

Poliittisten toimijoiden vastuun toteutuminen

■ AIMO RYYNÄNEN

Katrin Stein: *Die Verantwortlichkeit politischer Akteure*. Jus Publicum 181. Mohr Siebeck 2009.

Monet muistanevat Tšernobylin ydinvoimalaonnettomuuden laskeumasta maassamme aiheutunutta vaaraa koskevan heikon tiedottamisen ja silloisen sisäasiainministeri Kaisa Raatikaisen kommentit poliittisen vastuun ottamisesta asiasta. Tuoreemmassa muistissa on vaalirahasotkun laukaisseen kansanedustaja Timo Kallin toteamus siitä, ettei hän kansanedustajana ole sidottu noudattamaan lakia, koska se ei sisällä sanktiota. Nämä ja monet muut puheenvuorot ovat nostaneet esille kysymyksiä siitä, millainen asema poliittisilla toimijoilla on ja mitä poliittinen vastuu todellisuudessa tarkoittaa. Onko tarpeen lisätä sääntelyä, kuten nyt esimerkiksi vaalirahoituskattojen ja -ilmoitusten muodossa? Vai riittääkö pelkästään se, että demokratiassa päättäjät ovat määräjain vaihdettavissa?

Nämä kysymykset ovat keskusteluttaneet myös Saksassa. Puolueiden ylisuureen valtaan ja siitä johtuvaan poliittisten päättäjien ”valan päällä istumiseen” ja valtion tekemiseen ”saalistuskohteeksi” on viime vuosien keskustelussa puututtu arvovaltaiseltakin taholta (ks. esim. *Kanava* 7/2009 s. 442–444). Osnabrückin kunnallisoikeuden instituutissa valmistuneessa oikeustieteellisessä tutkimuksessa Katrin Stein käsittelee näitä kysymyksiä suomalaisestakin näkökulmas-

ta katsoen kiinnostavalla tavalla. Tutkimuksessa tehdään laaja oikeushistoriallinen katsaus poliittisen vastuullisuuden kehittymiseen. Seuraavaksi huomion saavat voimassa oleva sekä kansallinen (Saksan), yhteisöoikeudellinen että kansainvälisoikeudellinen sääntely. Laajan huomion saa oikeuspoliittinen ja *de lege ferenda* -tarkastelu. Tämä osuus tarjoaa ulkomaalaiselle lukijalle tutkimuksen kiinnostavimman osuuden.

Demokratiassa vastuullisuus merkitsee sitä, että poliittiset toimijat täyttävät tehtävänsä sekä kansan puolesta että myös sen edessä. Vastuullisuus asettaa poliittisten toimijoiden vallalle rajat. Toteutuuko tämä ja missä laajuudessa näin on, riippuu siitä, miten poliittinen valta legitimoidaan ja määritellään. Poliittisten toimijoiden henkilökohdasta vastuuta koskeva ajattelu johtaa perustavaa laatua oleviin valtio-oteoreettisiin kysymyksiin. Niihin on eri aikakausina annettu erilaiset vastaukset.

Kirjoittaja aloittaa toteamalla, että ”vastuullisten” perääminen poliittisista virheistä jää usein turhaksi. Tämä on kuitenkin erikoista, sillä oikeusjärjestys ei tänä päivänä tunne mitään poliittista toimijaa vailla vastuuta. Jokaisen poliittisen toimijan on vastattava toiminnastaan. Sen sijaan vähemmän yksiselitteistä on se, mistä, kenen edessä ja millaisin seuraamuksin poliittiset toimijat ovat vastuullisia. Yksi syy tälle on siinä, että epämääräisen vastuun tai vastuullisuuden käsitteiden käyttämiseen kytkeytyy erilaisia merkityksiä. Sitä kautta herätetään myös erilaisia odotuksia. Siksi säännönmukaisesti poliittisten skandaalien yhteydessä poliittisiin toimijoihin kohdis-

tettu vaatimus vastuun ottamisesta virheistä sisältää myös moraalisperusteisen asennoitumisen. Toisaalta tällaisissa tilanteissa vaaditaan säännömukaisesti konkreettisia oikeudellisia seuraamuksia sanktioiden muodossa. Käsiteseikatku vain pahenee edelleen, kun vastuullisuutta tai vastuuta toisessa paikassa käytetään synonyymina sellaisten käsitteiden kuin toimivalta, kompetenssi, syy ja kontrolli kanssa.

Vaikka tarkoitettaisiin tiettyä vastuullisuuden ilmenemismuotoa, jäävät peruspiirteetkin usein epätarkoiksi. Esimerkkinä kirjoittaja mainitsee edellisen liittokansleri Helmut Kohlin selityksen, että hän ottaa täyden poliittisen vastuun lainvastaisista käytännöistä puolueensa rahoituksessa. Epäselväksi jäi, mistä hän tarkkaan ottaen halusi vastata, kenelle hän ilmaisi vastuunottovalmiutensa ja mitä johtopäätöksiä tästä julkisesti tiedotetusta vastuullisuustunteesta olisi tehtävä. Joka tapauksessa useista oikeusprosesseista ja parlamentaarisen tutkimuskomission asettamisesta huolimatta jäivät olennaiset faktat vuoden 1999 lopussa ja vuoden 2000 alussa esille tulleista lahjoituksista hämärän peittoon.

Millaisena sitten kirjoittaja näkee poliittisen vastuullisuuden ja miten hän käsitteen määrittelee? Abstraktisti ymmärrettävällä tavalla määriteltynä poliittisen vastuullisuuden sisällöksi demokratialle kirjoittaja antaa seuraavan: se on asema, jossa kansalta määrääjäksi saatu valta perustaa kattavan poliittisten toimijoiden sitoutumisen kansan suuntaan. Poliittinen vastuullisuus on siten luottamuksen kääntöpuoli. Kirjoittaja myöntää

kyllä määrittely-yrityksensä ongelmallisuuden ja sen, että tästä nousee uusia jatkokysymyksiä.

Oikeuspoliittisten tarkastelu- jensa aluksi kirjoittaja varoittaa kuvitelmista, että poliittinen vastuullisuus kyettäisiin määrittelemään täydellisesti oikeudellisin keinoin. Ajatus on naiivi ja pluralistisen poliittisen todellisuuden huomioon ottaen jopa epätoivottava. Ennenminkin kyse on vaihtoehtojen etsimisestä nykyisen kehityksen ulyöntien oikeudellisesta haltuunottamisesta.

Poliittisia toimijoita koskeva keskeinen vaatimus on toimintaa määrittävä yleisen edun toteuttaminen. Siitä, mitä tällä poliittis-yhteiskunnallisella käsitteellä konkreettisesti tarkoitetaan, on käyty keskustelua jatkuvasti. Tämän päivän kansanvaltaisen oikeusvaltion toimintaan sen kuitenkin katsotaan kuuluvan elimellisesti. Se ei kuitenkaan ole mikään kiinteä, annettu määräite, vaan ennemminkin eräänlainen tuotos, joka syntyy erilaisia intressejä sisältävän poliittisen tahdonmuodostuksen tuloksena. Jos pitää yleistä etua ideaalisesti korostetulla tavalla absoluuttisena suureena poliittisten toimijoiden vallankäytössä, jättää huomiotta puoluevaltiollisen demokration toimintaedellytykset. Sama koskee muitakin päätöksiin vaikuttavia poliittisia toimintaimperatiiveja.

Tätä yleisen edun sisältöä määrittävää poliittista tahdonmuodostusta sitoo edellä mainittu vastuullisuuden vaatimus. Koska poliittisia toimijoita koskevasta yleisen edun toteuttamisvaatimuksesta ei tuloksena voi olla mitään muuttumattomia toimintaohjeita, ei myöskään voi olla mahdollista määrittää

heidän poliittisen vastuullisuutensa mittapuiksi rangaistus- tai vastuusäännöksiä. Poliittinen vastuullisuus toteutuu tämän päivän demokratiassa ennemminkin vuorovaikutussuhteessa julkisuuden kanssa. Toisin sanoen pelkästään kansalaisten vallassa on sen arviointi, onko poliittisen toimijan toiminta ollut yleisen edun toteuttamisen mukaista vai ei. Kansa asettaa poliittisen toiminnan normin.

Politiikkaa, erityisesti vapausperusteisessa oikeusvaltiossa, on vain rajallisessa mitassa mahdollista oikeudellistaa, kirjoittaa Stein. Poikkeuksia tästä ovat tietysti normit, joilla varsinaista päätösprosessia säännellään. Tämä olisi hyvä muistaa Suomessakin, jossa viimeksi on nostettu esille kuntapäätäjien kytkennät. Tällaisen sääntelyn lisäämiseen on julkisuudessa paineita. Toimintatapoja koskeva oikeudellistaminen on nähtävä osana sellaista liikettä, joka on jo pitkään pyrkinyt samaan eri yhteiskunnallisilla alueilla. Talouselämän normeeraus ”Corporate Governance”-käsitteen alla on tästä yksi ilmaus. Myös monet julkisorganisaation ulkopuoliset tahot ovat olleet samalla asialla (kuten antikorrupatio-organisaatio Transparency International). Poliittisten päätöksentekoprosessien läpinäkyvyyden lisäämisvaatimusten ohella se on esittänyt myös konkreettisia muutoksia, kuten kansanedustajia koskevia käyttäytymiskoodistoja.

Kansanedustajia koskeva keskustelu ei ole rajoittunut vain Transparency Internationalin kaltaisten tahojen varaan. Yhden kritiikin kohteen on muodostanut esimerkiksi se, että liittohallituksen jäsenet voivat olla samanaikaisesti myös liittopäivien jäseniä. Sa-

ma kysymys on Suomessakin aika ajojn noussut keskusteluun. Taloutteen liittyvänä kritiikin kohteena pidetään kaksoispalkkausta. Mutta myös hallitustehtävän ja kansanedustajan mandaatin korrelaatioon mahdollisesti kytkeytyvä intressikollisio muodostaa häiriötekijän poliittisen vastuullisuuden toteutumisessa. Ei ole kiistettävissä, ettei molempien funktioiden yhdistyminen aikaansaisi tiettyä solidaarisuushalukkuutta hallituksen ja parlamentaarisen hallituseron välille. Saksan parlamentit (liittopäivät ja osavaltio parlamentit) ovat kirjoittajan mukaan kuitenkin vielä kaukana tilanteesta, jossa ne muodostuisivat pelkiksi hallituksen orgaaneiksi, jotka ainoastaan muuttavat hallituksen tekemät päätökset lakien muotoon (Suomessa tässä suhteessa enemmistöhallitusten aikakaudella tällainen kuva ei ole kovin väärä).

Sen sijaan, että suunniteltaisiin uusia säännöksiä kaksoisroolien ja kelpoisuusvaatimusten saralla, olisi sijaan täsmällisille toimintarajoitteille. Sellaisena kirjoittaja pitää esimerkiksi hallitusten jäsenille asetettua karenssiaikaa yksityiseen yritykseen siirtymiselle. Näin olisi mahdollista torjua vaikutelmaa intressikollisioista. Vastaavankaltaista sääntelyä suunnitellaan myös virkamiehille. Meillä tätä koskeva keskustelu sai uutta sytykettä pääministeri Matti Vanhasen nopealiikkeisestä siirtymisestä ylimmästä poliittisen vallan käyttäjästä suhteellisen kapea-alaisen etujärjestön edunvalvojaksi.

Poliittisilla toimijoilla juuri parlamenttien tasolla on vallinnut suurin mahdollinen toimintavapaus. Vapaa mandaatti turvaa sen, että kansanedustajien toimin-

ta on laajasti vailla toimintaa koskevia ohjeistuksia. Mutta toistuvasti on kuitenkin valitettu siitä, että kontrollimekanismit ovat pettäneet, on kritisoitu eräänlaista ”itsepalvelumentaliteettia” ja nostettu esille vaaroja kansanedustajien yhteisymmärryksellisestä toiminnasta oman tai puolueen edun tavoittelemiseksi. Käyttäytymissääntöjen antamista kirjoittaja ei kuitenkaan pidä täysin kansanedustajan vapaan mandaatin vastaisena. Tällaista sääntelyä on äskettäin toteutettu lainsäädännön tasolla vuonna 2005 annetulla lailla (BGBl. I S. 2482).

Kiellettyä on yksityisten maksujen vastaanottaminen kansanedustajan toimen harjoittamisesta. Yksi keskustelun kohde on ollut kansanedustajan oikeus siviiliammattinsa harjoittamiseen kansanedustajakaudellaan. Uuden aiheita koskevan sääntelyn (mandaatin kanssa sopusoinnussa olevien ammatillisten tai muiden tointen hoitamisen sallittavuus) tarkoituksena on se, että edustajantehtävä olisi kansanedustajan toiminnan keskipisteessä. Se on ensi askel täydellisen sivutoimikiellon suuntaan. Sivutulojen ilmoittamisvelvollisuus on jo säännelty. Tätä pidetään ensimmäisenä askeleena vastuullisen kansanedustajan ihannekuvaiksi ”laisena kansanedustajana”. Kirjoittajan epäilyt kuitenkin kohdistuvat siihen, onko tällainen ihannekuva sitten tavoittelemisen arvoinen. Pikemminkin voi olla vaarana se, että julkinen kateusdebatti saa aikaan sen, että vapaiden tai itsenäisten ammattien harjoittajat pidättäytyvät toiminnasta yleisen edun eteen kansanedustajina.

Kateusongelmaan on perusteltua aiheita kiinnittää huomiota

pitkälle menevien julkistamistietovelvoitteiden säätämisen yhteydessä. Poliittisten toimijoiden vastuullisuuden periaate on liian arvokas uhrattavaksi politiikan skandalisoitumiselle, mihin mielivaltaisuuden ja naiiviuden välinen retoriikka houkuttaisi.

Kansanedustajien ohella kirjoittaja ottaa tarkasteluun liittopresidentin viran. Viran täyden suhteen on jälleen ajankohtaistunut vaatimus suorasta kansalaisten toteuttamasta vaalista. Jos presidentin valinta suoran vaalin toteuttamisen myötä saa välittömän kansanvaltaisen legitimaation, syntyisi erityinen paine hänen päätöksensä oikeutukseen kansan tai toisen kansan valitseman orgaanin eli parlamentin suuntaan. Kirjoittaja pitää tässä ratkaisumallina sitä, että presidentin, vaikka häntä ei voitaisikaan pakottaa eroamaan, olisi ainakin tultava perustelemaan parlamentin kyselytunnille päätösten perustelut.

Stein päättää tarkastelunsa yhteenvedon osuudessa tärkeään ulottuvuuteen, jota esimerkiksi oman maamme keskustelussa ei ole nostettu esille. Se seikka, että poliittiset toimijat voidaan saada vastuullisiksi, ei ole pelkästään valtioorganisaation toiminnan keskeinen edellytys, vaan myös edellytys suvereenin kansan hyväksynnälle nykyiselle poliittiselle järjestelmällemme. Poliitikot ovat nimittäin muutakin kuin pelkkiä oikeussubjekteja, enemmän kuin pelkkiä hallinnoijia. He ovat esikuvia, samais-tumisfiguureja, joiden tätä roolia vahingoittaa vastuunkiertäminen.

Kirjoittaja on kunnallisoikeuden professori Tampereen yliopistossa.