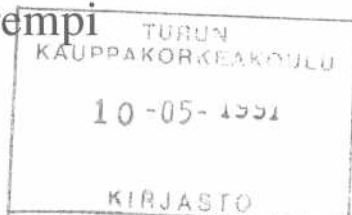


Luottamus hyvä, kontrolli parempi



Muodollis-oikeudellisen käsityksen mukaan edustuksellinen parlamentaarinen demokratia toteuttaa monivaiheista ohjaus- ja kontrolliketjua: Määräajoin toistuvissa vaaleissa kansalaiset kontrolloivat sitä, ketkä lainsäädäntövaltaa käyttävät. Parlamentarismiin liittyvät periaatteet antavat lainsäätäjille välineet ohjata ja kontrolloida hallituksen toimintaa. Hallinnon lainalaisuusperiaate taas antaa hallitukselle mahdollisuuden ohjata ja kontrolloida julkisen byrokratian toimintaa. Monien poliittisten päätösten tarkoituksena on myös ohjata kansalaisten käyttäytymistä yhteiskunnallisen elämän eri alueilla.

Realistisen valtio-opillisen käsityksen mukaan poliittisten laitosten väliset ohjaus- ja kontrollisuhteet ovat paljon muodollis-oikeudellisia suhteita monimuotoisempia. Nämä kysymykset olivat vuoden 1991 politiikan tutkimuksen päivien yhtenä erityisteemana.

Suomessa on viime aikoina käyty keskustelua siitä, voidaanko edustuksellisessa demokratiassa äänestäjien harjoittamaa edustajien kontrollia lisätä tietokonepohjaisia äänestysmenettelyjä käyttämällä. *Hannu Nurmen* ja *Arto Salomaan* artikkelissa esitellään järjestelmää, jossa tietokoneverkkoa käyttävät äänestäjät voivat itse tarkistaa, onko hänen äänensä tullut lasketuksi oikean ehdokkaan hyväksi. Toiseksi äänestäjä voi peruuttaa äänensä ja siirtää kannatuksensa jollekin toiselle ehdokkaalle. Ja jos äänestäjä huomaa, että hänen äänensä rekisteröinnissä on tapahtunut virhe, hän voi vaalisalaisuuden vaarantumatta korjata virheen.

Jaakko Nousiaisen artikkelin mukaan parlamentaarista ohjaus- ja kontrollijärjestelmää voidaan tarkastella kolmikerroksisena rakennelmana. Pohjalla on viime vuosisadan jäänteinä presidentialismiksi uudistettu hallitsijanvalta ja vahva byrokratia. Sen päälle on toisena kerroksena kehittynyt demokraattinen parlamentarismi, johon sisältyy kontrolliketju kansalaisista eduskuntaan ja edelleen eduskunnasta hallitukseen.

Poliittisen elämän arkipäivässä voidaan havaita parlamentaaristen kontrollisuhteiden kolmas kerros. Tällä tasolla parlamentarismi toteutuu puolueiden miehittämänä hallituksena, puoluehallituksena, jossa hallituspuolueet toimivat ohjaavina päämiehinä. Sekä hallitus että eduskunnan enemmistö huolehtivat puoluepäämiestensä agentteina valtiollisesta päätöksenteosta.

Nousiaisen mukaan parlamentarismi on vahvasti muuntunut puoluehallitukseksi 1970- ja varsinkin 1980-luvulla.

Mutta (hallitus)puolueet eivät sittenkään ole monopolisoineet päämiesten asemaa vain itselleen. Korporatiivisessa konsensusyhteiskunnassa etujärjestöt ovat vähintäänkin puoluehallituksen nurkanvaltaajia. Monien mielestä taloudelliset etujärjestöt määräävät talouspolitiikassa kaapin paikan.

Puoluehallitusparlamentarismissa eduskunnan ja varsinkin hallituspuolueiden eduskuntaryhmien on usein nieltävä kalkki juuri sellaisena kuin hallituspuolueet ja etujärjestöt sen ovat maustaneet. Tässä vallankäyttöverkossa valtiopäiväjärjestyksen 11 §:n säättämä vapaan mandaatin periaate on jäänyt kuolleeksi kirjaimeksi. *Aarre Tähti* analysoi artikkelissaan eduskuntaryhmien sääntöjä. Niistä löytyy normeja, jotka velvoit-

tavat kansanedustajia noudattamaan eduskuntaryhmän tekemiä ryhmäpäätöksiä sekä normeja niistä kurinpitotoimenpiteistä, joita eduskuntaryhmän sääntöjä tai ryhmäpäätöstä rikkoneisiin kansanedustajiin voidaan kohdistaa.

Paavo Kastari ja monet muut valtiosääntöoppineet ovat sitä mieltä, että eduskuntaryhmien säännöt ja käytännön toiminta eivät ole oikeudellisesti ristiriitaisia VJ 11 §:n kanssa. He perustelevat tätä väitteellä, että eduskuntaryhmien säännöt eivät ole oikeudellisesti sitovia. Tähden mukaan tämä ratkaisu on kestävä. Siinä vain lakaistaan maton alle se ongelma, että VJ 11 § on asiallisesti jäänyt kuolleeksi kirjaimeksi.

Parlamenteilla on toki erilaisia keinoja käytettävissään hallituksen toiminnan kontrolloimiseksi. *Voitto Helanderin* artikkelin mukaan parlamentaarisen kontrollin välineissä on eri Pohjoismaissa selvästi toisistaan poikkeavia painotuksia, mutta on myös monia samankaltaisia kehitysuuntia. Samalla kun puoluehallitusparlamentarismi on voittanut jalansijaa, hallituksen toiminnan oikeudelliset valvontakeinot ovat jääneet taka-alalle poliittisten valvontakeinojen kustannuksella. Niin ikään sanktioivat kontrollikeinot ovat jääneet taka-alalle informaatiota vaativien ja tarjoavien kontrollikeinojen sijasta.

Poliittisen kontrolliketjun viimeisenä lenkinä on kysymys poliittisten ohjelmien implementaatiosta. Viime vuosikymmenellä yhteiskuntatieteilijät kiinnostuivat aikaisempaa enemmän siitä, miksi poliittisten ohjelmien täytäntöönpano niin usein epäonnistuu. Poliitiikan epäonnistumisesta löytyy lukemattomia esimerkkejä. *Mikko A. Salon* artikkelissa tarkastellaan syntyvyyden säännöstelyn poliittista ohjausta kehitysmaissa — kysymystä, jota monet pitävät yhtenä aikamme suurimmista yhteiskunnallisista ongelmista. Väestötieteelliset tutkimukset ovat antaneet peräti ristiriitaisia tuloksia syntyvyyden sääntelyn poliittisen ohjauksen mahdollisuuksista. *Salon* mukaan on olemassa näyttöä siitä, että voimakkaalla paneutumisella antinataliseen politiikkaan syntyvyyttä voidaan alentaa.

*

Tämän *Politiikka*-lehden ensimmäisenä artikkelina on *Michael Laverin* politiikan tutkimuksen päivillä pitämä esitelmä *Teoria, instituutiot ja hallituksenmuodostus Länsi-Euroopassa*. Laver vaatii artikkelissaan sillan rakentamista empiirisen valtiopin tutkimuksen ja rationaalisen päätöksenteon teoriatilalle. Nämä kaksi tutkimusperinnettä ovat aikaisemmin eläneet vahvasti omaa elämäänsä rikastuttamatta toinen toisensa kehitysmahdollisuuksia. Viime vuosina nämä tutkimustraditiot ovat alkaneet verkkaisesti konvergoitua. Empiirisissä tutkimuksissa on käytetty aikaisempaa enemmän hyväksi rationaalisen päätöksenteon teorioita ja rationaalisen päätöksenteon teorit ovat aikaisempaa spesifimmin analysoineet toimintaa joissakin määrättyissä yhteiskunnallisissa instituutioissa. Tällä tavalla on alkanut kertyä uutta tietoa siitä, kuinka rationaalisesti käyttäytyvien ihmisten toimintastrategiat ovat sidoksissa siihen, minkälaisessa instituutiossa kulloinkin toimitaan. Uudenlaista tietoa voidaan saada sekä ihmisten käyttäytymisestä että instituutioiden vaikutuksesta.

HEIKKI PALOHEIMO