

Suomalaisen parlamentarismien ohjaus- ja valvontajärjestelmä

JAAKKO NOUSIAINEN

ABSTRACT

Steering and control mechanism in Finnish parliamentarism

The purpose of this article is to use material culled from Finnish politics to further the development of empirical parliamentary theory, which has so far remained excessively focused on the formal framework of government organization. Modern parliamentary regimes are three-layer structures, in which corrective steering and control mechanisms have been superimposed on outdated power relationships. The bottom layer consists of the 19th century legacy of strong bureaucracy and executive powers which have since been modernized into presidentialism; the institutional portrayal of parliamentarism emphasizes the various types of interdependence between parliament and government; but in its everyday form parliamentarism reveals itself as party government, in which a party or a coalition acts as a representational principal, and the cabinet and the parliamentary majority take care of public decision-making as agents of the principal.

Latest Finnish developments have highlighted the features of party parliamentarism and left institutional relationships in the shadow. And in the stable majority coalitions of the 1980s, the role of the effective principal has been ever more visibly shifting to the cabinet, while the parties supporting the cabinet have been performing the agent's duties, in parliament as well as in party politics.

Puuttuva teoria

Parlamentarismi on kansanvaltaisen hallinnan ja vallanvaihdon mekanismi poliittisen kilpailun ja vapaan valinnan yhteiskunnissa. Se sisältää vaila rationaalista suunnittelua poliittisten voimien kilpailussa vähittäin muotoutuneen keinon edustuksellisen hallitustavan ulottamiseksi institutioidun valtajärjestelmän huipulle, varsinaiseen hallituslaitokseen. Toisin kuin Amerikan mantereelle ominainen vallanjakoinen (presidenttijohtoinen) järjestelmä, joka rakentuu spesifioidulle työnjaolle, parlamentaarinen hallitustapa pyrki alun perin muuttamaan vanhentuneeksi nähtyä — ja vanhoissa monarkioissa edelleenkin valtiosäännön »paraatipuvussa» näyttäytyvää — työnjakojärjestelmää sen päälle rakennetulla kansanvaltaistetulla ohjaus- ja valvontajärjestelmällä.

Väljässä hallinto-opillisesti suuntautuneessa tutkimuksessa ohjauksen ja valvonnan käsitteitä käytetään useasti samansisältöisinä, tarkoittamassa yleisesti hierarkkisen järjestelmän yksisuuntaisia vaikutussuhteita. Analyttisessä tarkastelussa on järkevää erottaa ne toisistaan katsoamalla ne kuuluviksi monitasoisen päätöksenteon eri vaiheisiin. Ohjaus on ylemmäntasoisien viranomaisen sanelemaa toiminnan etukäteistä ja auktoritatiivista suuntaamista halutunkaltaisen tuotoksen aikaansaamiseksi. Valvonta on alaspäin delegoidun päätöksenteon jälkikäteistä tarkistamista ja toimintalinjan uudellen suuntaamista korjaavan ohjauksen keinoin. »Kontrolli on tietystä mielessä aikaisemmin siirretyin vallan käyttöä» (Friedrich 1963, 162).

Olen aikaisemmassa yhteydessä määritellyt parlamentaarisen ohjaus- ja valvontasuhteen —

hallituksen poliittisen vastuun puolelta nähtynä — päämies-agentti -käsitteistön avulla (Nousiainen 1985, 236—237). »Periaatteellisesti tarkasteltuna poliittinen vastuusuhte syntyy, kun toimija ottaa tehtävän, sitoutuu tietoisesti ja muodollisesti toimimaan tiettyjen intressien hyväksi sekä tunnustaa hierarkkisesti ylemmän auktoriteetin, joka kummankin tuntemaan säännösten puitteissa valvoo sitoumuksen täyttämistä relevantilla tehtävälueella ja soveltaa harkinnanvaraisesti sanktioita tuotosten jäädessä alle odotusten.» Suhteen elementit ovat siis agentti ja hänen päämiehensä, tehtävänanto ja sitoutuminen siihen, ohjaus- ja valvontakeinot sekä sanktiomennettely. Ohjauksen ja valvonnan muodot sekä tehokkuus riippuvat kaikkien mainittujen tekijöiden varioinnista. Agentin riippuvuus päämiehestä on tapana pelkistää luottamuksen ja vastuunalaisuuden käsitteisiin.

Walter Bagehot esitti vuonna 1867 parlamentaarisen hallitustavan ensimmäisen »realistisen» tulkinnan. Koristelematon ja suora journalistinen esitys on säilyttänyt tuoreutensa läpi vuosikymmenien. Valtiotieteilijöiden ja valtiosääntöoppien tutkimukset ilmestyvät ja vanhentuvat, mutta *The English Constitution* pysyy uusissa painoksissaan auktoritatiivisena johdatuksena brittiläiseen politiikkaan.

Johtuneeko joltakin osin tuon teoksen vetovoimasta, että parlamentarismien toiminnallinen teoria ei ole pystynyt seuraamaan poliittisten järjes-

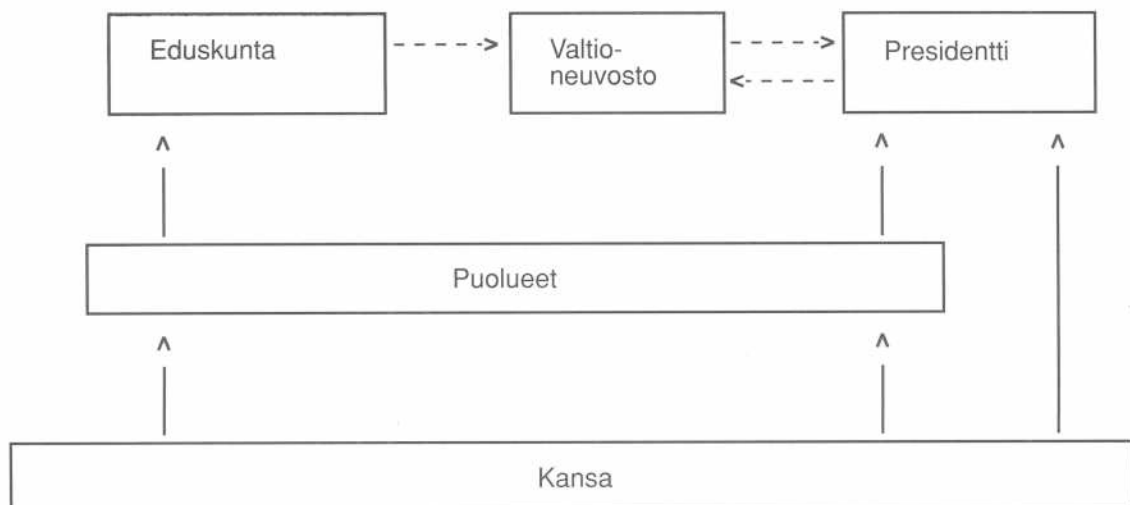
telmien kehitystä. Bagehotin teos oli nipin napin vanhentunut jo ilmestyessään sikäli, että tekijä ei kyennyt ennakoimaan parlamentarismia jo tuona aikana muotoutumassa olevana puoluehallitusjärjestelmänä. Ohjaus- ja valvontasuhteet olivat hänelle siten parlamentin alahuoneen ja kabinetin välisiä institutionaalisia suhteita. Alahuoneen ensisijaisiksi tehtäviksi kohosivat hallituksen asettaminen, sen toimintojen seuraaminen ja tarvittaessa sen erottaminen. Kabinetin vaikuttava vastakeino taas oli alahuoneen hajottaminen. Järjestelmä edellytti valistuneita ja riippumattomia parlamentaarikkoja sekä heikkoja puolueita, jotka sitoivat vanhakantaisina »klubeina» löyhästi kansanedustajia yhteen.

Parlamentaarista koalitionmuodostusta on uusimpana aikana tutkittu laajalti puoluerakenteista ja -suhteista käsin, mutta samalla pohjalla ei ole edetty analysoimaan hallitusten toiminnallisia riippuvuuksia. Parlamentaarisen hallitustavan sovinnaiset määritelmät rakentuvat edelleen mainituille institutionaalisille suhteille, ja niukka empiria tarkastelee enimmästään formaalisten ohjaus- ja valvontakeinojen käyttöä. Voi hyvällä syyllä väittää, että parlamentarismien politologisten toimintateoriaa ei ole olemassa.

Parlamentarismien kaksoisjärjestelmä

Kysymys on siitä, että jos parlamentaarinen ministeristö on agentti, niin kuka on todellinen pää-

Kuvio 1. Suomalaisen parlamentarismien ohjaus- ja valvontasuhteen muodollinen kuvaus



mies ja mitkä ovat vaikuttavat ohjaus- ja valvontakeinot? Tai voiko hallitus esiintyä suorastaan päämiehen roolissa? Vastaus on kaikilta osin erilainen riippuen siitä, käsitetäänkö parlamentarismi muodollis-institutionaalisenä suhdejärjestelmänä vai puoluehallitusjärjestelmänä.

Kuvio 1 sisältää Suomen parlamentaarisen hallitustavan sovinnaisen institutionaalisen kuvauksen. Valtiovallan perimmäisenä lähteenä kansa valitsee valtiosääntöisenkin tunnustuksen saaneiden puolueiden avulla 200 kansanedustajaa ja uskoo heille päämiesasemansa nelivuotisen vaalikauden ajaksi. Edustuksellinen järjestelmä on monitasoinen: ensimmäisen tason agentti on toisen toimijatasen päämies jne. Heti vallansiirtotoketjun toisessa vaiheessa valtiosääntölogiikka kuitenkin pettää, eduskunta kun ei asetakaan agentiksi tarkoitettua hallitusta vaan sen määrää tasavallan presidentti, kylläkin »eduskunnan eri ryhmiä» kuultuaan ja eduskunnan ollessa koolla. Ministeristö on kytketty nimenomaisin luottamusvaatimuksin eduskuntaan, mutta Suomi lieene tätä kirjoitettaessa Irlannin ohella Länsi-Euroopan ainoa parlamentaarinen valtio, jossa edustuslaitoksen ulkopuolella syntynyt hallitus ryhtyy muutta mutkitta töihin kuvitellen omaavansa tuon luottamuksen, siis ilman että se missään muodossa esittäisi toimintasuunnitelmansa eduskunnalle ja kuulis sen reaktion. Laajan aloiteoikeutensa ja yleisen hallinnollisen toimivaltansa turvin valtioneuvosto antaa modernin näemyksen mukaisesti virikkeet ja syötteet eduskuntapolitiikalle, mutta muodolliset vuorovaikutussuhteet on rakennettu eduskunnan ohjaavaa ja valvovaa roolia silmällä pitäen. Eduskunta ajatellaan itsenäiseksi ja yhtenäiseksi toimijaksi, joka on hallituksen vastavoima ja edustustason ylin auktoriteetti; viimekätinen sanktio on ministerin tai ministeristön toiminnan katkaiseminen yksinkertaisen enemmistön tahdonilmauksella.

Presidentillä on tässä järjestelmässä olematon asema. Alkuperäisessä välillisessä vaalissa hänen valintansa ratkesi puoluejohtajien neuvottelussa, mutta toimeen asetetun valtionpäämiehen oli vaikutusvaltansa ja uudelleen valintansa turvatakseen irtaannuttava puolueasetelmista ja ainakin näennäisesti nouseva ylemmälle »valtiomiestoimijan» tasolle. 1960-luvulta lähtien valitsijoiden joukkovaikutus prosessissa on lisääntynyt, ja käsiteltävänä oleva suora vaalilupa irrottaa vaalin ratkaisevasti puolue-eliiteistä, vaikkapa ehdokkaiden nimeäminen ja propagoiminen jääkin niiden tehtäväksi.

Suhde valtioneuvostoon on ristiriitainen. Presidentti harjoittaa vaikuttavaa henkilöohjausta koalitioiden järjestelyssä ja pääministerien valinnassa. Tätä tehtävää hän ei kuitenkaan suorita kansan valtuuttamana »toisen asteen» poliittisena päämiehenä vaan hallitsijanperinteestä legitimoituvana etäisauktoriteettina, joka toimii vieläkin »korkeammalla» tasolla kuin kansalaisvaltaa käyttävä eduskunta. Muodollisessa katsannossa valtioneuvosto ei syntymissään ole poliittinen ryhmä vaan virkamieskollegio. Toiminnallisissa puitteissa taas suhde kääntyy päinvastaiseksi: pidäkkeettömän yksinäisjohtajuuden estämiseksi valtioneuvosto on asetettu parlamentaaristen päämiestensä nimissä presidentin päätöksenteon varsin tehokkaaksi ohjaajaksi ja valvojaksi. Tyystin vaille omaa hallintoapparaattia jätetyn valtionpäämiehen on useimmissa toimituksissaan tukeuduttava valtioneuvostoon, joka myös kantaa poliittisen vastuun päätöksistä. Vaikka vallitseva valtiosääntödoktriini antaakin presidentille oikeuden tehdä yksittäistapauksissa ratkaisuja vastoin valtioneuvoston suositusta, jatkuva riippumaton vallankäyttö ei hevin käy päinsä.

Parlamentarismien realistinen tulkinta puoluehallitusjärjestelmänä avaa peräti toisenlaiset vaikutussuhteet. Vaaleissa kansalaiset eivät ajattele laitoksia vaan puolueita, joiden kesken valinnan tekemällä he ilmaisevat preferenssinsä ja valtuutuksensa. Kahden puolueen järjestelmässä valinta ja valtuutus ulottuvat pääministeriin ja hallitusryhmään saakka. Tasavahvoihin peruspuolueisiin pohjautuvassa monen puolueen järjestelmässä — kuten Suomessa — puolueet jakautuvat edustajainvaalien jälkeen puoluejohtajien kesken käytävien neuvottelujen tuloksena kahteen rintamaan: toiseen joka muodostaa eduskunnan enemmistön ja miehittää hallituksen, ja toiseen, joka oppositiona arvostelee hallitusta etsien sen virheitä ja laiminlyöntejä ja pyrkii valtasuhteen muuttamiseen lähimpien vaalien jälkeisessä neuvottelutilanteessa. Eduskunta ei tässä asetelmassa ole yhtenäinen toimija vaan kilpailevien poliittisten voimien toiminta-areena, ja kansan valtuuttama edustuksellinen päämies on enemmistöpuolue tai puolueyhmittymä, jonka agentteina eduskunnan enemmistö ja hallitus yhteistoimin hoitavat kansakunnan julkisia asioita. Puolue tai puolueyhmittymä ohjaa ja valvoo agenttiansa toimia, ja sosiaalisista lohkokoutumistaan irronneet kansalaiset harjoittavat viimekätisinä päämiehinä entistä tarkempaa politiikkaseurantaa tehostuneen joukkoviestinnän avustamina.

Perustava puolueohjaus käy rekrytoinnin kautta: kansanedustajat ja ministerit valikoituvat puolue-toiminnassa ja viime kädessä heidät valitaan puoluepäätöksin. Toiminnallinen ohjaus toteutuu osin ohjelmallisin sitoutmisin, osin operatiivisen tason kiinteytynein ja satunnaisin yhteydenpidoin. Puoluejärjestöjen käytettävissä olevat sanktiot liittyvät yksilöllisen politiikonuran edistämiseen tai katkaisemiseen. Vähemmistöhallitukset eivät tässä mallissa sisälly »normaaliparlamentarismiin» vaan ovat keinoja poliittisten umpikujien ohittamiseksi.

Kumpikaan näistä malleista ei yksin riitä parlamentaarisen hallitustavan tyydyttäväksi kuvaukseksi Suomessa tai muissa Länsi-Euroopan maissa. Ne ovat päällekkäisiä käyttäytymiskäytännöksiä siten, että puoluehallitusmalli ikään kuin asettuu institutionaalisen mallin päälle ja korjaa enemmän tai vähemmän tehokkaasti sen määräämiä suhteita. Puoluepohjainen parlamentarismi siis on vanhan hallitsijakeskeisen hallitustavan kaksinkertaisesti korjattu muunnos.

Puolueolot sekä valtiosääntö rakenne ja -perinne määräävät ensisijaisina tekijöinä sitä, mitkä päällekkäisten kuvioiden ääriviivat piirtyvät esiin käytännön politiikan vaikuttavina ohjaus- ja valvontasuhteina. Perinteinen Westminster-parlamentarismi englantilaisessa muodossaan edustaa tyyli puhdasta puoluehallitusta, jossa instituutioilla on korostuneesti toiminta-areenan luonne ja jossa valtionpäämiehen rooli on ohentunut koristeelliseksi. Maurice Duverger (1955, 64) esitti siitä aikanaan pelkistetyn tulkinnan: »Kabinetti, parlamentti, pääministeri: tämä kaikki on eräältä kannalta katsoen pelkkää julkisivua, hieman samanlaista kuin tuomarien peruukit ja Lontoon pormestarin pramea juhlapuku. Tämän kuoren alla ovat molemmat puolueet. Toisen puolueen käsiin on keskittynyt koko valta, jonka hajotus on pelkkä harhakuva; sille kuuluu koko kabinetti ja parlamentin enemmistö... Hallituspuoluetta vastassa seisoo oppositiopuolue; parlamentissa sillä on tilaisuus lausua julki mielipiteensä, mutta valtapuolueen päätösten toteuttamista se ei voi estää.»

Valitsijayhteisö tarkkailee hallituspuolueen toimintaa ja sanktioi sitä yleisissä vaaleissa; kahden puolueen oloissa ja enemmistövaalitapaa käytettäessä kansalaisreaktiot heijastuvatkin herkästi voimasuhteissa. Parlamenttivaalit koskevat ensi sijassa pääministeriä ja hallitusvaltaa, ja puoluejohtajien ottaessa ministerinsalkut suhteet oikeastaan kääntyvät päällelleen niin, että minis-

teristö esiintyy edustuksellisenä päämiehenä ohjaten ja valvoen sekä parlamenttienemmistöä että puoluejärjestöään. Suhde on kyllä kaksipuolinen: Margaret Thatcherin kukisti syksyllä 1990 vaalitappiota pelännyt ja todennäköisesti järjestöjohdon tukema konservatiivinen parlamenttiryhmä.

Esitetyn lainauksen sisältämä tulkinta on liiankin pelkistetty: brittiläinen järjestelmä on tosiasiallisesti monikerroksinen. Kabinetteja ei kaadeta alahuoneen äänestyksissä, mutta näiden laitojen väliset suhteet ovat olennainen osa parlamentaarista vuoropuhelua. Hallitus joutuu perustelemaan toimenpiteensä paitsi oppositiolle myös omille tukijoilleen, ja avoimet parlamenttikeskustelut ovat myös kansalaisvalvonnan merkitsevä väline. Ja kummankin uudenaikaisen parlamentarismimallin takaa hämmöttää poliittisessa kulttuurissa vanhakantaisen hierarkkisen järjestyksen piirteitä, jotka eivät ole vallankäytön kannalta yhdentekeviä.

Monen puolueen oloissa puoluehallitusmalli ei pysty peittämään institutionaalisia suhteita, jotka jäävät merkitseviksi ja puoluesuhteiden kanssa kilpaileviksi ohjaus- ja valvontalinjoiksi. Muodollisen toimintakapasiteetin saavuttaminen pakottaa yhteishallitukseen, mikä jo sinänsä heikentää hallitsemisrintamaa. Paitsi että kansanedustajat sitoutuvat lähinnä vain oman puolueensa ministeriryhmään, he ovat taipuvaisia suhtautumaan epäluuloisesti siihenkin peläten sen joustavan liiaksi puolueen linjasta välttämättömissä sovitteluratkaisuissa. Hallitus joutuu jatkuvasti ponnistelemaan säilyttääkseen enemmistönsä kansaneduskunnassa, ja aina on olemassa vaara kansanedustajien pakenemisesta opposition puolelle, jos ei suorastaan luottamusta koskevissa äänestyksissä niin kuitenkin merkitsevissä lainsäädäntöratkaisuuissa. Hallituksen asema on siten heikompi, jos ylimmät puoluejohtajat pyrkivät säilyttämään kätensä vapaina jäämällä ministeristön ulkopuolelle. Ohjaus ja valvonta suuntautuvat kabinettiin niin hyvin puolueiden kuin parlamentinkin taholta, ja ministeriryhmät ovat vaarassa joutua hyvinkin alistetuiksi agenteiksi. Näissä oloissa myös valtionpäämiehelle — jos hän on valittu presidentti — jää toimintatila institutionaalisessa järjestelmässä.

Suomalaisen parlamentarismikehityksen pitkä linja sisältää vähittäisen liukumisen institutionaalisista suhteista puoluesuhteisiin. Heti itenäistymisen jälkeen siirryttiin puoluepohjaisiin hallituksiin, mutta kokemattomina puolueet soutuivat jotenkin heikosti hallitusvastuuseen ja

hallitukset puolestaan sitoutuivat heikosti poliittikaansa, mikä näkyi esimerkiksi suhtautumiseen presidentin itsenäiseen vallankäyttöön. Porvarillisten puolueiden ministerit toimivat osittain yksilöpohjalta jättäen mm. omia eronpyyntöjään riitaututtuaan virkatoveriensä kanssa. Sitä paitsi vuosien 1917—39 yhteensä 22 ministeristöstä peräti 15 oli erilaisia vähemmistöhallituksia, mikä merkitsi sitä, että enimmän osan ns. I tasavallan ajasta suhdetta eduskuntaan ei hoidettu puoluekanavaa vaan muodollisia kanavia pitkin. Kymmenkunnassa tapauksessa hallituksen ero aiheutui suoranaisesta epäluottamuslauseesta, hallituksen kannan vastaisesta eduskunnan päätöksestä tai arvovallan ja kannatuksen yleisestä heikkoudesta.

Oikeastaan vasta punamultayhteistyön viriäminen Cajanderin ministeristössä vuonna 1937 aloitti joukkopuolueiden ohjaukseen ja valvontaan pohjautuvan parlamentarismien aikakauden; vuosikymmenen alkupuolen Kivimäen ministeristö oli anakronismi, lukkiutuneen poliittisen asetelman mahdollistama ja vahvimmin presidenttiin kiinnittynyt hallitusryhmä. Presidentti Kallion vetäytyminen parlamentaariseen taustasemaan merkitsevästi edisti uudenaikaistumiskäytystä.

Toisen maailmansodan jälkeen parlamentarismien puolueperusteiset kytkennät edelleen tiivistyivät. Kehitys ei kuitenkaan ollut 1970-luvulle saakka tasajatkua, kun useat vähemmistöhallitukset korostivat institutionaalisia suhteita ja kun puoluepohjainen parlamentarismimalli syrjäytyi vuosien 1957—64 kriisikautena jotenkin kokonaan. Enemmistökokoomuksetkin joutuivat pon-

nistelemaan säilyttääkseen vähimmän tyydyttävän tuen eduskuntaryhmissä. Vain kuuden hallituksen 33:sta olen kuitenkin laskenut vuosina 1948—88 eronneen edellä mainituista eduskunta-hallitus -suhteen muuttumiseen liittyneistä syistä. Asteittain 1970-luvulta alkaen mutta ratkaisevasti vasta 1980-luvun vakaiden enemmistöhallitusten kaudella perustavat parlamentaariset ohjaus- ja valvontasuhteet näyttävät muuttuneen institutionaalisista puolueperusteisiksi. Uusimman kehityksen järjestelmällinen tarkastelu vaatii jälleen ongelman käsitteellistä jäsentämistä.

Puolue-hallitus -suhteen elementit

Puolueen (puolueiden) vaikutus hallituksen toimintoihin rakentuu kahdella tavalla: yhtäältä puolueet »tunkeutuvat» ministeristöön lähettämällä sinne vaikuttavimpia johtajiaan; ja toisaalta ne ulkoapäin pyrkivät määräämään (painostamaan) päätöksiä ja jälkikäteisesti kontrolloimaan ministerien tekemisiä. Nämä dikotomisoidut muuttujat yhdistämällä päästään kuvion 2 sisältämään nelikenttään.

Kuvion oikeanpuoleiset tyyppiluokat viittaavat esimerkiksi suomalaisittain edellä mainittuihin varhaisempiin kehityskausiin, jolloin institutionaaliset suhteet määräävät vahvasti parlamentarismien käytäntöjä. Puolueiden ja hallituksen erillisyyden toisistaan kuvastaa oikeastaan esiparlamentaarista vaihetta. Riippuvuus-mallissa ministerit kootaan puoluepohjalta, mutta henkilösidos pysyy löyhänä ja puolueiden järjestöjohto

Kuvio 2. Puolueiden vaikutus hallituspolitiikkaan¹.

		Penetraatio	
		+	-
Politiikka-ohjaus	+	Alistus	Riippuvuus
	-	Fuusio tai autonomia	Erottaminen

¹ Asetelman perusideasta olen kiitollinen prof. Rudy B. Andewegille (Leydenin yliopisto, Hollanti).

joutuu ponnistelemaan ulkoapäin ja myös eduskunnan kautta toimintojen ohjaamiseksi. Niinpä on sanottu Mauno Pekkalan olleen viimeinen »ulkopuolinen» pääministeri, joka valitsi vuonna 1946 osan maalaisliittolaisista ministereistään itsenäisesti, puoluejohdosta riippumatta.

Hallitus instituutiona ilmeisesti merkitsee vähiten tilanteessa, jossa ulkoiset puoluejärjestöt sekä asettavat ministerit että todellisina päämiehinä ohjaavat ja valvovat kiinteästi heidän toimiaan (alustussuhde). Pelkistetyimmillään tämä asetelma vallitsee silloin, kun puolueet lähettävät hallitukseen vain »kakkosketjun» ja valvovat ulkoapäin sen toimintoja. Tämä on hyvinkin tavanomainen tilanne länsieurooppalaisten pienpuolueiden parlamentaarisisessa elämässä.

Vaikuttavien puoluejohtajien miehittäessä kabinetin ohjaussuhteet riippuvat puoluejärjestelmästä ja puoluerakenteesta. Yhden puolueen enemmistöhallituksissa tuloksena on jo edellä viitattu fuusioituminen, jossa on työlästä vetää institutionaalista rajaa puoluejohdon ja ministeristön välille. Silloinkaan puolueohjelma ei ole suoraan muunnettavissa hallituksen asialistaksi ja hallituspolitiikaksi. Laajaa kannatusta tavoitteleva puolue samastuu monia kansalaispiirejä koskettaviin ongelmiin, ja tavoitteet esitetään yleisin termein ja jotenkin epämääräisesti. Ohjelman käytäntöön sovittaminen on hallituksen koko eliniän jatkuva prosessi, suuressa määrin reagoineina muuttuviin tilanteisiin. Tässä ns. *integroidussa kabinettimallissa* politiikkaprosessi voidaan tiivistää kaavaan puolueen tavoitteenasettelu → hallituksen tavoitteenasettelu → hallituspolitiikka (ks. Hofferbert & Klingemann 1990). Puolueen ja kabinetin välisen suhteen vaihtelulle jää sittenkin tilaa: Ruotsin sosiaalidemokraattiset hallitukset lienevät olleet aina tiiviissä järjestöohjauksessa, kun taas Englannin konservatiiviset hallitukset ovat olleet toiminnallisesti silmiinpistävästi riippumattomia.

Usean puolueen yhteishallituksessa ei tapahdu yhteensulautumista vaan syntyy uudenlainen autonominen toimintayksikkö, kun operatiivisen politiikan välttämättömät sovittelut ja kompromissit hiotaan puoluejohtajien kesken hallituksen sisällä. *Hallituskeskeisen mallin* politiikkaprosessi on pelkistetyimmillään kuvattavissa kaavalla (puolueiden tavoitteenasettelu) → hallituksen tavoitteenasettelu → hallituspolitiikka. Suhde on luonnollinen kaaderipuolueissa, joissa järjestötaso on heikko ja tehokas johto on lujasti parlamentaarikkojen käsissä. Mutta se voi liittyä

myös tilanteisiin, joissa koalitioitumisen välttämättömyys irrottaa johtajat ideologisista sitoumuksista ja lähentää heitä toisiinsa pragmaattisen politiikan merkeissä. Vastavaikutuksena on jatkuva jännitys ministerien ja puolueiden järjestö-militanttien välisissä suhteissa.

Todettakoon vielä, että hallituksen alistavaan asetelmaan kuuluva *puoluekeskeinen politiikkamalli* järjestää suoran kytkennän puolueista hallituspolitiikkaan, sivuuttaen hallitusareenalla tapahtuvan täsmentämisen ja yhteensovittamisen. Kaava on siis puolueiden tavoitteenasettelu → (hallituksen tavoitteenasettelu) → hallituspolitiikka. Koalitioissa järjestöjohtajien vahvistama hallitussopimus on kaikkea toimintaa suuntaava normi (Belgiasta ks. De Winter 1989, 724), ja myös tilannekohtaisten kysymysten sovittelu sijoittuu ministeristön ulkopuolelle. Pahasti erimielisissä yhteishallituksissa asetelma voi johtaa agendan tason laskuun ja viime kädessä lukkiutuneeseen rutiinipolitiikkaan. Hallitusohjelma on silloin enemmän symbolinen kuin tehokkaasti vaikuttava, ja jokainen osallistujapuolue yrittää leikata mahdollisimman suuren osan politiikkakakusta hallitsemillaan toimintalohkoilla.

Sidotusta hallituspolitiikasta autonomiseen

Historiallinen todellisuus ei mukaudu pelkistetyihin ajatuskaavioihin; mutta suomalaisen parlamentarismien seitsemän vuosikymmenen mittainen taival on sittenkin jäsennettävissä esitetyn kuvion avulla, vastapäivään tyyppiluokasta toiseen siirtyen. Pitkä kehityslinja sisältää puolueperusteisen ohjaus- ja valvontasuhteen vahvistumisen; mutta mitä totaalisemmin puolueet penetroituvat ministeristöön, sitä näkyvämmän se irrottautuu toimeksiantajistaan ja alkaa kohota koko parlamentaarisen edustusjärjelmän muita ohjaavaksi ja valvovaksi päämieheksi.

Politiikkaohjauksen puitteissa viime vuosikymmenien aikainen kehitys on ollut eri suuntainen riippuen siitä, miltä toimintatasolta asiaa tarkastellaan. »Strategisella tasolla» hallitukset sitoutuvat entistä kiinteämmin puolueuuvotteluissa vahvistettuun etukäteissuunnitelmaan, kun taas »operatiivisella tasolla» yhä enemmän näyttää jäävän sovittavaksi ministeristön sisällä. Mutta hallitusohjelmakaan ei ole ulkoapäin ministereille määrätty toimintanormisto, vaan he ovat hallitusneuvotteluissa keskeisesti sitä laatimassa.

Hallitusohjelma on enimmäisessä tapauksissa ministeristön tehtäväalueen ainoa dokumentoitu kuvaus. Sen merkitys hallituksen asialistana vaihtelee niin parlamentarismien teorioissa kuin havaittavassa arkikäytännössäkin. Toisiinsa jo kyllästyneet partnerit menevät neuvotteluihin vahvasti politiikkatietoisina ja yksilöidyin vaatimuksin, jotka sovitellaan ja kirjataan pitkäksi toimenpideluetteloksi. Voimatasapainon muuttuessa ja uusien ryhmien noustessa etualalle hallituksen ulkopuolelle jäämisestä koituvat kustannukset koetaan suuriksi, mikä tehostaa pyrkiä erimielisyyksien minimoimiseksi ja ratkaisevien vaatimusten rajoittamiseen vain joihinkin periaatekysymyksiin. Edellisen asetelman piirteitä on ollut monissa keskustan ja sosiaalidemokraattien hallitushankkeissa, jälkimmäisen taas vuoden 1987 sinipunakoalition synnytyssvaiheessa.

Luonteenomainen on Länsi-Euroopan maista tehtävissä oleva yleinen havainto, jonka mukaan hallitusohjelmat ovat täsmentämättömiä julistuksenomaisia asiakirjoja sellaisissa yhden puolueen parlamentarismien maissa kuin Englannissa, Irlannissa, Itävallassa ja Ruotsissa, yksityiskohtaisia toimintasopimuksia taas Suomen, Alankomaiden ja Belgian tapaisissa koalitioparlamentarismien maissa. Suomalainen ohjelmakehitys on jaettavissa karkeasti kolmeen jaksoon.

(1) Ennen toista maailmansotaa hallitusohjelmat olivat opitulla rutiinilla kirjoitettuja ympäröityjä ja sisällyksettömiä julistuksia, jotka eivät sisältäneet monia uutuuksia eivätkä paljon käytännön hallituspolitiikkaa ohjanneet.

(2) Vuoden 1944 jälkeen ulkoinen muoto vielä säilyi, mutta ohjelmiin hiottiin nyt suurten intressien välisinä kompromisseina entistä liikkuvamman talouspolitiikan ja sosiaaliturvan tavoitteita. Kun ohjelmakohdat kuvastivat usein enemmän osallistujien toiveita kuin todellisia mahdollisuuksia, niillä oli taipumus jäädä näennäistavoitteiksi, joihin turvauduttiin kannattajakuntien turhautumien lievittämiseksi. 1950-luvulla julistuksia täydentämään tulivat salaiset tai joka tapauksessa julkaisemattomat lisäpöytäkirjat ja yksilöidyt sopimukset.

(3) 1960-luvun puolivälistä lähtien politiikan tyyli muuttui rauhallisemmaksi ja rationaaliseksi, ja innovatiivisen politiikan mahdollisuudet lisääntyivät. Hallitusohjelmat laadittiin huolellisemmin kuin aikaisemmin: niistä tuli yksityiskohtaisia ja konkreettisia asiakirjoja, joilla pyrittiin linjoittamaan avarasti ja auktoritatiivi-

sesti tulevien vuosien politiikkaa. Aikaisemmat »taustapaperit» muuttuivat »toimenpidepapereiksi», joista perustavat arvopäämäärät oli pudotettu melkein kokonaan pois mutta joiden teknokraattinen sävy oli ratkaisevasti vahvistunut (Koski-aho 1973, 193—218). Vuonna 1987 haastateltu keskustaministeri näki oman puolueensa kannalta muutokseen myös poliittisia syitä:²

»Vuonna 1966 tehtiin vielä julistuksenomainen ohjelma Paasion hallitukselle. Hallituksen aikaansaamiset ja ratkaisut olivat kuitenkin sellaisia, että jos ne olisi etukäteen tiedetty, ei Kepu ehkä olisi hallitukseen mennytäkään. Sen kokemuksen perusteella katsottiin, että on syytä sopia tarkemmin tavoitteista ja periaatteista. Kun sitten Karjalaisen hallitusta muodostettiin, siinä oli jo enemmän sovittu, mutta ei se ollut vielä niin pitkälle menevä kuin myöhemmin. Tavallaan se alkoi jo silloin, mutta sekään ohjelma ei ollut niin yksityiskohtainen kuin Sorsa I:ssä. Sitten tuli paineita, että kun lähdettiin hallitukseen, jossa oli sosialisti pääministerinä ja kuitenkin sen piti olla porvarillispainotteinen. Kepun piirissä oli siis suuria pelkoja hallituspolitiikkaan nähden. Ei puolueessa olisi mennyt läpikään kovin ylimalkainen hallitusohjelma.»

Parhaassakin tapauksessa ohjelma on kovin epätäydellinen hallituksen poliittisen tahdon ja aikomusten ilmaus. Se ei ole politiikkapuu, joka kasvaisi ja haaroittuisi arvoperiaatteiden maaperästä julkistoiminnan kattavaksi toimenpidekoelmaksi; eikä se ole tavoiteltavan yhteiskunnan skenaario. Se on hiukan sattumanvarainen kokoelma puolueista ja ministeriöistä saatua aineistoon perustuvia ongelmanesittelyjä, painotuksen ollessa talous- ja sosiaalipolitiikassa. Ongelmanratkaisun keinojen täsmentämisen taso laskee jyrkästi siirryttäessä asialistan alemmilla tasoilla ylemmille. On mahdollista hallituksenmuodostuksen kiihkeässä ilmapiirissä neuvotella yksityiskohtaisia sopimuksia joistakin keskitason kysymyksistä, esim. seuraavan vuoden budjetista, mutta uusissa laajoissa politiikkakysymyksissä ohjelmiin kirjataan lähinnä ongelman olemassaolo ja hyvä aikomus sen poistamiseksi. Konkreettinen suunnittelu ja keinojen etsiminen, missä yhteydessä erimielisyydet puhkeavat, tapahtuu myöhemmin hallituksessa. Holkerin hallituksen ohjelma sisälsi muun ohella yhden uuden asian

² Lainaukset ovat otteita kirjoittajan v. 1987—88 laajempaa tutkimusta varten suorittamista entisten ministerien haastatteluista.

kummallekin pääosapuolelle: verouudistuksen kokoomukselle ja työelämän uudistuksen sosiaalidemokraateille. Ohjelmaneuvotteluissa tyydyttiin yleisiin tavoitteenasetteluihin, mutta pari ensimmäistä vuotta käytiin sitkeitä neuvotteluja tavoitteiden täsmentämisestä ja niihin pyrkimisen keinoista.

Ohjelmajulistuksilla on erilaisia merkityksiä osallistujille. Yksityiskohtaisina ja kattavinakin ne ovat silti yhteishallituksissa eräänlainen pahojen päivien varalta otettu tapaturmavakuutus. Puoluejohtajat ovat hyvin selvillä siitä, että heitä kiinnostavien politiikkakysymysten todellinen selvittely tapahtuu myöhemmin; sisällyttämällä monenlaisia asioita hallitus sopimukseen he taakaavat itselleen äänivallan tuossa selvityksessä.

»Kyllä monta kertaa jossakin asiassa kun pohdittiin ja oltiin eri mieltä, joku vetosi hallitusohjelmaan, että siellä se on sanottu. Ei se ollut mitenkään harvinaista... Mutta jos esimerkiksi keskustapuolue toi asian, joka oli meille tärkeä, aivan raakana, kyllä se oli vaikea viedä eteenpäin. Asiat täytyy liittää johonkin toiseen asiaan, muuten on hyvin vaikea saada liikkeelle. Siksi täytyy hallitusohjelmaan saada kaikkia tällaisia juttuja kirjoitettua, sen vuoksi hallitusohjelman tekeminen on tärkeää.» (KESK:n ministeri).

Kun hallituksen elinikä on arvaamaton, puolueet seuraavat ohjelman toteutumista varmistaakseen, että punnukset pysyvät suurin piirtein taasoissa.

Mutta loppujen lopuksi hallituksen asialista ei voi koskaan olla etukäteen kiinteästi määrätty: uusia ongelmia, tavoitteita ja ratkaisumalleja

tuodaan kuukausittain ja viikoittain päätöksentekokenttään. Astuessaan virkaansa tuore ministeri löytää pinoittain allekirjoittamattomia asiakirjoja, puolivalmiita suunnitelmia ja kehittelemättömiä ideoita; virkamiehet ja järjestöjen edunvalvojat esittävät hänelle joka päivä uusia vaateita ja toimenpide-ehdotuksia. Kaikkien hallitusten tehokas esityslista täytyy ylikuormituksen paineessa ja ennustamattomasti toistuvista keskustason asioista ja »suurpolitiikan» tason alapuolelle jäävistä uusista asioista. Yksi asia liittyy toiseen, ja monilta suunnilta tulevat virikkeet ja aloitteet sekoittuvat yhteen monipolvisessa valmistelu-prosessissa.

Edellä esitetyllä halutaan sanoa, että minkään hallituksen toimintaa ei ylipäättään voida ohjelmoida etukäteen. Syntyviin toiminnallisiin paineisiin reagoidaan vaihtelemalla joko politiikkaa tai ministeristön rakennetta (ks. Nyholm 1980). Yhteishallituksissa edellisen keinon käyttäminen merkitsee jatkuvaa sovittelua hyväksyttävän tien löytämiseksi, jälkimmäisen taas herkkyyttä ratkaista erimielisyydet irtautumalla yhteistyöstä, ts. hajottamalla hallitus. Nämä kaksi reagoitityyppiä liittyvät erilaisiin puoluesuhteisiin ja poliittisiin kulttuureihin, ja niillä näyttää olevan merkitystä puolueiden ja hallituksen välisen suhteen kannalta. Kuvio 3 pyrkii kuvaamaan näitä riippuvuuksia. Koalitiiojousto ja politiikkajousto eivät ole katsottavissa riippumattomiksi vaan pikemmin riippuviksi muuttujiksi; kuviota tulisi siis lukea sisältä ulospäin.

Hallitusten vakavuus yhden puolueen kulloisessakin tilanteessa dominoimassa järjestelmässä (koalitiopolitiikan ulkopuolella Englanti, moni-

Kuvio 3. Puoluesuhteet ja hallituksen toiminnallinen jousto.

		Koalitiiojousto	
		+	-
Politiikkajousto	+	Konsensuaalinen pluralismi	Yhden puolueen dominaatio
	-	Konfliktiherkkä kilpailu	"Pakkoavio-liitto"

puolueiden piirissä esim. Ruotsi) edellyttää harjoitettavan politiikan sopeuttamista muuttuviin oloihin, ja hallituksenvaihdos on voimasuhteiden huomattavan muutoksen aiheuttama ääri-tapaus.

Meidän teemamme kannalta kolme muuta järjestelmätyyppiä ovat mielenkiintoisempia. Suomalaisen kokemuksen pohjalta on pääteltävissä, että poliittisen järjestelmän jännitteiden lieventyessä paineisiin sopeudutaan enenevästi varioimalla hallituspolitiikkaa, vaikka mahdollisuudet koalitorakenteen vaihteluun pysyvät suurina, jopa kasvavatkin. Ja reagointityypin muuttuessa ministeriryhmien riippuvuus puoluejärjestöistä vähenee ja koko hallituksen autonomia vahvistuu sitä enemmän mitä vahvemmin puolueet penetroituvat hallitukseen.

Vuosina 1946—65 Suomessa oli 19 muodollisesti asetettua hallitusta, siis keskimäärin uusi hallitus jokaista alkavaa vuotta kohti. Puoluesuhteissaan maa edusti näinä vuosina tyyppillisesti konfliktierkkää, kireän kilpailun asetelmaa (ks. Luebbert 1986, 9—12). Sen pohjana oli eräs Länsi-Euroopan vahvimpia kommunistisia liikkeitä, joka radikalisoi myös sosialidemokraattien käytännön politiikkaa; sekä ylipäättään yhteiskuntaluokkien taloudellisiin etuihin ja niitä verhoaviin ideologioihin lujasti kiinnittynyt monen puolueen järjestelmä, jossa kommunistit, sosiaalidemokraatit, agraarit ja konservatiivit kävivät hellittämätöntä taistelua monilla rintamilla.

Ministeriryhmät olivat tuon ajan hallituksissa puolueen eteentyönnettyjä tukikohtia, joita tuettiin ja valvottiin ja jotka oltiin valmiita vetämään pois vähäistenkin vastoinkäymisten sattuessa. Tuohon kauteen kuului myös käytäntö, että hallitukseen voitiin lähettää vain »B-joukkue»; ylimmät johtajat jäivät pois arvaten, ettei syrjässäolo muodostu pitkäaikaiseksi. Heinäkuussa 1970 muodostettu Karjalaisen II hallitus edusti viimeisenä laidasta laitaa näitä tyyppiä: kaikkien mukaan tulleiden viiden puolueen puheenjohtajat ja puoluesihteerit jättyivät ulkopuolelle. Silmiinpistävää oli sosialidemokraattisen sekä muodollisen että todellisen johdon puuttuminen ministerististä.

Kun SKDL vasemmalla laidalla ja KOK oikealla laidalla lisäksi olivat monia vuosia eristettyinä, oli sosialidemokraattien ja agraarien yhteistoiminnalla vahvasti pakkoavioliiton luonne. Koalitiivaihtoehtojen niukkuus ei estänyt kaatamasta hallituksia, mutta tietoisuus pääsemisestä uudelleen neuvottelupöydän ääreen oli omansa

lisäämään osallistujien asenteellista jäykkyyttä.

Seuraava kymmenvuotiskausi oli siirtymäkautta, ja 1970-luvun lopulta lähtien vahva konsensuaalinen pluralismi on sävyttänyt suomalaista politiikantekoa. Edellytyksenä on ollut jyrkien lohkoutumien häviäminen, puolueiden pyrkiminen yhteiskunnan muutoksia seuraten yleispuolueiksi sekä eliittien tietoinen toiminta siltöjen rakentamiseksi kuilujen yli. Niin hyvin oikeiston kuin vasemmiston puolueet ovat hallituskelpoisia. 1980-luvulla päästiin ainakin tilapäisesti eduskunnan koko nelivuotisen vaalikauden istuviin enemmistökokouksiin. Samaan aikaan uudistavan politiikan ala supistui ja aiemat reformit vakiintuivat hallinnollisiksi käytännöiksi.

Politiikan toimintaympäristö ja sisältö olivat siis muuttuneet, eivätkä 1980-luvun hallitukset olleet alttiina sellaiselle ulkoiselle stressille kuin jälleenrakennuskauden 1950-luvun hallitukset. Mutta pitkäikäiset ministeristöt joutuvat välttämättä mukauttamaan toimintansa muuttuviin oloihin, mikä siis merkitsee politiikkajoustopohjoamista ensisijaiseksi stressin sietämisen keinoksi. Suomalaisessa konsensuaalisen kilpailun järjestelmässä jokapäiväisen politiikanteon malli — sitten kun lähtötavoitteista on sovittu — on pikemmin hallituskeskeinen kuin puoluejärjestökeskeinen.

Tuntuu siltä, että ns. hallitusvastuun ottamisella on nyt puolueille toisenlainen merkitys kuin aikaisemmassa kehitysvaiheessa: hallitukseen mennään tekemään pitkäjänteistä kansallista politiikkaa, ei taistelemaan elintärkeistä ryhmäeduista. Puoluejohtajilla ei ole varaa jäädä ulkopuolelle; sekä poliittinen näkyvyys että halu vaikuttaa vaativat mukana oloa keskeisillä ministeripaikoilla. Vielä vuonna 1968 sosialidemokraattinen puolueenvosto teki päätöksen, jonka mukaan oli tarkoituksenmukaista pitää puolueen puheenjohtajan ja pääministerin tehtävät erillään. Päätöstä ei tietävästi koskaan kumottu, mutta jo neljä vuotta myöhemmin se unohdettiin. Kesällä 1987 valittu SDP:n uusi puheenjohtaja Pertti Paasio tunsu itsensä syvästi syrjäytyneeksi hallituksen ulkopuolella, ja vasta edeltäjän luopuminen ulkoministerin paikalta pelasti tilanteen. Tultuaan RKP:n puheenjohtajaksi Ole Norrback vaihtoi vuonna 1990 heti puolustusministerin salkkunsu arvostetumpaan opetusministerin salkkuun.

Politiikkajousto ministeristön mukautumisen menetelmänä sisältää jatkuvia neuvotteluja ja hi-

dasta kaupankäyntiä päätöksiin pääsemiseksi. Hallituksen ulkopuolella ei Suomessa ole instituutioituja areenoja tätä varten. Toisin kuin esim. Belgiassa sekä Saksan ja Itävallan laajoissa yhteishallituksissa on ollut laita, järjestöjohtajien tapaamiset valtioneuvoston ulkopuolella näyttävät olevan harvinaisia. Sen sijaan keskustelu- ja sovitteluareena on rakennettu kabinetin sisään osaksi asioiden normaalia valmisteluprosessia. Lakimääräiset ministerivaliokunnat on po. uusimmassa kehitysvaiheessa miehitetty yhä kattavammin hallituksen puoluejohtajilla. Toki poikkeuksellisesti on iltakoulussa avoimiksi jääneitä asioita siirretty puoluesihteerienkin käsittelyyn (Tiihonen 1990, 274).

On ajateltavissa, että ministerit sittenkin saavat sitovat toimintaohjeensa puolueista. Näin ei kuitenkaan näytä olevan laita. Tapaamisten sävy eduskuntaryhmissä ja puoluehallituksissa on pikemminkin se, että ministerit kertovat, mitä he ovat tehneet ja ovat tekemässä, kuin ottavat vastaan viikoittaiset toimintaohjeet. Puoluehallituksen vaikutusvaltaisimmat jäsenet ovatkin useasti ministereitä. Kuva ei tietenkään pidä kaavamista: vuorovaikutuksen kiinteys ja muodot vaihtelevat puolueista, henkilöistä ja tilanteista riippuen.

Holkerin hallituksen ensimmäisen vuoden suuri hanke, ns. työelämän suhteiden uudistus, kelpaa esimerkiksi poliittisesti ladatusta ylätason asiasta. Tapahtumainkulun karkeapiirteinenkin hahmotus riittää osoittamaan, että hajanaisen yhteishallituksen päätöksenteko riidanalaisissa kysymyksissä ja poliittisella esityslistalla määräytyy voittopuolisesti hallituskeskeisen mallin pohjalta. Pohjavoitteet asetetaan puolueissa, mutta niiden yhteensovittelu on viikkoja ja kuukausia kestävä jatkuva prosessi, jolle ei juuri tarjoudu areenoja hallituksen ulkopuolella. Hallituksen ulkopuolella olleen puheenjohtaja Paasion ja valtiovarainministeri Erkki Liikasan sanailu SDP:n puolueuuevostossa puoluejohdon ja ministeriryhmän suhteista marraskuussa 1987 paljasti näkemysron. »Paasio korosti yksiselitteisesti, että puolue määrää tahdin. Liikänen kertasi lauantaipuheitaan, että puolueen pitäisi keskittyä linjakysymyksiin. Hallituksessa asioita vyöryy ja kaa-tuu päälle, eikä niistä siksi aina ehdi keskustella puoluejohdon kanssa.» (Helsingin Sanomat 19. 11. 1987 s. 9). Lausuntoonsa Liikänen tiivisti päätösprosessin luonteen: puoluekoneet voivat asettaa ohjelmallisia tavoitteita, mutta yksilöidyssä päätöksenteossa ne on operationalisoitava

ja spesifioitava ja yhteishallituksissa vielä sovittava poikkeaviin tavoitteisiin. Konsensuaalisen kilpailun järjestelmässä tehokkuuskriteeri neuvoo jättämään tässä suuren toimintatilan ministeriryhmille ja ministereille. Enimmät ministerit eivät, kuten sanottu, ole ulkopuolisia, vaan he ovat olleet asettamassa noita perustavoitteita ja sovitamassa niitä hallitusohjelmaan.

Koko hallitus tuskin enemmälti keskusteli uudistuksen linjoista tai yksityiskohdista. Asia oli muutamien ministerien käsissä, ja he ottivat sopua etsiessään koko kollektiivia sitovia kantoja. Mutta he eivät muodostaneet suljettua oligarkista sisäpiiriä. He toimivat puolueyhmiensä luottamushenkilöinä, niissä käytyjen keskustelujen pohjalta, ja arvattavasti saivat ainakin jälkikäteisen hyväksymisen tekemisilleen.

* * *

1980-luvun suomalainen konsensuaalinen parlamentarismi — pohjoismaiden vakain — oli siis edellisen esityksen langat yhteen vetäen puoluepohjaista politiikkaa hallituksissa istuvien järjestöjohtajien ja parlamentaarikkojen ajankohtaisina sovituksina. Pääministerillä ja ministereillä ei ollut varaa laiminlyödä eduskunnan täysistuntoja samalla tavalla kuin 1970-luvun Kekkokeskeisen politiikan vuosina; mutta eduskuntaryhmät pysyivät suurilta ponnisteluilta hallitusrintamassa, eikä ollut ajateltavissa ministeristön kaatumisen ristiriitaan eduskuntaenemmistön kanssa. Välikysymysten määrä ei aikaisemmasta ainakaan vähentynyt, mutta nuo varhaisemman institutionaalisen kontrollin välineet olivat muuntuneet opposition demonstratiivisiksi esiintymisiksi, jotka oli enemmän osoitettu ulkopuoliselle yleisölle kuin edustuksellisille päätöksentekijöille. Ministeriryhmät eivät myöskään marssineet ulos hallitushuoneesta 1950-luvun tapaan — eikä niillä ollut uusimuotoisessa kaaderipuoluejärjestelmässä toimeksiantajia, jotka olisivat pakottaneet ne tähän.

Yhteiskuntarakenteen ja puolueyhteisöjen muuttuminen olikin merkitsevä hallitusautonomia edesauttava tekijä. Puolueiden ministeriryhmien oli 1960-luvulta lähtien yhä vaikeampi tunnistaa merkitsevimpiä vaalikannatusjoukkoja, joiden reaktioita ennakoiden oli toimittava; ja järjestötoiminnan vähittäinen näivettyminen kevensi alhaalta tulevan joukkopaineen sekä antoi mahdollisuuden kaaderien hallintaan erimuotoisten palkkioiden avulla. Parlamentarismimallin muutoksen muina, yleisempinä syinä mainittakoon lyhyesti yhteiskuntarakenteen muutosta

seuraava ideologisen politiikan miedontuminen sekä innovatiivisen politiikan taloudellisten edellytysten heikkeneminen.

Kuvatussa asetelmassa kansan valtuuttaman ensisijaisen agentin ja edustuksellisen päämiehen rooli on luontevasti karannut institutionaalisissa puitteissa eduskunnalta ja poliittisissa puitteissa puoluejärjestöiltä ministeristölle, jonka toiminnassa yhdistyy legitiimi yleinen hallitusvalta ja puoluevalta. Vahvasti kärjistäen entisistä päämiehistä on tullut hallituksen tukioorganisaatioita: eduskunnan tehtävänä on laillisen muodon antaminen päätöksille, puolueiden tehtävänä taas hallitusrintaman kannatuksen säilyttäminen yhteiskunnassa. Tämän suuntaisesti ministerit ovat myös taipuvaisia orientoitumaan tehtävänsä. Kahden haastatellun ministerin pelkistävien sanoin:

»...Minua huvittaakin tämä eduskunta ja ns. parlamentarismi, koska ei eduskunnassa ole muita kuin napin painajia. Siellä puolueen ministeriryhmä sanoo, kuinka tehdään, ja ainoastaan uskonto ja alkoholi ovat sellaisia asioita, joissa rivikansanedustaja saa elämöidä. Mutta muuten päätökset tehdään ministerien kesken ja puoluetuimistojen kesken.»

»Ministeri tekee ja eduskunta toivoo, niin-hän se on!»

Vakavamminkin äänenävyin on puoluejohtajan lausunnossa esitetty poliittisen järjestelmän toimijasuhteen tulkintana käsitys, että juuri hallitus ja sen ministerit ovat vastuunalaisia ja siis kansanvaltaisesti legitiimejä toimijoita todellisemmassa mielessä kuin kansanedustajat (Paasio 1990). Kirjoittaja viittasi institutionaaliseen parlamentaariseen valvontaan perustuvaan vastuuseen. Ehkäpä todellisempaa päämies-agentti -suhdetta lähestytään puhuttaessa joukkoviestinnän keinoin toteutuvasta vastuusta ns. yleisen mielipiteen edessä sekä puoluekannatuksen punnintana toteutuvasta vastuusta lähimmissä eduskuntavaaleissa. — Joukkoviestintävälaineiden poliittinen rooli olisiikin toisen tutkielman aihe; useampikin tarkkailija on viime aikoina pannut merkille niiden korostuneen roolin konsensuaalisen politiikan oppositioäänänenä sekä hallitsevien toimien auktoritatiivisena tulkitsijana yleisölle.

Mikä on sitten valitsijakunnan asema tämän uudesti hahmottuneen parlamentaarisen asetelman viimekätisenä päämiehenä? Vielä 1950-luvulla lohkoutuneen yhteiskunnan äänestäjät toistivat perityn puoluekannan suljetuissa vaaleissa; 1960-luvulta lähtien reaktioherkkyys lisääntyi

puolueiden säilyessä silti ensisijaisina viiteryhminä. Puoluekannatuksen kautta kansalaisten preferenssit ilmaistaan edelleenkin; mutta tuntuu siltä, että »vapautuneet» äänestäjät ovat ryhtyneet ottamaan kantaa yhä enemmän hallitus-oppositio -vastakohtaisuuden jäsentämässä poliittisessä kentässä.

On kansanvallan toteutumisen kannalta merkittävää ja — avoimen normatiivisen kannanoton esittäökseni — myönteistä, että sitä mukaa kuin merkittävät puolue-eliitit ovat keskittäneet strategisen päätöksenteon suppeaan hallituslaitokseen, valitsijat ovat irtaantuneet noiden eliittien ohjauksesta ja toimivat näennäisesti irratiivisten mutta loppujen lopuksi myös yksilöllisen ja ryhmäedun tunnustavien virikkeiden mukaan siirtäen herkästi tukensa politiikkakanavalla toiselle.

Pääministeri- ja koalitiokysymys ei edelleenkään ratkea vaalituloksen myötä vaan puoluejohtajien neuvotteluissa vaalien jälkeen. Kokoomuspuolueen kannatuksen nousu 1970-luvulta lähtien sisälsi laajojen kansalaispiirien vaateen puolueen hyväksymisestä hallituskelpoiseksi; kesti kauan ennen kuin tuon vaateen hyväksyminen nähtiin väistämättömäksi. Uusin valtion sisäinen ja ulkoinen kehitys on avannut lukkiutumia ja johtanut asetelmaan, jossa »parlamentaarinen puolueorkesteri soittaa laidasta laitaan». Käyttökelpoisten hallitusyhdistelmien luku on lisääntynyt, ja voi ennustaa lisääntyvää herkkyyttä kansalaisreaktion huomioonottamiselle. Useiden tasavahvojen puolueiden järjestelmässä vaalien hallitusrakennetta ja -politiikkaa ohjaava mekanismi on väistämättä jäykkä ja hidas; mutta tässä esitettävän ennusteen mukaan jollakin tapaa hahmotettavissa olevassa tulevaisuudessa herkempi kuin koskaan suomalaisen parlamentarismien historiassa. Suomalaisen parlamentarismien uusi elementti olisi siis tämän mukaan valitsija-päämiesten kannanoton ja hallitusrakenteen (hallituspolitiikan?) välisen kytkennän vahvistuminen, hyvässä sopusoinnussa edellä esitetyn — ei normatiivisen vaan puhtaasti empiirisen parlamentarismitulokinnan kanssa. Jo vaalien edellä vilkastunut keskustelu seuraavasta pääministeristä ja hallitusyhdistelmästä on tässä valossa oireellista.

Institutionaaliset pidäkkeet ja vastapainot

Hahmoteltua kuvaa on vielä täydennettävä viitauksilla valtionpäämiehen ja edustuslaitoksen asemaan. Oli koko poliittisen järjestelmän kan-

nalta merkityksellistä, että tasavallan presidentti ei kytkeytynyt puoluepohjaisen hallintarakenteen osaksi vaan jäi erilliseksi institutionaaliseksi linnaakkeeksi. (On tarpeetonta tässä pohtia, miksi tuota kytkentää ei tapahtunut.) Kaikilla presidentteillä Mauno Koivistoa myöten on kyllä ollut piiloisia erityissuhteita entisiin puolueisiin, mutta kaikki ovat myös kieltäytyneet määrittämästä rooliaan noiden taustaryhmien odotuksista tai toimeksiannoista käsin.

Valtionpäämiehen puuttuminen ja vaikutus valtiollisen prosessin muotoihin ja sisältöön on vaihdellut laajalla alalla. Tämän kirjoituksen kontekstissa korostuu hänen *pouvoir modérateur*-roolinsa: puoluesuhteiden ja eduskunta-hallitus-suhteen säätely nimenomaan ministeristön rakennetta ja toimintakykyä ajatellen. Toiminta voi saada pontimensa hyvinkin vahvoista poliittisista arvostuksista ja henkilökohtaisista ambitioista. Merkittävintä on pääministerin valintaan ja ministeristön puolueyhdistelmien muotoiluun liittyvän yksilönvallan säilyminen. Näitä asioita koskevilla ratkaisullaan ja ohjailullaan presidentti muovaa koko sitä asetelmaa josta edellä on ollut puhe.

Seitsemän vuosikymmenen aikana presidentin »tasoittajarooli» on hakenut legitimaationsa kahdesta lähteestä: presidenttiydessä on ollut sekoittuneina annos hallitsijanperinteeseen palautuvaa »alkuperäistä» päämiehyyttä ja toinen annos kansan valtuutukseen perustuvaa edustuksellista päämiehyyttä. Ajan kuluessa edellinen ainesosa on heikentynyt ja jälkimmäinen vahvistunut, mutta legitimaatioperusta on pysynyt vankkana. Valtapotentialtaan presidentti on po. rajatulla toiminta-alueella ollut läpi vuosikymmenien — ehkä Relanderin ja Kallion kausia lukuunottamatta — ylivoimainen ensisijaisiin päämieskilpailijoihin, eduskuntaan ja puoluehallituksiin, verrattuna.

On ennustettavissa, että siirtyminen suoraan kansanvaaliin edelleen vahvistaa presidentin asemaa kansan asettamana agenttina ja siis edustuksellisen tason suhteita järjestelevänsä päämiehenä. En kuitenkaan luule hänen uhkaavan hallituksen asemaa politiikantekijänä, Suomessa on tuskin sittenkään edellytyksiä amerikkalaistyylliselle presidenttialueelle. Mutta omaleimaista puolipresidentillistä järjestelmää muutos on omansa vakauttamaan.

Mikä rooli eduskunnalle sitten jää, jos se on yhä enemmän syrjäytynyt edustuksellisen päämiehen asemasta? Tosiasia on, että edustuslaitos-

ten arvovalta ja vaikutus konkreettiseen politiikantekoon on viime vuosikymmeninä yleisesti heikentynyt meidän kulttuuripiirissämme; nopea ja tehokas hallitseminen joukkokokousten avulla ei koskaan käy päinsä. Välittömästi vaikuttavaa keinoa asiantilan muuttamiseksi ei olekaan.

Silti muodollisen edustusjärjestelmän asemaa politiikan kokonaisprosessissa ei ole väheksyttävä: eduskunnan asema ja tehtävä on muuttunut ja voi muuttua edelleen, mutta tuo laitos pysyy kansanvaltaisen hallinnan välttämättömänä toimintaehtona. Eduskunta ei pystytä hallituksia eikä instituutiona ylläpidä tai vaihda niitä; se ei muotoile lainsäädäntöstrategiaa, sektorisuunnitelmia ja budjettiraameja. Hallituksen toiminta ei ensisijaisesti ohjaudu eduskunnan taholta, mutta tällä laitoksella on sittenkin instituutiona korvaamaton keskustelu- ja kontrollifunktio. Se on kansankunnan yhteisten asioiden avoin käsittelyareena, jolle piiloisesti valmistellut ja sovitellut aloitteet on tuotava julkisesti nähtäviksi ja keskusteltaviksi.

Puoluepohjaisen parlamentarismien kuvaus jää vajavaiseksi ilman mainintaa opposition roolista. Tässä mallissa ohjaus ja valvonta funktioina eriytyvät ja irtoavat toisistaan siten, että kontrolli toteutuu keskeisiltä osin päämies-agentti -suhteen ulkopuolelta ryhmäopposition toimintana. Ja tälle eduskunta on välttämätön areena. Parlamentarisen opposition toimintamahdollisuudet ovat olennaisesti riippuvia siitä, miten joustavaksi informaation vaihto hallituksen kanssa on järjestetty, miten laajalti hallitus tarvitsee eduskunnan vahvistuksen toimenpiteilleen, miten varhaisessa käsittelyvaiheessa kansanedustajat pääsevät ottamaan kantaa ehdotuksiin ja suunnitelmiin sekä miten helposti hallitus on pakotettavissa perustelemaan tekemisensä ja aikomuksensa.

Kansaneduskuntien ohjauskeinojen valikoima vain on jäänyt vanhahtavaksi; perinteiset laki- ja budjettipäätökset tuntuvat riittämättömiltä nyky-yhteiskunnan tarpeisiin. Uudistetusta selontekomenettelystä voisi oikein käytettynä tulla väline, jonka avulla hallitus informoi eduskuntaa yhtä hyvin kokonaisten politiikkalohkojen kehittämisuunnitelmista kuin yksittäisistä merkittävistä lainsäädäntöhankkeistakin. Arvovaltaisissa palautteissaan eduskunta ilmoittaa, mihin suuntaan jatkovalmistelua on sen mielestä johdettava ja mihin yksityiskohtiin on kiinnitettävä huomiota. Eduskunnan toimintatotea ovat epäilemättä omansa lisäämään myös tehdyt ja vireillä olevat uudistukset, jotka lähentävät erikoisvaliokuntien

ja ministeriöiden toimialoja toisiinsa, tehostavat valiokuntien tiedonsaantia oikeuttamalla ne pyytämään selvityksiä ministeriöistä ja avaamaan valiokuntakäsittelyn salaisuusverhoa asiantuntijoiden julkisilla kuulemisilla. — Mutta ratkaiseviahan eivät loppujen lopuksi ole pykälämuutokset vaan kansanedustajien ja edustajaryhmien viereys sekä halu osallistua ja vaikuttaa; ja toiselta puolen ministereiden ja ministeristöjen alttius myös parlamentarismien muodollis-institutionaalisten vuorovaikutuskanavien hyväksikäyttämiseen.

LÄHTEET

- Bagehot, Walter: *The English Constitution*. C. A. Watts & Co, London 1964 (1867).
- De Winter, Lieven: Parties and Policy in Belgium. *European Journal of Political Research* Vol. 17, 1989.
- Duverger, Maurice: *Poliittiset järjestelmät*. WSOY, Porvoo 1955.
- Friedrich, Carl Joachim: *Man and His Government: An Empirical Theory of Politics*. McGraw-Hill, New York 1963.
- Hofferbert, Richard I. & Klingemann, Hans-Dieter: The Policy Impact of Party Programs and Government Declarations in the Federal Republic of Germany. *European Journal of Political Research* Vol. 18, 1990.
- Koskiahho, Briitta: Hallitusohjelma ei ole puu. Teoksessa Harjo Hakovirta & Tapio Koskiahho (toim.): *Suomen hallitukset ja hallitusohjelmat 1945—1973*. Gaudeamus, Helsinki 1973.
- Luebbert, Gregory M.: *Comparative Democracy: Policymaking and Governing Coalitions in Europe and Israel*. Columbia University Press, New York 1986.
- Nousiainen, Jaakko: *Suomen presidentit valtiollisina johtajina K. J. Ståhlbergista Mauno Koivistoon*. WSOY, Juva 1985.
- Nyholm, Pekka: *Välttämättömän variaation laki ja variaation vaimentamisen strategiat Suomen hallituspolitiikassa 1945—79*. Jyväskylän yliopisto, Valtio-opin laitos, julkaisu No 38, Jyväskylä 1980.
- Paasio, Pertti: Parlamentarismi on vastuuta ja yhteistyötä. *Demari* 28. 11. 1990.
- Tiihonen, Seppo: *Hallitusvalta. Valtioneuvosto itsenäisen Suomen toimeenpanovallan käyttäjänä*. Valtion painatuskeskus, Helsinki 1990.