittelu, sen täytyi nyt sovittaa koko yhteiskunnan intressejä.

### 2.3. Kylmän sodan ja taloudellisen kasvun politiikan tutkimus

Toisen maailmansodan jälkeen politiikan tutkimus halusi tietoisesti ottaa itselleen demokratiaan kasvattamisen roolin maailmassa. Vuonna 1949 perustettiin UNESCO:n alaisuuteen The International Political Science Association

(IPSA) suurelta osin Yhdysvaltain aloitteesta ja rahoituksella. Tarkoituksena oli levittää tämän yhdysvaltalaisen oppiaineen sanomaa myös muualle maailmaan.<sup>22</sup>

Kylmän sodan aikana tutkimus oli selvästi osaltaan sidoksissa kapitalistisen ja sosialistisen maailmanjärjestelmän väliseen taisteluun.<sup>23</sup> Esim. *Harold D. Lasswell* pyrki kehittämään erityistä politiikkatieteellistä ohjelmaa, jonka tarkoituksena oli pyrkiä kokoamaan yhteen kaikki yhteiskuntatieteelliset resurssit »sivilisaatiomme peruskonfliktien ratkaisemiseksi». Koska »Moscow is the eruptive center of the world revolutionary pattern of our time», niin »one of the tasks of political analysis and management is to assist or to restrict the diffusion of this pattern.»<sup>24</sup> Lasswellille ja monille muille tehtäväksi muodostui tämän diffuusion estäminen.

Konkreettisia esimerkkejä Lasswellin lisäksi löytyisi lukemattomia *Gabriel Almondin* ja *Sidney Verban* klassinen »Civic Culture»-teos, samoin kuin toinen klassikko politiikan sosiologian puolelta, *Seymour Martin Lipsetin* »The Political Man», eksplisiittisesti asettivat tehtäväkseen tutkia demokratian edellytyksiä kommunismin uhan ja kehitysmaiden epävarman tulevaisuuden va-  
lossa.<sup>25</sup>

Politiikan tutkijat keskittyivät ennen kaikkea poliittisen järjestelmän stabiilisuuden ja legitimiisyyden ongelmiin. Kehittyneiden kapitalististen maiden talous toimi suhteellisen moitteettomasti, elettiin toimivan kapitalismin aikaa, jolloin hyödykkeiden ja tavaroiden tuotannossa sekä levittämisessä ei nähty ongelmia. Myös »rationaalisen» hallintomallin siirtäminen eri maihin nähtiin suhteellisen helpoksi.<sup>26</sup> Kuitenkin demokraattisen järjestelmän nähtiin tarvitsevan muutakin kuin pelkästään demokratian formaaliset piirteet (yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden, puolueiden olemassaolon, kansanedustuslaitoksen), sen nähtiin vaativan myös poliittista järjestelmää vastaavan poliittisen kulttuurin ja tämän kulttuurin luomiseen katsottiin tarvittavan yksilöiden asenteisiin suuntautuvaa tutkimusta.

Yksilöiden asenteiden tutkimisen ympärille kehittyikin Chicagon koulukunnan perinnön pohjalta uusi politiikan tutkimus, jota alettiin nimittää politiikan behavioraaliseksi tutkimukseksi. Näennäisesti kysymys oli metodisesta uudistumisesta, mutta todellisuudessa paljon syvemmästä murroksesta, metodisen muutoksen ollessa enemmän heijastusta tutkimuksen vaatimuksista. Syitä politiikan behavioraalisen tutkimuksen leviämiseen on esitetty monia.<sup>27</sup> Keskeinen tekijä on kuitenkin löydettävissä juuri tutkimuksen kohteista, poliittisten asenteiden ja osallistumisen ja ennen kaikkea äänestyskäyttäytymisen tutkimuksesta, joka samalla merkitsi laajojen survey-tutkimusten syntyä suurten yksitysten säätiöiden rahallisen tuen avulla.

1950-luvulla ja 1960-luvun alussa esim. Rockefeller-, Ford- ja Carnegie-säätiöt lahjoittivat politiikan tutkimukselle miljoonia dollareita. Kuvaavaa on, että esim. viisivuotiskautena 1959—64 Harvardin yliopisto sai politiikan tutkimukseen yli 20 miljoonaa dollaria, Columbian yliopiston saadessa yli 16 miljoonaa dollaria jne.<sup>28</sup> Behavioraalisen politiikan tutkimuksen edustajat ovat itsekin

(IPSA) suurelta osin Yhdysvaltain aloitteesta ja rahoituksella. Tarkoituksena oli levittää tämän yhdysvaltalaisen oppiaineen sanomaa myös muualle maailmaan.<sup>22</sup>

Kylmän sodan aikana tutkimus oli selvästi osaltaan sidoksissa kapitalistisen ja sosialistisen maailmanjärjestelmän väliseen taisteluun.<sup>23</sup> Esim. *Harold D. Lasswell* pyrki kehittämään erityistä politiikkatieteellistä ohjelmaa, jonka tarkoituksena oli pyrkiä kokoamaan yhteen kaikki yhteiskuntatieteelliset resurssit »sivilisaatiomme peruskonfliktien ratkaisemiseksi». Koska »Moscow is the eruptive center of the world revolutionary pattern of our time», niin »one of the tasks of political analysis and management is to assist or to restrict the diffusion of this pattern.»<sup>24</sup> Lasswellille ja monille muille tehtäväksi muodostui tämän diffuusion estäminen.

Konkreettisia esimerkkejä Lasswellin lisäksi löytyisi lukemattomia *Gabriel Almondin* ja *Sidney Verban* klassinen »Civic Culture»-teos, samoin kuin toinen klassikko politiikan sosiologian puolelta, *Seymour Martin Lipsetin* »The Political Man», eksplisiittisesti asettivat tehtäväkseen tutkia demokratian edellytyksiä kommunismin uhan ja kehitysmaiden epävarman tulevaisuuden va-  
lossa.<sup>25</sup>

Politiikan tutkijat keskittyivät ennen kaikkea poliittisen järjestelmän stabiilisuuden ja legitimiisyyden ongelmiin. Kehittyneiden kapitalististen maiden talous toimi suhteellisen moitteettomasti, elettiin toimivan kapitalismin aikaa, jolloin hyödykkeiden ja tavaroiden tuotannossa sekä levittämisessä ei nähty ongelmia. Myös »rationaalisen» hallintomallin siirtäminen eri maihin nähtiin suhteellisen helpoksi.<sup>26</sup> Kuitenkin demokraattisen järjestelmän nähtiin tarvitsevan muutakin kuin pelkästään demokratian formaaliset piirteet (yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden, puolueiden olemassaolon, kansanedustuslaitoksen), sen nähtiin vaativan myös poliittista järjestelmää vastaavan poliittisen kulttuurin ja tämän kulttuurin luomiseen katsottiin tarvittavan yksilöiden asenteisiin suuntautuvaa tutkimusta.

Yksilöiden asenteiden tutkimisen ympärille kehittyikin Chicagon koulukunnan perinnön pohjalta uusi politiikan tutkimus, jota alettiin nimittää politiikan behavioraaliseksi tutkimukseksi. Näennäisesti kysymys oli metodisesta uudistumisesta, mutta todellisuudessa paljon syvemmästä murroksesta, metodisen muutoksen ollessa enemmän heijastusta tutkimuksen vaatimuksista. Syitä politiikan behavioraalisen tutkimuksen leviämiseen on esitetty monia.<sup>27</sup> Keskeinen tekijä on kuitenkin löydettävissä juuri tutkimuksen kohteista, poliittisten asenteiden ja osallistumisen ja ennen kaikkea äänestyskäyttäytymisen tutkimuksesta, joka samalla merkitsi laajojen survey-tutkimusten syntyä suurten yksitysten säätiöiden rahallisen tuen avulla.

1950-luvulla ja 1960-luvun alussa esim. Rockefeller-, Ford- ja Carnegie-säätiöt lahjoittivat politiikan tutkimukselle miljoonia dollareita. Kuvaavaa on, että esim. viisivuotiskautena 1959—64 Harvardin yliopisto sai politiikan tutkimukseen yli 20 miljoonaa dollaria, Columbian yliopiston saadessa yli 16 miljoonaa dollaria jne.<sup>28</sup> Behavioraalisen politiikan tutkimuksen edustajat ovat itsekin



todenneet, että jos säätiöt eivät olisi tukeneet laajoja äänestyskäyttäytymistutkimuksia, niitä olisi tuskin kovinkaan paljon tehty.<sup>29</sup> Survey-tutkimusten kustannukset olivat niin suuret. Päädytään kysymään, miksi tutkijat ja säätiöt olivat yksimielisiä juuri tämänlaisen tutkimuksen tarpeesta.

Syitä on monia, mutta eräs on varmasti muuttunut kansainvälinen tilanne. Samoin poliittisen järjestelmän kehitys teki entistä tärkeämmäksi kansalaisten mielialojen tuntemisen. Yhdysvalloissa suoritettavat laajat survey-tutkimukset keskittyivät ennen kaikkea presidentinvaaleihin. Yhdysvaltain presidentti oli 1910-luvulta lähtien tullut entistä keskeisemmäksi koko järjestelmää kokoaivaksi keskuksiksi (saavuttaen lopullisen asemansa Franklin D. Rooseveltin presidenttiyden aikana). Tällöin suuryrityksille oli käynyt entistä tärkeämmäksi saada sopiva henkilö presidentiksi. Hänen kauttaan pääoman eri fraktiot pyrkivät tuottamaan itselleen sopivia ratkaisuja; samaan aikaan presidentin tehtävänä on huolehtia kansakunnan yhtenäisyydestä ideologisella tasolla.

#### 2.4. Taloudellisen ja poliittisen kriisin politiikan tutkimus

Tilanne alkoi muuttua 1960-luvun alussa. 1950-luvulta lähtien valtiokoneisto otti myös Yhdysvalloissa entistä enemmän huolehtiakseen monista sellaisista aloista, jotka aikaisemmin oli hoidettu yksityisen sektorin toimesta. Resurssien ollessa kuitenkin rajallisia tuli entistä tärkeämmäksi pystyä allokoimaan varoja rationaalisesti. Tämän seurauksena hallinnossa kehittyi 1960-luvulla nopeasti ns. policy-analyysi. Tilannetta loivat myös 1960-luvulla Yhdysvalloissa esiin nousseet vaikeat poliittiset ongelmat, mustien kansalaisoikeustaistelu, Vietnamin sota, slummit, ympäristökysymykset jne. Kansalaisten vaatimukset alkoivat nousta talouden vielä toimiessa hyvin. Talouden kriisin iskiessä 1960-luvun lopussa tällaisia odotuksia ei enää voitu poistaa päiväjärjestyksestä. Yleisen koulutustason noustua kansalaiset eivät enää myöskään suostuneet passiivisina alistumaan päätöksentekijöiden ratkaisuihin. Tämä »Great Disorder of the 1960s», kuten *Theodore J. Lowi* on tilannetta kutsunut, nosti politiikan ja hallinnon itsessään ongelmiksi. Niitä ei katsottu voitavan enää käyttää suoraan muiden ongelmien ratkaisuun.<sup>30</sup>

Behavioraalinen tutkimus oli poikennut kaikesta aikaisemmasta tutkimuksesta siinä, että näytti kuin se ei olisi ollut lainkaan kiinnostunut ajankohtaisista poliittisista kiistakysymyksistä. Tilanne oli siinä mielessä omituinen, että tutkijat olivat kiinteässä yhteistyössä sekä »yksityisen» että »julkisen» sektorin päätöksentekijöiden kanssa, mutta heidän kirjoituksissaan ei otettu kantaa yhteiskunnallisiin ongelmiin. Ehkä syy oli yksinkertaisesti siinä, että politiikan tutkijat samaistuivat niin täydellisesti siihen politiikkaan mitä yhteiskunnassa harjoitettiin.<sup>31</sup>

Ns. jälkibehavioraalinen vallankumous oli vastaisku behavioralismin väitettyä irrelevanttiutta ja konservatismia vastaan. Kritiikki tuli niin radikaalien vasemmistolaisten, konservatiivisen poliittisen filosofian kuin relevanttiutta kaipaavien policy-analytikkojen taholta.



Näistä ryhmistä policy-analyysin edustajat olivat selvimminkin sidoksissa vanhaan behavioraaliseen tutkimukseen. Tästä syystä ei olekaan ihme, että 1970-luvulla juuri he nousivat tieteenalan keskipisteeseen. Vaikka 1960-luvulta eteenpäin politiikan tutkimus on kehittynyt ehkä moniarvoisemmaksi kuin koskaan aikaisemmin, lienee oikeutettua todeta, että se mikä akateemisen politiikan tutkimuksen piirissä oli keskeistä, oli juuri policy-analyysin nousu.

### 3. Poliitiikan tutkimuksen neljä ajatusmuotoa

Edellisessä luvussa on hahmotettu hyvin ylimalkaisella tavalla sitä yhteiskunnallista kehitystä, johon politiikan tutkimus on reagoinut. Seuraavassa hahmotetaan tarkemmin edellä historiallisesti jaksotettua politiikan tutkimuksen kehitystä, nyt kuitenkin sen loogista muotoa. Apuna käytetään demokratian käsitettä, jonka avulla kehitys on kuvattavissa neljän, toisiinsa limittyvän, ajatusmuodon kautta. Nämä ovat:

1. edustuksellisen demokratian muotoutuminen ja sen ongelmien ennakointi (n. 1880—1920)
2. edustuksellisen demokratian ongelmat (n. 1900—1940)
3. pluralistinen demokratia demokratian ongelmien ratkaisijana (n. 1920—1965)
4. pluralistisen demokratian kriisi (n. 1945—)

Mikään vaihe ei lopu yhtäkkiä, yhtä vähän kuin toinen vaihe nousee hallitsevaan asemaan tyhjästä. Myös tässä mielessä syntyy eroa edellisen luvun historialliseen tarkasteluun.

#### 3.1. Edustuksellisen demokratian muotoutuminen ja sen ongelmien ennakointi

Politiikan tutkimus eriytyi itsenäiseksi tieteenalaksi valtion kehittymisen seurauksena. Uusi yhteiskuntamuoto syntyi kuitenkin tavoitteiden kautta, jotka ilmaistiin pyrkimyksenä vapauteen. Siihen liittyvät kysymyksenasettelut olivat olleet ajankohtaisia aina nousevan porvariston »suurista» ajattelijoiden (*Locke, Rousseau, Montesquieu* jne.) asti, eivätkä ne olleet menettäneet merkitystään politiikan tutkimuksen institutionalisoituessa omaksi tieteenalakseen.

Puhuessaan vapaudesta John W. Burgess esim. tarkoitti ennen kaikkea yksilöiden vapautta liikkua ja tehdä sopimuksia, yhdenvertaisuutta oikeuden edessä, yksityisen omistusoikeuden suoja, mielipiteenvapautta ja oikeutta mielipiteen ilmaisemiseen sekä uskonnonvapautta. Burgess teki selvän eron valtion ja valtiokoneiston (government) välillä, jolloin valtio ilmeni perustuslaissa ollen eri asia kuin valtiokoneisto. Valtio oli yhteiskunnan poliittinen organisaatiomuoto, jonka muodot määriteltiin suvereniteetin kautta.<sup>32</sup>

Kun politiikan tutkimus Yhdysvalloissa syntyi juuri vuosina jolloin valtiokoneisto ja oikeus muodostuivat suhteellisen pysyviksi muodoiksi, on selvää,

että tutkimuksen klassikot kiinnittivät huomionsa juuri tähän prosessiin. Heille kysymykset vapaudesta sekä valtion suvereniteetistä ja tehtävistä nousivat keskeisiksi tutkimuskohteiksi. Tutkimuskohteista johtuen on myös ymmärrettävissä, miksi tutkimuksen metodi noudatteli vertailevaa, juridista ja historiallista analyysia.<sup>33</sup>

Burgess ei ottanut itse selvää kantaa esim. äänioikeuden laajentamiseen. Yleensäkin politiikan tutkimuksen ensimmäisen vaiheen edustajat suhtautuivat siihen epäröiden. Kuvaava on toisen politiikan tutkimuksen klassikon, *Westel Woodbury Willoughbyn*, ajattelu. Hän käsitteli demokratiaa eli poliittisten oikeuksien laajentamista hyväksyvästi, mutta oli samaan aikaan huolestunut siitä, millaisia vaikutuksia äänioikeuden laajentamisella tulisi olemaan tehokkaan hallinnon ja yleisen hyvinvoinnin kannalta. Demokratiaan liittyi Willoughbyn mukaan selviä sisäänrakennettuja puutteita. Se johti valtion johdon meritokratisoitumiseen sekä puoluejärjestelmän kehittymiseen kaikessa intensiteetissään, josta taas oli seurauksena enemmistön tyrannia. Demokratia oli hänen mielestään monimutkainen ja vaikeasti hallittava järjestelmä, joka edellytti korkeaa moraalialia, korkealla tasolla olevaa koulutusta, suurta määrää itsekontrollia, yhteiskunnallista tasa-arvoisuutta ja ennen kaikkea yhteiskunnan kyvykkäimpien kansalaisten aktiivista, mutta erityiseduista vapaata osallistumista poliittiseen elämään. Näistä vaikeuksista huolimatta Willoughby ei halunnut asettua vastustamaan demokratian laajentamista. Ongelmat tarjosivat kuitenkin politiikan tutkijoille tärkeän työkentän puoluejärjestelmän organisaatiomuodon järjestämiseksi.<sup>34</sup>

### 3.2. Edustuksellisen demokratian ongelmat

Demokratian laajetessa uusi järjestelmä kiteytettiin edustuksellisen demokratian käsitteeseen. Huomio kiinnittyi nyt kansalaisiin (äänestäminen) sekä ryhmiin (ryhmäintressit). Kansalaisten ja ryhmien esiinnousu politiikan areenalle aiheutti myös käsitteellisen uudelleen arvioinnin valtioteoriassa, mikä ilmaistiin vaatimuksina monistisesta valtioteoriasta pluralistiseen siirtymisenä. Monistisen valtioteorian mukaan valtio oli ollut yhteiskunnan poliittinen organisaatiomuoto, jossa valtion suvereniteetti oli löydettävissä siitä organisaation osasta, jonka hallussa oli lopullinen mahdollisuus käyttää fyysistä pakkovaltaa. Pluralistinen valtioteoria taas tahtoi kieltää monistisen valtioteorian esittämän valtion yhtenäisyyden ja sen suvereniteetin absoluuttisuuden.<sup>35</sup>

Yhteiskunta nähtiin koostuvan toistensa kanssa kilpailevista ryhmistä. Valtiokin oli vain ryhmä muiden joukossa, koko yhteiskunnan kattava metaryhmä. Pluralistisen valtioteorian edustajien mukaan oli tärkeää huomata, ettei yksilöiden poliittisen lojaalisuuden tarvinnut kuulua pelkästään valtiolle, vaan yksilöillä nähtiin olevan erilaisia lojaalisuuden kohteita. Todellisuudessa kyse oli siitä, että pluralistisen valtioteorian edustajat halusivat voimakkaasti korostaa ryhmien merkitystä uudessa poliittisessa tilanteessa. Monistinen valtioteoria oli

usein kaventunut pelkäsi juridiseksi analyysiksi, eikä ottanut huomioon ryhmien todellista merkitystä. Tässä tilanteessa olikin luonnollista, että suvereniteetin käsite korvattiin vallan käsitteellä.<sup>36</sup>

Kun tutkimus siirtyi entistä enemmän kansalaisten ja ryhmien sekä näiden intressien tutkimiseen, myös tutkimuksen metodissa tapahtui muutoksia. Kun aikaisemmin oli korostettu ilmiöiden vertailevaa ja historiallista tutkimusta, 1900-luvun alussa alettiin vaatia entistä enemmän sellaista empiiristä tutkimusta, jonka tehtävänä olisi laajojen tosiasia-aineistojen kerääminen. Uusien menetelmien tarvetta perusteltiin suoraan juuri edustuksellisen demokratian mukanaan tuomilla vaatimuksilla. Tähän liittyen politiikan tutkimuksessa alettiin korostaa psykologian tarjoamia mahdollisuuksia tutkimukselle. Samaan aikaan kun tilastollisia menetelmiä korostavat artikkelit alkoivat levitä varsinkin 1920-luvulla, alkoivat ilmestyä myös psykologian merkitystä korostavat artikkelit.<sup>37</sup>

Kehä kiertyi umpeen. Valtio yhteiskunnan poliittisena organisaationa oli muuttunut yhteiskunnan metaryhmäksi, valtion tehtävien analyysistä oli siirtynyt kansalaisten ja ryhmien taistelun tutkimiseen. Historiallinen vertaileva analyysi oli muuttunut tilastolliseksi psykologiaan perustuvaksi analyysiksi (samaan aikaan tiede alettiin nähdä myös entistä enemmän kontrollin välineenä), suvereniteetin käsite oli muuttunut abstraktimmaksi vallan käsitteeksi ja lopulta vaatimukset vapaudesta ja demokratiasta olivat muuttuneet edustuksellisen demokratian toimivuuden analyysiksi. Alkoi näkyä merkkejä siirtymisestä pluralistisen (ryhmiin perustuvan) demokratian käsitteellistämiseen.

### 3.3. Pluralistinen demokratia demokratian ongelmien ratkaisijana

Toisen maailmansodan jälkeen Chicagon koulukunnan esiinnostamat teemat muodostuivat politiikan tutkimuksen keskeisiksi kysymyksenasetteluiksi. Entistä selvemmin tajuttiin, että edustuksellinen demokratia ei puhtaassa muodossaan toiminut tyydyttävästi: äänestysprosentti pysyi alhaisena, erityisintressit syrjäyttivät yleisen hyvän jne. Tässä tilanteessa ryhmistä muodostui politiikan keskeisiä toimijoita, jolloin »the conception of politics as a system of power relationships clashes with such doctrines as that of popular self-government».<sup>38</sup> Poliittikka nähtiin taisteluna vallasta usean valtokeskuksen välillä (puolueet, edustuslaitokset, äänestäjät, painostusjärjestöt) ja yhteiskunnan toimintaa selitettiin vallan tasapainomallin avulla.

Uuden demokratiateorian syntyyn vaikuttivat voimakkaasti myös äänestyskäyttäytymistutkimukset. Osa näistä tosin liittyi kiinteästi poliittiseen käytäntöön. Tutkijat olivat kiinnostuneita kansalaisten muuttuvista asenteista ehdokaisiin ja eri poliittisiin kysymyksiin (puoluekannatus näytti olevan vähemmän altis muutoksille). Ideologisesti nämä tutkimukset lähtivät edelleen edustuksellisen demokratian ihanteesta.<sup>39</sup>

Pluralistisen demokratiateorian kehittymisen kannalta muodostuivat keskeisiksi tutkimukset, joissa kiinnitettiin huomio kansalaisten »irrationaaliseen»

äänestyskäyttäytymiseen. Kun klassinen demokratian teoria oli lähtenyt siitä, että kansalaiset olivat kiinnostuneita politiikasta, osallistuivat politiikkaan, omaten tietoa politiikasta sekä tehden rationaalisia valintoja tietonsa perusteella, empiiriset tutkimustulokset paljastivat varsin pian nämä oletukset epätodellisiksi.<sup>40</sup>

Tilanne koettiin paradoksina. Yksityiset äänestäjät eivät näyttäneet täyttävän edustuksellisen demokratian vaatimuksia, mutta toisaalta järjestelmän organisaatiomuodon katsottiin olevan demokraattinen. Järjestelmän toiminnan kannalta päädyttiinkin varsin pian siihen »loogiseen» johtopäätökseen, että poliittisen demokratian säilymisen kannalta olivat muut asiat tärkeämpiä kuin klassisen teorian olettamukset yksityisten kansalaisten käyttäytymisestä.

Demokratian säilymisen kannalta tarvittiin erilaisia ihmisiä. Demokratia ei voisi säilyä, jos kaikki olisivat yhtä aktiivisia politiikassa. Äärimmäinen kiinnostus saattaisi johtaa jäykkään, demokratiaa uhkaavaan fanatismiin. Oli vain hyvä, että osa kansalaisista oli passiivisia, osa aktiivisia ja suurin osa näiden kahden ääripään väliltä. Alhainen kiinnostus politiikkaan teki mahdolliseksi välttämättömän poliittisen muutoksen nopeasti muuttuvassa yhteiskunnassa. Yksityisillä kansalaisilla ei tarvinnutkaan olla varmoja mielipiteitä kaikista asioista, riitti kun heillä oli yleinen kuva asioista. Järjestelmä tarvitsi sopivan määrän yksimielisyyttä ja ristiriitoja toimiakseen.<sup>41</sup>

Pluralistisen demokratiateorian mukana vallan käsite alkoi saada myös entistä täsmällisempää merkitystä. Kun Merriamilla ja osittain Lasswellilläkin käsite oli 1930-luvulla ollut suhteellisen monimerkityksinen, 1950-luvulla alettiin eritellä tarkemmin sen eri puolia, auktoriteettia, vaikutusvaltaa, vallan eri perusteita jne. Alettiin selvästi erottaa toisistaan poliittiseen järjestelmään liittyvä valta ja valtiokoneistoon vaikuttamaan pyrkivien ryhmien valta. Edellisen valta-aspektin erittelyn keskeiseksi hahmoksi nousi *David Easton*, jälkimmäisen *Robert A. Dahl*.

Tähän liittyi valtion käsitteen uudenlainen mieltäminen. Pluralistisen demokratiateorian kiteytyttyä, valtio supistui valtiokoneistoksi, johon poliittisessa järjestelmässä toimivat ryhmät pyrkivät vaikuttamaan. Valtion käsitteen muuttuminen näkyy selvimmin Eastonin suorittamassa valtion ja vallan käsitteiden kritiikissä.<sup>42</sup>

Kun Easton määritteli politiikan »arvojen auktoritatiiviseksi allokaatioksi yhteiskuntaa varten», hän halusi tehdä selvän eron aikaisempiin valtateoreettikkoihin. Tältä perustalta Easton muotoili (systeemiteorian innoittamana) poliittisen järjestelmän mallinsa jonka kaksi input-muuttujaa, kannatus ja vaatimukset, olivat mitä sopivimmat aikana, jolloin talous toimi suhteellisen hyvin. Muita näkyviä murheita ei juuri ollut kuin kasvava sosialistinen maailmanjärjestelmä ja uusien itsenäistyvien kansakuntien kehitystiet.

Pluralistisen demokratiateorian keskeiseksi vaikutusvallan teoreetikoiksi kohosi puolestaan Robert A. Dahl. Yhteiskunnassa oli hänen mukaansa olemassa useita keskenään kilpailevia eliittejä. Määrätyt yksilöt kyllä hallitsivat, mutta näillä ei välttämättä ollut samaa yhteiskunnallista taustaa (he omasivat

erilaisia valtaresursseja). Myös samanlaiset resurssit omaavat henkilöt saattoivat omata erilaista poliittista vaikutusvaltaa, koska saattoivat käyttää resurssejaan eri lailla. Ei ollut olemassa mitään yksiselitteistä eliittiä, vaan useita, eri intressiperusteilta muodostuvia eliittejä. Vaikka järjestelmässä oli puutteita, se kuitenkin omasi parhaat mahdolliset puitteet demokratian toteutumiseksi. Oli olemassa formaalit demokraattiset poliittiset instituutiot, vähemmistöjen asema ja kansalaisten poliittiset oikeudet oli turvattu. Järjestelmä oli myös stabiili ja tämä itsessään oli yksi osoitus järjestelmän demokraattisuudesta. Dahlille demokratia itse asiassa vaati, että oli olemassa johtajia ja johdettavia.<sup>43</sup>

Edellä käsitellyt henkilöt ja tutkimukset (äänestyskäyttäytymistutkimukset, Dahl, Easton) muodostavat loogisen kokonaisuuden, jota täydentävät myös useat muut alan johtavat tutkijat (*David B. Truman*, *Gabriel A. Almond*, *Sidney Verba*, *Anthony Downs*, *Seymour Martin Lipset* jne.). Valtion supistuminen valtiokoneistoksi, legitimitietin ongelmat sekä uudenlainen käsitys demokratiasta näkyivät toisen maailmansodan jälkeisessä keskeisessä tutkimuksessa. *Michael A. Weinstein* on myös vakuuttavasti pystynyt osoittamaan, miten johtavat politiikan tutkijat käsitelivät teoksissaan juuri yhteiskunnallisen järjestyksen ongelmaa, kukaan heistä ei asettanut kysymystä, miten olisi mahdollista muuttaa poliittista järjestelmää.<sup>44</sup>

#### 3.4. Pluralistisen demokratian kriisi

Ensimmäiset merkit pluralistisen demokratiateorian kyseenalaiseksi asettamisesta nousivat esiin jo 1960-luvun alussa. Kritiikki oli tällöin toisaalta teknistä («tieteellistä»), toisaalta »ideologista» (nousten klassisen demokratiateorian pohjalta). »Teknisen» kritiikin aloittivat *Peter Bachrach* ja *Morton S. Baratz*, joiden mukaan pluralistit olivat kiinnittäneet huomionsa pelkästään osaan koko vallan problematiikasta. Pluralistien ongelma oli siinä, etteivät nämä olleet kiinnostuneita vallan lähteistä, pelkästään sen käytöstä. Valta pluralisteille oli merkinnyt pelkästään osallistumista päätöksentekoon. Tästä seurasi, ettei empiirisessä tutkimuksessa ollut pystytty käsittelemään vallankäyttöä, joka supisti poliittisen päätöksenteon pelkästään suhteellisen »turvallisiin» kysymyksiin. Institutionaaliset pidäkkeet estivät usein valtataistelua näkymästä päätöksenteossa mm. koska toinen osapuoli katsoi, ettei sillä ollut mahdollisuuksia voittoon (tai ei muuten katsonut ajan olevan oikea taisteluun ryhtymiseksi). Toisella osapuolella oli tällöin sellaista institutionaalista valtaa, joka esti tiettyjen kysymysten tuleminen päätöksentekoon. Pluralistien toinen ongelma oli siinä, etteivät he pystyneet esittämään mitään objektiivisia kriteereitä poliittisen areenan »tärkeille» ja »vähemmän tärkeille» kysymyksille, joiden suhteen valtaa mitattiin. Kun oletettiin kaikkien asioiden olevan yhtä tärkeitä lisääntyivät mahdollisuudet päätyä pluralistisiin johtopäätöksiin.<sup>45</sup>

Toisenlaista kritiikkiä edustivat kirjoitukset, joissa pluralisteja syytettiin konservatiivisuudesta ja demokratian ihanteiden pettämisestä. Nämä kriitikot



katsoivat, ettei enää ollut syytä pitää huolta poliittisen järjestelmän stabiiliisuudesta, vaan suunnata ponnistukset demokratian lisäämiseen yhteiskunnassa, kansalaisten saamiseksi mukaan politiikkaan. Poliittisessa osallistumisessa oli korostettava sen kasvattavaa vaikutusta, eikä pitänyt tyytyä empiiristen tutkimustulosten antamaan kuvaan yhteiskunnan passiivisista kansalaisista.<sup>46</sup>

Klassiseen demokratiateoriaan perustuva pluralismin kritiikki ei kuitenkaan noussut kovinkaan merkittäväksi tekijäksi politiikan tutkimuksessa. Kriitikot eivät pystyneet esittämään kuin moraalista kritiikkiä, paljastamaan pluralistisen demokratiateorian sitoutumisen vallitsevaan yhteiskuntajärjestelmään ja sitten vaatimaan demokratian lisäämistä yhteiskunnassa. Sen sijaan tärkeämmän merkityksen saivat ne pluralistisen demokratian kriitikot, jotka perustivat näkemyksensä yhteiskunnan reaaliseen muuttumiseen. Näitä olivat ennen kaikkea *Thomas R. Dye* ja *Theodore J. Lowi*, jotka kumpikin pyrkivät etsimään ratkaisua demokratian kriisiin. Dye on etsinyt sitä eräänlaisesta tieteellisestä elitismistä, Lowi vuorostaan lakiin perustuvasta demokratiasta.<sup>47</sup>

Pluralistisen demokratiateorian kritiikissä yhtä hyvin kuin koko jälkibehavioraaliosessa vallankumouksessa oli kysymys jälleen tutkimuksen painopisteen muutoksista. Legitimiteetin kannalta tärkeiksi tulivat myös yhteiskunnalliset vaateet. Poliittisen järjestelmän stabiliteetin kannalta yhteiskunnallisen päätöksentekokoneiston rationalisointi ja joidenkin vaateiden toteuttaminen nähtiin nyt entistä selvemmin legitimiteetin edellytyksinä eikä enää luotettu pelkästään sosialisatioprosessien kykyyn tuottaa legitimiteettiä. Kuten *Thomas R. Dye* kirjoitti:

»American political science has tended to emphasize the support a system receives as a product of commitments to the character of the system itself. These commitments are certainly important to any political system, but what consequences do policy outcomes have for the level of support accorded to a political system? Which demands must be satisfied in order to maintain enough support to enable the system to persist? How long can attachments to the system provide the necessary support for a political system in the face of unsatisfying outcomes? These and similar questions lie behind the need for future research on policy outcomes.»<sup>48</sup>

Policy-analyysin puitteissa suoritettujen valtion tehtävien analyysit, erilaiset policy-tyyppi-luokitukset sekä vaatimukset tutkimuksen relevanssista ja vaipaimista tutkimusmetodeista onkin nähtävä poliittisen muodon tasolla yrityksinä vastata pluralistisen demokratian kriisiin. Pluralistisen demokratiateorian »synnyttämät» kysymyksenasettelut ovat säilyneet, mutta niihin on alettu tehdä varauksia, painopisteet ovat muuttuneet ja analyysi tarkentunut monilta osin.

Pluralistisen demokratiateorian kritiikki paljastaa myös pyrkimyksen luoda uusi yhteiskunta ja uusi demokratiateoria. Näin on tavallaan palattu politiikan tutkimuksen ensimmäisen vaiheen kysymyksenasetteluihin. On palattu pohtimaan valtion organisaatiomuotoa, valtion tehtäviä sekä vaatimaan uudenlaista poliittista järjestelmää. Edustuksellinen demokratia ei koskaan ehtinyt toteu-



tua kunnolla, ennen kuin pluralistinen demokratia syrjäytti sen. Nyt pluralistinen demokratia on itse kriisissä ja tarvitaan uudenlaista demokratian muotoa, jota vielä ei ole olemassa.

#### 4. Rekonstruoidun politiikan tutkimuksen historiallisen kehityksen luonteesta

Edellä hahmotettu politiikan tutkimuksen ajatusmuodon kehitys on teoreettinen rekonstruktio, jolloin on selvää, että analysoimatta on jäänyt yleisestä kehityksestä poikkeavia suuntauksia, samoin kuin tietoisia vastatrendejä vallitsevalle tutkimustraditiolle. Hahmotellut neljä ajatusmuotoa ovatkin selvästi edustaneet eräänlaista »keskitien» ideologiaa, konservatismiin ja radikalismiin välissä. Sen vuoksi ei olekaan ihme, että politiikan tutkimuksen historiaa ovat leimanneet myös hyökkäykset näiltä kummaltakin taholta, samaan aikaan kun vallitseva politiikan tutkimus itse on käynyt taistelua juuri näihin kahteen suuntaan.<sup>49</sup>

Hyvän esimerkin keskitien ideologiasta tarjoaa vaikkapa 1930-luku, jolloin New Deal-politiikkaan osallistuneet politiikan tutkijat joutuivat puolustamaan suunnittelua sitä vastaan hyökänneitä tutkijoita (*Walter Lippman, Friedrich A. Hayek*) vastaan. Samaan aikaan he kritisoiivat marxismia ja pyrkivät todistamaan, että taloudellinen suunnittelu ja marxismi eivät olleet identtisiä.<sup>50</sup> Vaikka marxilainen kritiikki politiikan tutkimusta kohtaan tuohon aikaan oli olematonta, se ei kuitenkaan estänyt radikaalia liberaalia kritiikkiä nousemasta esiin näitä »keskitien kulkijoita» vastaan, mm. siitä syystä, että nämä olivat unohtaneet kokonaan taloudelliset kriisit politiikan analyyseistaan.<sup>51</sup>

Koska tutkimuksen menetelmät ovat sidoksissa tutkimuskohteisiin ja tutkimuksen tavoitteisiin, ei ole myöskään ihme, että politiikan tutkimuksen yksi keskeisimmistä kiistakysymyksistä koko sen itsenäisen olemassaolon ajan on ollut kysymys tieteen oikeasta metodista. Kysymys aktualisoitui varsinkin siinä vaiheessa, kun politiikan tutkimuksesta alettiin tehdä entistä kvantitatiivisempää ja eksaktimpää. Sotien välisen ajan keskeisiä taistelijoita filosofisen ja historiallisen tutkimuksen puolesta olivat *William Yandell Elliott, Edward S. Corwin* ja *Charles A. Beard*.<sup>52</sup> Kun politiikan behavioraalinen tutkimus saavutti toisen maailmansodan jälkeen johtavan aseman politiikan tutkimuksessa, kritiikki sitä vastaan nousi ennen kaikkea konservatiiviselta, filosofiselta taholta.<sup>53</sup>

Jälkibehavioraalisen vallankumouksen mukana poliittinen ja metodologinen kritiikki jälleen yhtyivät. Kritiikki suuntautui kaikkein eksplisiittisimmin behavioralismin metodologiaa vastaan (luonnontieteellistä tutkimusotetta vastaan), mutta se sisälsi myös selvän poliittisen dimension; siinä suhteessa radikaali-liberaalit, marxilaiset ja konservatiiviset näkemykset politiikan tutkimuksesta löysivät yhteisen intressin.

Yhdysvaltalaisen politiikan tutkimuksen historialliset ajatusmuodot on siten rekonstruoitu hallitsevan tieteenkäsityksen muotoon. Samalla on huomattava,

että tavallaan sekä »historiallinen» että »looginen» historia kattavat toisensa. Tämä on luonnollista, koska »historiallista» on käytetty johtolankana »loogisen» tutkimuksessa. Jälkimmäisestä on sitten kuitenkin yritetty poistaa historian sattumanvaraisuus.<sup>54</sup> »Historiallinen» osuus on sitä paitsi pakostakin aina epätäydellinen, eikä se voi täydellinen ollakaan. Ei ole olemassa mitään täydellistä selitysmallia, jonka avulla tieteenkehitystä voitaisiin selittää.<sup>55</sup> Siinä mielessä tieteenhistoriat ovat aina pakostakin jonkinlaisia rekonstruktioita.

»Loogisessa» tarkastelussa nousevat keskeisenä esiin myös tutkijat subjekteina, heidän käyttämänsä käsitteet, valitsemansa tutkimusongelmat ja muodostamansa teoriat. Tutkijat ovat historian ehdollistamia, mutta tieteellisessä käytännössä he omaksuvat myös oman autonomiansa. Tätä loogista muotoa ei ole mahdollista ymmärtää ilman hermeneuttista lukemista. Kuten myös jo artikkelin alussa todettiin, symptomaalisen lukemisen jälkeen olisi palattava uudestaan alussa tutkimuksen johtolankana olleeseen »historialliseen» historiaan. Tässä ei tähän kuitenkaan ole mahdollisuutta, sillä se vaatisi uusia syväisiä tutkimuksia. »Loogisen» tarkastelun jälkeen siihen olisi kuitenkin tarjolla uudet käsitteelliset lähtökohdat.

Eräs keskeinen kysymys on myös ongelma ajasta ja paikasta.<sup>56</sup> Eri maiden kehitys poikkeaa aina toisistaan. Tässä on tutkittu yhdysvaltalaisista politiikan tutkimusta olettaen, että se antaa viitteitä myös muiden maiden poliittisesta kehityksestä sekä politiikan tutkimuksen kehityksestä näissä maissa. Perusteena on siis ollut, että Yhdysvallat on maailman johtava kapitalistinen maa, jonka tuottama politiikan tutkimus sanoo jotain yleisemminkin alan tutkimuksesta kapitalistisissa maissa. Samalla on kuitenkin muistettava, että mitä »periferisempiä» maita tutkitaan, sitä »sattumanvaraisemmaksi» kehitys käy.

Mikään ei kuitenkaan estäisi soveltamasta tässä saatuja tuloksia esim. Suomen tarkasteluun. Suomen kohdalla on kuitenkin selvää, että se historiallinen kehitys, joka tapahtui kapitalismin keskuksissa, tapahtui Suomessa hitaammin ja myöhemmin. Samaten tässä kirjoituksessa eritellyt historian vaiheet esiintyvät Suomessa osin pitempinä, osin lyhyempinä kuin Yhdysvalloissa. Valtion rakentaminen alkoi myöhemmin ja kesti kauemmin (toisen maailmansodan päättymiseen asti), sitä vastoin pluralistinen demokratia tuli Suomeen vasta oikeastaan 1950-luvun puolivälissä ja konkretisoitui 1960-luvun puolivälissä. Samaan aikaan alkoi näkyä merkkejä jo pluralistisen demokratian kriisistä.

Tämä kehityksen eriaikaisuus näkyy myös suomalaisessa politiikan tutkimuksessa. Saksalaissuuntaus kesti aina toisen maailmansodan päättymiseen asti, vaikka merkkejä anglo-amerikkalaiseen suuntaukseen siirtymisestä alkoi näkyä jo 1930-luvulla (Valtiotieteellisen yhdistyksen perustaminen vuonna 1935). Suomalaisen behavioraalisen politiikan tutkimuksen isäksi nostettu *Jussi Teljo* edusti itse asiassa yhdysvaltalaisen politiikan tutkimuksen toista vaihetta. Tässä mielessä ei ole ihme, että 1950-luvun nuori tutkijapolvi saattoi edetä tutkimuksen kolmanteen vaiheeseen Teljon laskemalta perustalta, siitä kuitenkin oleellisesti poiketen.<sup>57</sup>

Suomen periferisestä asemasta johtuen on myös ymmärrettävä suomalaisessa tutkimuksessa usein esiintynyt käsitteellinen epäselvyys: ei ole aina ymmärretty niitä saksalaisen tai yhdysvaltalaisen politiikan tutkimuksen lähtökohtia, joita on orjallisesti kuitenkin yritetty soveltaa Suomen oloihin huolimatta historiallisen vastaavuuden rajoituksista.<sup>58</sup> Samaten epäselvyyttä on aiheuttanut se, että suomalaisessa tutkimuksessa on onnistuneesti kätkeyty tutkimuksen tavoitteista ne ongelmat, jotka yhdysvaltalaisessa tutkimuksessa on suoraan tuotu esiin. Näistä seikoista huolimatta voidaan väittää, että yhdysvaltalaisen politiikan tutkimuksen historia antaa viitekehyksen myös suomalaisen politiikan tutkimuksen historian analyysille.

#### VIITTEET

\* Kirjoitus perustuu opinnäytetyöhöni Suvereniteetista auktoriteettiin ja vaikutusvaltaan. Yhdysvaltalaisen politiikan tutkimuksen historian tutkimuksen merkityksestä valtioteorian ja 'tieteellisen politiikan' kehittämisen kannalta, yleisen valtio-opin lisensiaattityö, Helsingin yliopisto, huhtikuu 1981. Kirjoituksessa esiintyvien väitteiden tarkemmat perustelut ja lähdeviitteet löytyvät tästä työstä. Artikkelia täydentäviä näkemyksiä löytyy myös kirjoituksistani *From Values to Goods: Change in the Object of Research*, teoksessa Erkki Berndtson—Ilmari Susiluoto—Kari Palonen, *Control, Freedom and the Responsibility of Political Scientists: Papers on the Non-Cumulative Growth of Political Science*, *Jyväskylän yliopisto, valtio-opin laitos*, julkaisuja No 37—1979, Marxilainen valtioteoria ja politiikan tutkimuksen historian dialektinen tarkastelu, *Politiikka* 4/1980 ja Demokratian kriisit. Yhdysvaltalaisen politiikan tutkimuksen suhteesta marxilaiseen valtioteoriaan, *Tiede & Edistys* 1/1982.

<sup>1</sup> Laajimpana esimerkkinä voidaan mainita UNESCO, *Contemporary Political Science. A Survey of Methods, Research and Teaching*, Paris 1950, eräänä uusimmista ja seikkaperäisimmistä taas Dwight Waldo, *Political Science: Tradition, Discipline, Profession, Science, Enterprise*, teoksessa Fred I. Greenstein—Nelson W. Polsby (eds.), *Handbook of Political Science*, Vol. 1, Reading, Mass. 1975.

<sup>2</sup> Historiasta nykyisyyden edellytyksenä ks. esim. Albert Somit and Joseph Tanenhaus, *The Development of Political Science. From Burgess to Behavioralism*, Boston 1967, vanhojen peruskäsitteiden kritiikistä ks. ennen kaikkea David Easton, *The Political System. An Inquiry into the State of Political Science*. Second Edition, New York 1971.

<sup>3</sup> Ks. esim. David B. Truman, *Disillusion and Regeneration: The Quest for a Discipline*, *The American Political Science Review* 4/1965.

<sup>4</sup> Ks. esim. James Petras, *Ideology and United States Political Scientists*, teoksessa Charles A. McCoy and John Playford (eds.), *Apolitical Politics. A Critique of Behavioralism*, New York 1971.

<sup>5</sup> »Käänteisen haudankaivuun» strategiasta ks. Kari Palonen, *Politiikan tutkimuksen esteet ja mahdollisuudet valtio-opissa*. Tulkintaa suomalaisen valtio-opin tieteen- ja yhteiskuntakäsityksen muutoksista väitöskirjojen taustaa vasten, *Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen tutkimuksia*, sarja A, N 48/1978. Yksi parhaista yhdysvaltalaisen politiikan tutkimuksen historiaa käsittelevistä teoksista on »ymmärättävään» metodiin perustuva Bernard Crick, *The American Science of Politics. Its Origins and Conditions*, London 1959.

<sup>6</sup> Ks. esim. Kurt Aagard Nielsen, Samfundsvidekabens samfundsmæssige rolle og fagkritik, *Nordisk Forum* 1/1975.

<sup>7</sup> Tällainen vaivaa esim. teosta Bernhard Blanke, Ulrich Jürgens, Hans Kastendiek, *Kritik der Politischen Wissenschaft 1—2. Analysen von Politik und Ökonomie in der bürgerlichen Gesellschaft*, Frankfurt/Main 1975.

<sup>8</sup> Ks. esim. W. J. Gulijew—B. P. Löwe—K. H. Röder, *Bürgerliches politisches System und Systemtheorie. Widersprüche und Tendenzen*, Berlin (DDR) 1978.

<sup>9</sup> Althusserin symptomaalisen lukemisen ohjelmasta, ks. Louis Althusser, *For Marx*, New York 1970, s. 13, 32, 227, 244, ks. myös Ben Brewsterin laatima ja Althusserin tarkastama teoksen sanasto, s. 253—254.

<sup>10</sup> Poliitiikan tutkimuksen opetuksesta ja leviämisestä Yhdysvalloissa ks. tarkemmin Anna Haddow, *Political Science in American Colleges and Universities, 1636—1900*. Edited with an Introduction and Concluding Chapter by William Anderson, New York 1939. Ks. myös Crick, *mt.*, s. 3—28 sekä Munroe Smith, Introduction. The Domain of Political Science, *The Political Science Quarterly* 1/1886.

<sup>11</sup> Vrt. Thomas I. Cook, The Methods of Political Science, chiefly in the United States, teoksessa Contemporary Political Science, *mt.*, s. 78.

<sup>12</sup> Yhteiskunnan kokonaispääoman puolustamisesta ks. esim. Charles E. Merriam, *A History of American Political Theories*, New York 1928 (1903) ja Albert Shaw, Presidential Address, *The American Political Science Review* 2/1907, s. 182—183.

<sup>13</sup> Woodrow Wilson, The Study of Administration, *The Political Science Quarterly* 2/1887, ks. vars. s. 200, 210—211 ja 217.

<sup>14</sup> Carl N. Degler, *The Age of the Economic Revolution 1876—1900*, Glenview, Ill. 1967, s. 155.

<sup>15</sup> Kansainvälisen politiikan tutkimuksen alkuhistoriasta, ks. Pitman B. Potter, Political Science in the International Field, *The American Political Science Review* 3/1923, ks. vars. s. 387.

<sup>16</sup> Ks. esim. Wm. A. Dunning, Current Political Theory, Historical and Systematic, *The Political Science Quarterly* 4/1907, s. 693.

<sup>17</sup> Äänioikeuden ja kapitalismin kehityksen välisistä suhteista, ks. Göran Thernborn, *Kapitalism och rösträtt. Om den borgerliga demokratins uppkomst*, Arkiv studiehäften 11, Malmö 1980.

<sup>18</sup> Charles E. Merriam, Robert T. Crane, John A. Fairlie and Clyde L. King, Progress Report of the Committee on Political Research, *The American Political Science Review* 2/1923.

<sup>19</sup> Ks. esim. Charles A. Beard, Administration, A Foundation of Government, *The American Political Science Review* 2/1940, s. 232—233, Edward S. Corwin, Social Planning under the Constitution — A Study in Perspectives, *The American Political Science Review* 1/1932, s. 27 ja Henry A. Wallace, Emerging Problems in Public Administration, *The American Political Science Review* 2/1940, s. 230.

<sup>20</sup> Tässä voidaan viitata esim. Whiten, Gausin ja Dimockin teokseen *Frontiers of Public Administration* (1936) ja Luther Gulickin ja L. Urwickin teokseen *Papers on the Science of Administration* (1937). Ks. myös Edwin O. Steene, An Approach to a Science of Administration, *The American Political Science Review* 6/1940.

<sup>21</sup> Ks. Marshall E. Dimock, The Study of Administration, *The American Political Science Review* 1/1937.

<sup>22</sup> Kuten Carl J. Friedrich kirjoitti, »The field known as 'political science' is in many ways a peculiarly American discipline», Carl J. Friedrich, Political Science in the United States in Wartime, *The American Political Science Review* 5/1947, s. 978.

<sup>23</sup> Ks. esim. Benjamin E. Lippincott, Political Theory in the United States, teoksessa Contemporary Political Science, *mt.*, s. 223.

<sup>24</sup> Harold D. Lasswell, The Policy Orientation, teoksessa Daniel Lerner and Harold

D. Lasswell (eds.), *The Policy Sciences. Recent Developments in Scope and Method*, Stanford, Cal. 1951, s. 3, 8 ja 11.

25 Ks. Gabriel A. Almond and Sidney Verba, *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Boston 1965, esim. s. 1 ja 365 sekä Seymour Martin Lipset, *Political Man. The Social Bases of Politics*, New York 1960, esim. s. 92—96.

26 Ks. Almond and Verba, *mt.*, s. 2.

27 Ks. esim. Robert A. Dahl, The Behavioral Approach in Political Science: Epitaph for a Monument to a Successful Protest, *The American Political Science Review* 4/1961.

28 Ks. tarkemmin Somit and Tanenhaus, *mt.*, s. 168.

29 Dahl, *ma.*, s. 765.

30 Ks. Theodore J. Lowi, The Politics of Higher Education: Political Science as a Case Study, teoksessa George J. Graham and George W. Carey (eds.), *The Post-Behavioral Era. Perspectives on Political Science*, New York 1972, s. 11.

31 Somit and Tanenhaus, *mt.*, s. 200. Vrt. myös Alan Wolfe, The Professional Mystique, teoksessa Marvin Surkin and Alan Wolfe (eds.), *An End to Political Science. The Caucus Papers*, New York 1970.

32 John W. Burgess, *Political Science and Comparative Constitutional Law*, vol. I, Boston 1900, s. 49, 74, 68—69 ja 178.

33 Ks. tarkemmin Smith, *ma.*, s. 8.

34 Westel Woodbury Willoughby, *An Examination of the Nature of the State. A Study in Political Philosophy*, New York 1928 (1896), s. 396, 411—414 ja 439.

35 Ks. tarkemmin Ellen Deborah Ellis, The Pluralistic State, *The American Political Science Review* 3/1920, s. 393—397.

36 Kaksi keskeistä teosta tältä kannalta olivat Charles E. Merriam, *Political Power. Its Composition and Incidence* (1934) ja Harold D. Lasswell, *Politics: Who Gets What When How* (1936).

37 Tilastollisten menetelmien merkityksen korostamisesta ks. esim. A. Lawrence Lowell, The Physiology of Politics, *The American Political Science Review* 1/1910 ja Charles E. Merriam, The Present State of the Study of Politics, *The American Political Science Review* 2/1921. Psykologisen lähestymistavan klassikoksi nostettiin pian teos Graham Wallas, *Human Nature in Politics*, London 1948 (1908). Ks. myös Charles E. Merriam, The Significance of Psychology for the Study of Politics, *The American Political Science Review* 3/1924.

38 V. O. Key, Jr., *Politics, Parties & Pressure Groups*, Fifth edition, New York 1964, s. 5.

39 Tähän äänestyskäyttämistaditioon voidaan lukea Michiganin yliopiston Survey Research Centerin suojissa kehittynyt asennetutkimus. Sen keskeiset teokset olivat Angus Campbell—Gerald Gurin—Warren E. Miller, *The Voter Decides*, Evanston, Ill. 1954 ja Angus Campbell—Philip E. Converse—Warren E. Miller—Donald E. Stokes, *The American Voter*, New York 1960. Äänestyskäyttämistutkimusten traditioista, ks. W. G. Runciman, *Yhteiskuntatiede ja poliittinen teoria*, Jyväskylä 1976, s. 92.

40 Tämä traditio puolestaan kehittyi Columbian yliopistossa. Sen keskeiset teokset olivat Paul F. Lazarsfeld, Bernard R. Berelson and Hazel Gaudet, *The People's Choice*, New York 1944 ja Bernard R. Berelson, Paul F. Lazarsfeld and William N. McPhee, *Voting. A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign*, Chicago 1954. Varsinkin Voting-teoksen viimeisessä luvussa (»Democratic Practice and Democratic Theory») suunnattiin demokratian teoriaa uusiin suuntiin. Ks. esim. s. 307—309, 312—321.

41 Vastaaviin johtopäätöksiin päätyivät mm. Lipset, *mt.*, s. 21—22 ja 89, Almond and Verba, *mt.*, s. 340, Robert A. Dahl, *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven 1961, vars. s. 271, 311, 316 ja 325 sekä Anthony Downs,



*An Economic Theory of Democracy*, New York 1957, s. 221 ja 260—276. Kaikkiin vaikutti juuri »Voting»-teoksen viimeinen luku.

42 Easton, *mt.*, s. 106—124.

43 Dahl, *mt.*, s. 271, 311, 316 ja 325.

44 Michael A. Weinstein, *Systematic Political Theory*, Columbus, Ohio 1971, s. 7—9, 43 ja 104. Yleensäkin Weinsteinin teos on hyvä yleiskatsaus 1950- ja 1960-lukujen politiikan tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin.

45 Peter Bachrach and Morton S. Baratz, *Two Faces of Power*, *The American Political Science Review* 4/1962.

46 Ks. esim. Jack L. Walker, *A Critique of the Elitist Theory of Democracy*, *The American Political Science Review* 2/1966.

47 Ks. Thomas R. Dye and L. Harmon Zeigler, *The Irony of Democracy. An Uncommon Introduction to American Politics*. Third Edition, North Scituate, Mass. 1975, vars. s. 458 ja Theodore J. Lowi, *The End of Liberalism. The Second Republic of the United States*, New York 1979, vars. s. 298—313. Yleisemmin pluralistisen demokratiateorian nykyisestä kritiikistä, ks. David C. Paris, *Revisionism Revisited: Recent Works in Democratic Theory*, *Polity* 1/1981.

48 Thomas R. Dye, *Politics, Economics, and the Public. Policy Outcomes in the American States*, Chicago 1966, s. 300.

49 Vrt. George W. Carey, *Beyond Parochialism in Political Science*, teoksessa Graham, Jr. and Carey (eds.), *mt.*, s. 45.

50 Hyvä esimerkki on Charles E. Merriam ja hänen teoksensa *The role of Politics in Social Change*, New York 1936. Marxisin kritiikistä ks. *emt.*, s. 16—21, suunnittelun puolustamisesta (ei kuitenkaan talouselämän yhteiskunnallisen suunnittelun), ks. *emt.*, s. 123—126.

51 Ks. esim. Charles A. Beardin Merriam-kritiikkiä, Charles A. Beard, arvostelu teoksesta Charles E. Merriam, *The New Democracy and the New Despotism*, *The American Political Science Review* 5/1939, s. 884—886.

52 Ks. esim. Somit and Tanenhaus, *mt.*, s. 117.

53 Merkittävin behavioralismin kritiikki tältä taholta esitettiin ennen kaikkea teoksessa Herbert J. Storing (ed.), *Essays on the Scientific Study of Politics*, New York 1962.

54 Itse asiassa normaalit tieteen sosiologiset analyysit pääsevät juuri tähän analyysissaan, mutteivat tämän yli. Kun esim. Somit ja Tanenhaus luokittelevat politiikan tutkimuksen kehitystä vuoteen 1967 asti heidän jaottelunsa noudattaa paljon tässä esitettyä jaottelua. Heidän mukaansa tutkimuksen vaiheet ovat, 1) 1880—1903 (the formative years), 2) 1903—1921 (the emergent period), 3) 1921—1945 (the middle years) ja 4) 1945— (the contemporary period). Lisäksi he toteavat, »... were it not that the American Political Science Association was founded in 1903— an event of great professional importance — the four decades from 1880 to 1920 might conceivably be treated as a single span, ...», Somit and Tanenhaus, *mt.*, s. 3—5. Samaan pääsevät myös perinteelliset marxilaiset analyysit politiikan tutkimuksen kehityksestä, mutta nekään eivät ylitä itse tutkimusasetelman rajoja. Kuten kirjoituksen alussa todettiin, pääomaloogisten tarkastelujen ongelma vuorostaan on, että ne unohtavat historiallisen. Ratkaisuksi voidaan tällöin ehdottaa historiallisen ja loogisen yhdistämistä, niin kuin tässä kirjoituksessa on pyritty tekemään. Tästä vrt. Friedrich Engels, Karl Marx: »Zur Kritik der Politischen Ökonomie». Ensimmäinen nide, Berliini, Franz Duncker 1859, teoksessa Karl Marx, *Kansantaloustieteen arvostelua*, Pori 1970, s. 225—226.

55 Vrt. Kari Palonen, *Politiikan ja valtion käsitteiden kriiseistä suomalaisen valtio-opin historiassa. Tieteenalan perusteiden ja itseymmärryksen muuntumisen tulkintaa erityisesti suhteessa Allgemeine Staatslehre-traditioon*, *Jyväskylän yliopisto, valtio-opin laitos, julkaisuja* No 39—1980, s. 9.



<sup>56</sup> Ongelmasta ks. tarkemmin Sakari Hänninen, *Aika, paikka, politiikka. Marxilaisen valtioteorian konstituutiosta ja metodista*, Tutkijaliiton julkaisusarja 17, Helsinki 1982.

<sup>57</sup> Vrt. Palonen, *mt.* (1978), s. 88.

<sup>58</sup> Vrt. Saksan osalta Palonen, *mt.* (1980), s. 223.