

Demokratian pinta ja syvänteet

Plenum-esitelmä

Poliitikan tutkimuksen päivillä Turussa 15.1 1999.

(*Väliotsikot toimituksen*).

PERTTI PAASIO

En tunne itseäni päteväksi tämän arvovaltaisen lukijakunnan edessä alkaa mestaroida ja kertoa, mitä politiikan tutkimukselle kuuluu ja mitä sille pitäisi kuulua. Mielestäni on paikallaan lähestyä problematiikkaamme verraten yleiseltä tasolta ja tutkailla millä tavoin politiikan tapahtumista, ilmiöitä, rakenteita ja niiden muutoksia julkisuudessamme yleensä lähestytään ja millä tavoin tutkimuksen ja tutkijan rooli sijoittuu tähän kokonaisuuteen.

Merkittävä ongelmana mielestäni on juridis-mekanistisen näkökulman ylikorostuneisuus. Valtiosääntökeskusteluamme vaivaa mm. tästä syystä ilmeinen vähäverisyys ja pitäytyminen mm. valtioelinten keskinäisten suhteiden pinnalliseen tarkasteluun.

PRESIDENTIN VALTAOIKEUKSISTA KÄYTÄVÄSTÄ KESKUSTELUSTA

Ajankohtainen keskustelu tasavallan presidentin valtaoikeuksista on hyvänä esimerkkinä siitä, mitä tarkoitan. Kiistely - niin kuin sanotaan - pääministerin valitsemisesta sivuuttaa enimmäkseen problematiikan poikittaisluonteisen ulottuvuuden pitäytyen vaitiosääntöoikeudellisissa muodoissa, eikä niissäkään erityisen johdonmukaisesti. Vallassa tuntuu olevan mielipide, että pääministerin valinta pitäisi "siirtää presidentiltä eduskunnalle".

En ole havainnut julkisuudessa puheenvuoroja siitä, ettei presidentti meillä valitse pääministeriä. Hän nimittää pääministerin samalla kun nimittää muunkin hallituksen. Nimitys ei ole sama kuin valinta; pääministeri nimitysvaiheeseen tullessa jo on valikoitunut vaaleissa ja niitä seuranneessa poliittisessa prosessissa. Presidentti ei voi nimittää pääministeriksi henkilöä, jota tietäisi eduskunnan enemmistön vastustavan. Valpas kriittinen lukija voisi tässä vaiheessa viitata muutamaan takavuosien ja -vuosikymmenten tapaukseen. Palaan niihin edempänä.

Tasavallan presidentti ei valitse pääministeriä; hän sen sijaan käynnistää prosessin, jonka tavoitteena ja lopulta tuloksenakin on uuden hallituksen muodostaminen, antamalla jollekulle - normaalisti suurimman puolueen johtajalle - tehtäväksi hallituksen muodostamisen. Tätä ennen presidentti on kuullut mm. eduskuntaryhmien edustajia, jotta vaalien jälkeinen tilanne mahdollisimman hyvin voitaisiin ottaa huomioon. Poliittiselta kannalta kyseessä on siis tasavallan presidentin ja poliittisten toimijoiden valmisteleva toimeksianto. Tehtävän saanut sitten joko onnistuu tai epäonnistuu. Menettelytapa ei perustu suoraan valtiosääntöön, vaan perinteeseen ja kokemukseen. Vastaavanlainen tehtävä on monen muunkin maan valtionpäämiehellä, monarkkisella ja tasavaltaisella. Kyseessä on käytännön tapa käynnistää prosessi.

Jos siis eduskunnalle säädetään tehtäväksi valita pääministeri, ei tapahdu mitään siirtoa valtionpäämieheltä kansanedustuslaitokselle. Kyseessä on pikemminkin pyrkimys kirjoittaa perustuslain pykäliin määräykset poliittisesta prosessista, joka ei kovinkaan helposti muodollisjuridiseen muottiin sovi.

Avolmeksi voi jäädä mm. se, miten hallituksen muodostamisprosessi käynnistetään. Suomalaisen monipuoluejärjestelmän puitteissa ei ole itsestään selvää, että suurimman puolueen johtaja ilman muuta muodostaa hallituksen. Meillä ei ole eikä kovin helposti tule olemaankaan yhtään puoluetta, joka olisi riittävän suuri itseoikeutettuun pääministerin paikkaan. Tarvitaan enemmistön tuki, ja enemmistöjä voi olla monenlaisia. Tilanne on kovin paljon toisenlainen maissa, joissa parlamenttivaaleissa korostetusti on kyse siitä, kenestä tulee pääministeri. Esimerkkeinä käyvät vaikkapa Britannian ja Saksan vaalit.

Voidaan tietysti ajatella, että eduskunnan puhemiehelle siirrettäisiin oikeus asettaa hallituksen muodostaja. Tähän suuntaan näkyy valtiosääntöuudistus eduskunnassa kulkevan. Tästä seuraisi kuitenkin puhemiehen aseman merkittävä muuttuminen. Siitä tulisi poliittisempi kuin mitä se nyt on, myös kiistellympi. Puhemies olisi hallituksen muodostamisprosessissa toisella tavalla asianosainen kuin mitä tasavallan presidentti voisi olla. Puhemiehen vaaliin tuskin mentäisiin, ennen kuin on sovittu hallituksen pohjasta ja sen muodostajasta. Sopijoina parlamentaarissa demokratiassa olisivat ja ovat puolueet, eivät valtioelimet.

Jos ajatellaan eduskunnan äänestämällä valitsevan pääministerin, tulee pulmaksi ajoitus. Tapahtuuko pääministerin vaali hallitusneuvottelujen aluksi vai lopuksi. Jos se tapahtuu aluksi, olisiko vaalissa enemmistön saanut heti pääministeri, vai vasta sitten kun hallitus on muodostettu? Edellisessä tapauksessa maassa olisi muutaman viikon ajan kaksi pääministeriä, vanha hallitus kun istuu uuden nimittämiseen asti. Jos taas valittu olisi pääministeri vasta tultuaan nimitetyksi, eduskunta ei asiallisesti ottaen valitsisikaan pääministeriä, vaan hallituksen muodostajan, joka voi myös epäonnistua tehtävässään. Omalaatuisen elementin prosessiin tuo se, että vaalin voisivat ratkaista sellaiset puolueet, jotka eivät ollenkaan tulevaan hallitukseen osallistu. Oppositio siis voisi ratkaista pääministerin henkilön. Tulevan hallituksen lähtökohtien kannalta tämä olisi perin pulmallinen tilanne, ei todennäköinen, mutta mahdollinen. Avautuu omalaatuisia näkymiä, jos eduskunta nähdään yksinomaan kahdensadan yksilön summana.

Kun elävässä elämässä päädyttäisiin siihen, että tulevan hallituksen kokoonpanon olisi oltava pääministerin valintaan mennessä selvä, voidaan todeta, että ratkaisuna kuitenkin olisi puolueiden välinen neuvottelutulos, ei korkeimman valtioelimen riippumaton päätös, päätyy kysymään, miksi moinen prosessi on tarpeen, prosessi, joka asiallisesti ei muuta mitään, mutkistaa vain.

Piti palattaman tapauksiin, joissa tasavallan presidentin on nähty tai koettu pääministerin valinnassa toimivan eduskunnan ja puolueiden ohi. Urho Kekkosen presidenttikaudella tällaista saattoi kieltämättä tapahtua. Käyköön Mieltusen hätätilahallituksen muodostaminen syksyllä 1975 esimerkistä. Kun hallitus hajotusvaalien jälkeen ei ottanut syntyäkseen, Kekkonen "runnasi" hallituksen kokoon ja Mieltusen pääministeriksi, vaikka keskustapuolue ei suurin puolue ollutkaan.

Meidän aikamme kannalta tapauksella on enemmän historiallista kuin ajankohtaista arvoa. Urho Kekkosen asema oli useastakin syystä sellainen, ettei sen toistumista voi pitää varteenotettavana mahdollisuutena. Se ei niinkään perustunut valtiosääntöön kuin Suomen herkkään kansainvälispoliittiseen asemaan. Avainsana oli ulkopoliittikka. Poliittisen vallan painopisteen siirtymistä pääministerin suuntaan on kuitenkin pidettävä myös noiden aikojen taustaa vasten hyvänä kehityksenä. Kysymys hallituksen muodostajan asettamisesta on kuitenkin enemmän käytännön kysymys.

Toinen tapaus, jonka yhteydessä näkee arvioitavan tasavallan presidentin käyttäneen pääministerin valintavaltaa ohi parlamentarismien periaatteiden, on Holkerin hallituksen muodostaminen 1987. Tuolloinhan presidentti Mauno Koivisto asetti Harri Holkerin hallituksen muodostajaksi vastoin kolmen puolueen tekemää, sittemmin kuuluisaa ns. kassakaappisopimusta. Ensiksi piti tutkittaman vaihtoehtoa, joka perustui SDP:n ja kokoomuksen varaan. Hallitus syntyikin sitten tälle pohjalle. Holkeri onnistui tehtävässään siksi, että mainitun sopimuksen tehneet puolueet eivät luottaneet toisiinsa. Yksi veti välistä, kun oli todennäköistä, että toinen tilaisuuden tullen kuitenkin vetäisi välistä. Jos sopijaosapuolet olisivat sopimuksessa pysyneet, ei

presidentillä olisi ollut mahdollisuuksia toimia toisin. Puolueiden välinen operaatio kaatui siten pikemminkin keskinäiseen epäluottamukseen kuin presidentin vallankäyttön, vaikka tätäkin kuvassa mukana toki oli. Sekin mielenkiintoinen piirre operaatiossa oli, että siitä käydyssä keskustelussa tuolle kassakaappisopimukselle on haluttu antaa itse asiassa valtiosääntöoikeudellistakin merkitystä.

PARLAMENTARISMI JA IMPERATIIVIINEN MANDAATTI

Kun eduskunta määritellään valtiosääntöoikeudellisesti, puhutaan kansan valitsemasta korkeimmasta valtioelimestä, lakiasäätävästä parlamentista. Toiminnallispoliittiselta kannalta eduskunta on myös ja ehkä ennenmuuta foorumi, jolla valtaa käyttävät puolueet vaalien antaman voiman mukaan. Parlamentarismin perussäännön mukaan eduskunta koostuu hallituspuolueista ja oppositiosta, ei niinkään kahdestasadasta yksittäisestä jäsenestä.

Tähän liittyvään keskusteluun tuodaan vasta-argumenttina useimmiten Valtiopäivä- järjestyksen 11 §:n säädös ns. *imperatiivisen mandaatin kiellosta*. Tämän mukaanhan edustaja on työssään velvollinen noudattamaan oikeutta ja totuutta, eivätkä häntä perustuslain ohella sido mitkään muut määräykset.

Tämän säännöksen tulkinnan ovat jotkut korkeasti oppineet oikeustieteilijät vieneet niinkin pitkälle, että poliittiset eduskuntaryhmät ryhmäpäätöksineen olisivat perustuslain vastaisia organisaatioita. Tällaiset elämälle vieraat tulkinnat ovat osoitus siitä, mitä tapahtuu, kun demokratian ja parlamentarismin problematiikkaa lähestytään yksinomaan ahtaasta juridismuodollisesta näkökulmasta.

Ellei parlamentissa olisi poliittisia ryhmiä, jotka käyttäytyvät riittävässä määrin yhtenäisesti, ei voisi olla toimivaa parlamentarismiaakaan, ei myöskään enemmistö- tai vähemmistöhallituksen käsitteitä. Samalla putoaisi pohja myös nykymuotoisilta, poliittisiin vaihtoehtoihin perustuvilta vaaleilta. "*Puhdas*" tulkinta kyseenalaistaisi varmaan myös sen, että kansanedustajat eivät saisi keskenään valmistella valiokunnissa ja täysistunnoissa esille tulevia asioita, saati niistä sopia. Voisi syntyä laitonta sitoutumista. On ristiriitaista, jos demokratian ydinelementti, monipuoluevaalit teemoineen ja kampanjoineen eivät saisi heijastua niissä valitun parlamentin työhön.

Imperatiivisen mandaatin kielto turvaa edustajan perustuslaillisen aseman kansanedustajana ja on sen vuoksi tarpeellinen. Se turvaa myös hänen oikeutensa toimia yhteistyössä muiden, lähinnä samalla tavalla ajattelevien kollegoidensa kanssa, minkä ilmenemismuotona poliittiset eduskuntaryhmät ovat.

Imperatiivisen mandaatin kiellossa on kysymys siitä, ettei ryhmä voi rajoittaa kansanedustajan oikeutta harjoittaa edustajantointia. Eduskuntaryhmän jäsenyyteen liittyvät sitten omat ehtonsa, mikä puolestaan on oma tarinansa.

On oikeastaan yllättävää, miten sitkeästi meillä pyritään kuvaamaan ja selittämään eduskunnan ja parlamentarismin toimintaa sivuuttamalla puolueet. Tällöin parlamentarismi selitetään usein eduskunnan ja hallituksen välisen kilpailun ulottuvuudella: vallan ja tehtävien siirtoa hallitukselta eduskunnalle pidetään parlamentarismin lisäämisenä, päinvastaista virtausta taas sen vähentämisenä. Kun kuvaan otetaan mukaan siihen normaalisti kuuluvat puolueet, havaitaan helposti, että parlamentarismissa onkin ensisijaisesti kyse hallituksen ja eduskunnan enemmistön välisestä yhteistyöstä. Hallituksen normaalina tehtävänä on eduskunnan lainsäädäntötyön johtaminen. Parlamentarismin aste tai laatu ei siitä lisääny, että hallituksen tehtäviä siirretään eduskunnalle.

Suomeen on juurtunut vahva enemmistöhallitusperiaate, mm. nykyhallituksen kokoonpanoa ja varsinkin sen parlamentaarisen pohjan laajuutta ajatellen jopa ylikorostuneessa määrin. Tästä seuraa, että toimiakseen meillä on parlamentarismin omaksuttava jossain määrin toisenlaisia periaatteita kuin niissä maissa, joissa vallitsee vahva vähemmistöhallitusten perinne kuten esimerkiksi Ruotsissa ja Norjassa.

Kun hallituksella on vankka parlamentaariseen enemmistöön nojaava pohja, on myös opposition asema toisenlainen kuin vähemmistöhallituksen aikana. Hallitus voi kaatua vain sisäisistä syistä; opposition voima ei sen kaatamiseen riitä. Tästä seuraa eräitä ongelmia demokraattisessa järjestelmässä keskeisen parlamentaarisen kontrollin kannalta. Jos ja kun halutaan pitää kiinni periaatteesta, että parlamentin on voitava valvoa hallitusta riippumatta tämän pohjasta ja kokoonpanosta ja että myös vahvan enemmistöhallituksen on oltava eduskunnalle vastuunalainen, havaitaan, ettei tämä tehtävä täyty, ellei opposition lisäksi myös hallituspuolueiden eduskuntaryhmillä ole siinä roolia, itse asiassa varsin tärkeäkin roolia.

Näitä asioita on hankala kirjoittaa valtiosäännön pykäliin, eikä se itse asiassa ole tarpeellistakaan. Vaikka määritelisimmekin - kuten mielestäni pitää - parlamentarismen operationaalisesti hallituksen ja eduskunnan enemmistön väliseksi yhteistyöksi, demokratia parlamentarismen keskeisenä elementtinä edellyttää aina tiettyä jännitettä hallituksen ja eduskunnan ja vastaavasti hallitusryhmien ja hallituspuolueiden eduskuntaryhmien välillä. Tästä seuraa, että ns. kärhämät, joita mm. media käsittelee poikkeusilmiöinä, itse asiassa kuuluvat parlamentarismen normaaliin toimintaan. Tämä on tärkeää havaita, jotta mm. demokratian ja parlamentarismen tutkija voisi lähestyä tehtäväänsä relevantista näkökulmasta.

Parlamentarismen periaatteiden mukaan hallitukselle kuuluva tehtävä johtaa lainsäädäntötyötä ei edellytä eikä sallikaan hallituksen saneluvaltaa sitä tukevaan eduskuntaenemmistöön nähden. Kysymys on vuoropuhelusta, jonka puitteet hallituksella on mahdollisuus ja oikeus asettaa paaluttamalla alueen, jolla se katsoo toiminnalleen välttämätöntä luottamusta nauttivansa. Vastaavanlainen oikeus luottamuksen rajojen paaluttamiseen on tietysti myös eduskunnalla ja yksittäisellä hallituspuolueen ryhmällä. Todettakoon vielä selvyuden vuoksi, ettei oppositiopuolueen eduskuntaryhmällä enemmistöhallituksen oloissa ole samaa mahdollisuutta, koska hallituksen ei tarvitse nauttia opposition luottamusta.

Eduskunnan oikeus ja mahdollisuus kaataa hallitus epäluottamuslauseella tai menettelemällä tavalla, jonka hallitus tulkitsee epäluottamukseksi on tietysti parlamentarismen määritelmällinen ydin. Tässä kohtaamme kuitenkin parlamentarismen muodon ja käytännön välisen ristiriidan. Hallituksen eroon johtava epäluottamuslause on niin järeä ase, ettei sille ole normaalioloissa käyttöä, varsinkaan, jos edelleen tarkastelemme Suomelle tyypillistä tilannetta, että vallassa on laajapohjainen enemmistöhallitus. Tilannetta voidaan verrata reistailevan television korjaamiseen moukarilla. Aika harva vika korjaantuu tällä menetelmällä. Juuri mikään parlamentin normaaliin päiväjärjestykseen kuuluva asia ei ole niin merkittävä, että siihen haluttaisiin kaataa hallitus.

Parlamentaarisen kontrollin todellisuuden ja tehokkuuden varmistamiseksi olisi otettava käyttöön hienompia instrumentteja, jotka samanaikaisesti täyttäisivät sekä valtiosääntöoikeudellisen täsmällisyyden että poliittisen todellisuuden asettamat edellytykset ja vaatimukset. Paljon voidaan tehdä myös ilman laajoja säädösuudistuksia. Eduskunnan valiokunnille on perustuslaissa turvattu hyvin laaja tiedonsaantioikeus, jota voitaisiin käyttää systemaattisemmin hyväksi mm. seurattaessa eduskunnan muussakin kuin itse lakitekstin yhteydessä ilmaistun tahdon toteutumista. Hallitus ja sen virkakoneisto oppisivat kiinnittämään huomiota eduskunnan tahdonilmauksiin, jos tietäisivät joutuvansa selvittämään toimiaan oman toimialansa valiokunnalle. Tällainen käytäntö on riippuvainen vain kansanedustajien ja ryhmien tahdosta. Paljon muitakin uudistuksia voidaan tehdä.

Kunnanvaltuutetulla on laissa turvattu oikeus saada kuntansa viranomaisilta tietoonsa tarpeellisia pitämiään asioita, mitkä asiat ovat tarpeellisia, on kunnanvaltuutetun itsensä ratkaistavissa oleva. Vastaava oikeus tulisi säätää myös kansanedustajalle valtionhallintoon nähden.

KANSALAISET, POLITIIKKA JA MEDIA – HAASTEITA POLITIIKAN TUTKIMUKSELLE

Erilaiset mielipidemittaukset kuuluvat enenevässä määrin poliittisen elämän ja julkisuuden arkeen. Enimmäkseen mielenkiinto kohdistuu puolueiden kannatukseen. Kansalaisten puoluesympatioita tai -antipatioita käytetään myös erilaisten mielipidejakautumien perustana.

Usein näkee näitä mittauksia nimitettävän tutkimuksiksi, vaikka ne eivät itse asiassa tutkimuksia ole, pikemminkin perusmateriaalin keruuta ja sen alustavaa käsittelyä. Numeroiden julkistamisperiaatteet edustavat enemmän kaupallista journalismia kuin tutkimuksellista täsmällisyyttä. Jokseenkin säännönmukaisesti korostetaan pientenkin siirtymien edustavuutta samalla kun tuloksille ilmoitetaan 2 - 3 %-yksikön varmuusväli, tämäkin vailla täsmennystä, miten suureen todennäköisyyteen pyritään.

Tutkimuksen keinoin kerätystä materiaalista voisi kehittää paljon tietoa siitä, miten poliittinen elämämme kansanvaltaisessa yhteiskunnassamme nykyään toimii. Olisi hyödyllistä tietää enemmän siitä, mitkä seikat ja taustat vaikuttavat kansalaisten mielipiteisiin milläkin tavoin. Nyt jakautumien perustana on useimmiten vastaajien puoluekanta. Minkälaiset tekijät vaikuttavat puoluekantojen taustalla, ja minkälaisia muutoksia on tapahtunut ja tapahtumassa, voitaisiin varmaan selvittää tarkemmin kuin mitä julkisuudessa on tietoa näkynyt.

Demokratiaan liittyy sellainenkin mielenkiintoinen ristiriita, että kansalaiset, jotka antavat poliittiselle toiminnalle tämän legitimitetin näyttävät yleensä suhtautuvan verraten kielteisesti poliittiseen toimintaan. Poliitikalla, politisoinnilla, politikoinnista puhumattakaan on niin kansalaisten mielissä kuin mediassakin kielteinen arvovaraus. Tutkimuksen keinoin on varmaan tätä ilmiötä selvitettykin, ei kuitenkaan kovin julkisesti.

Poliittista kantaa pidetään suomalaisessa kulttuurissa vähän samantapaisen asiana kuin sukupuolista poikkeavuutta: se on yksityisasia, johon ei suhtauduta kovin suvaitsevasti ja josta varsinkaan ei oie soveliaista puhua. Jos kansalaisilta tiedusteltaisiin esimerkiksi sitä, onko oikein, että maan oikeusministeri on puoluepoliittisesti sitoutunut, kielteiset vastaukset voisivat ehkä olla jopa enemmistönä.

Millä tavalla kielteinen, periaatteessa kielteinen, suhtautuminen politiikkaan korreloi esimerkiksi yhteiskunnalliseen tiedon tasoon, olisi demokratiassa tärkeä tieto, varmaan myös hyvä taustatekijä politiikan tutkimuksessa.

Voi olla niin, että demokratian perustekijää: kansaa ja kansalaisia, käsitellään niin tutkimuksessa kuin mediassakin jonkinlaisena vakiotekijänä tyyliin "*kansa tietää*". Demokratian todellisuuden kannalta on olennaista, missä määrin kansalaiset todella ovat kiinnostuneita vaikuttamaan ja osallistumaan ja missä määrin siitä, että heidän asiotaan hoidetaan jollakin tapaa tyydyttävästi. Jälkimmäiseen elementtiin viittaa mielestäni ainakin laajamittainen autoritaaristen poliittisten johtajien kaipuu ja arvostus. Tämän ilmiön perusteista ja luonteesta olisi varmaan saatavissa enemmän tietoa.

Jos kuvitellaan demokratia tasasivuiseksi kolmioksi, jonka sivuina ovat kansalaiset, politiikka ja media, olisi politiikan tutkimuksen paikka mielestäni tuon kolmion sisällä, ei ulkopuolella. Vain sisäpuolelta voi nähdä kaikki sivut.

On tullut median hyväksi tavaksi kääntyä ansioituneiden politiikan tutkijoiden puoleen, kun halutaan syvyyttä ja taustaa ajan ilmiöille ja vaikkapa uutisille. Mielestäni liian usein tutkijat kuitenkin puhuvat niin yleisesti ja sellaisin selviöin, että vastaavan lausunnon olisi voinut antaa kuka tahansa. Jos pieni karrikointi sallitaan, lausunnoilla tyyppiä: - Näyttää siltä, että kymmenen on enemmän kuin kahdeksan, ei ole paljon käyttöä. Toisaalta annetussa ajassa ei aina ehdi juuri pitempää vastausta antaakaan. Alansa asiantuntijana esiintyvän tutkijan tulisi edellyttää, että vastaukselle annetaan riittävästi aikaa. Tutkijoiden ei tulisi uskoa

hyveeksi periaatetta "*lyhyeen kysymykseen lyhyt vastaus.*" Lyhyt kysymys olisi esimerkiksi: - Miten maailma olisi järjestettävä. Lyhyen vastauksen antaminen onkin jo sitten työläämpää.