

# Demokratia ja säädöspolitiikka

*Eduskunnan juhlaseminaari 2. lokakuuta 2006*

EDUSKUNNAN KANSLIAN JULKAISU 1/2007



EDUSKUNTA

# DEMOKRATIA JA SÄÄDÖSPOLITIIKKA

Eduskunnan juhlaseminaari 2. lokakuuta 2006

EDUSKUNNAN KANSLIAN JULKAISU 1/2007

Toimittanut Satu Paasilehto

  
OIKEUSMINISTERIÖ

ISBN 978-951-53-2937-0  
ISSN 1239-1638

Edita Prima Oy, Helsinki 2007

## SAATESANAT

---

Tämän julkaisun on synnyttänyt huoli suomalaisen lainsäädäntötyön muuttuneesta toimintaympäristöstä ja uusista haasteista. Kansanedustuslaitoksen ensimmäinen vuosisata on ollut menestys. Eduskunta on kestänyt hyvin monia ulkoisia ja sisäisiä paineita. Globalisaation aikakausi on kuitenkin tuonut suomalaiseen demokratiaan kokonaan uudenlaisen tilanteen. Suomen jäsenyys Euroopan unionissa on avannut uusia vaikutuskanavia, mutta samalla asettanut reunaehdoja kotimaiselle lainsäätäjälle. Media ja uusi teknologia vaikuttavat yhä suuremmassa määrin arkielämään. Demokratian kriisi, uudenlainen säädösympäristö ja kansalaisten aktiivisuuden väheneminen politiikassa heijastuvat myös eduskunnan toimintaan lakien säätäjänä.

Eduskunnan juhluvuoden kunniaksi eduskunta, oikeusministeriö ja hallituksen kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma järjestivät yhdessä 2. lokakuuta 2006 juhlaseminaarin, joka tarjosi mahdollisuuden tarkastella eduskunnan tärkeimmän tehtävän, lakien säätämisen uusia haasteita ja säädöspolitiikan tarvetta. Tilaisuuden suunnittelua varten oikeusministeriön kansliapäällikkö Kirsti Rissanen kutsui koolle korkean tason työryhmän, johon kuului valtionhallinnon keskeisiä virkamiehiä ja yhteiskunnallisiin asioihin perehtyneitä asiantuntijoita. Sen jäseninä olivat:

Kansliapäällikkö *Kirsti Rissanen*, oikeusministeriö (puheenjohtaja)

Presidentti *Pekka Hallberg*, Korkein hallinto-oikeus

Johtaja *Antti Hautamäki*, SITRA

Johtaja *Pia Letto-Vanamo*, Helsingin yliopisto

Ohjelmajohtaja *Seppo Niemelä*, Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma

Ylijohtaja *Pekka Nurmi*, oikeusministeriö

Valiokuntaneuvos *Kirsi Pimiä*, eduskunta

Valtioneuvoston controller *Tuomas Pöysti*, valtiovarainministeriö

Pääsihteeri *Seppo Tiitinen*, eduskunta

Pääjohtaja *Raimo Väyrynen*, Suomen Akatemia

Vararehtori *Thomas Wilhelmsson*, Helsingin yliopisto

Projektinjohtaja *Satu Paasilehto*, oikeusministeriö (sihteeri)

Ryhmä suhtautui vastuullisesti tehtäväänsä ja suunnitteli mielenkiintoisen, monipuolisen ja ajankohtaisen seminaariohjelman. Alustajiksi kutsuttiin koti- ja ulkomaisia asiantuntijoita, jotka käsittelivät teemoja monipuolisesti. Tähän julkaisuun on koottu

tilaisuudessa esitetyt alustukset ja yhteenveto käydystä paneelikeskustelusta. Kirjan aloittaa teesiluettelo, jolla juhlaseminaarin osallistujat haastettiin ottamaan kantaa peruskysymyksiin. Sen jälkeen seuraavat puheenvuorot ja alustukset siinä järjestyksessä kuin ne pidettiin. Alustukset on kirjoitettu esitettäväksi suullisesti, eikä niitä ole erityisesti toimitettu tätä julkaisua varten. Niiden monimuotoisuudesta toivottavasti välittyy se avoin, kantaaottava tunnelma, joka seminaarissa vallitsi. Lopuksi esitetään lyhyt yhteenveto loppupaneelissa esille otetuista kysymyksistä ja säädöspolitiikan kehittämisisideoista.

Kirjan päättää Satu Paasilehdon kirjoittama essee, jossa tarkastellaan juhlaseminaarin teemoja kokonaisvaltaisesti. Siinä luodaan katsaus demokratian historiaan ja kehitykseen sekä pohjustetaan juhlaseminaarin kysymyksenasetteluja. Samalla esseessä haastetaan kaikki tahot, kansalaiset, hallitus ja eduskunta sitoutumaan oikeusjärjestelmän ja lainsäädäntötyön systemaattiseen kehittämiseen.

Juhlaseminaari onnistui hyvin ja keskustelu teemasta on jatkunut myös ministeriöissä. Siitä voidaan päätellä, että säädöspolitiikka saattaisi vakiintua alkavalla vaalikaudella osaksi suomalaista demokratiaa. Toivomme vilpittömästi, että tästä julkaisusta välittyy juhlaseminaarin henki ja innostus yhteiseen demokratiaa edistävään hankkeeseen. Haluamme esittää lämpimät kiitoksemme kaikille juhlaseminaariin ja sen toteuttamiseen osallistuneille; jokaisen panos on ollut arvokas. Onnittelemme vielä satavuotiasta eduskuntaa ja toivotamme sille parasta menestystä tärkeässä lainsäädäntötyössä.

Helsingissä vaalisunnuntaina 18.3.2007

Kirsti Rissanen

Satu Paasilehto

## FÖRORD

---

I bakgrunden för denna publikation ligger oron för den förändrade omvärlden och de utmaningar som denna innebär för det finska lagstiftningsarbetet. De första hundra åren av riksdagens verksamhet har varit framgångsrika. Riksdagen har tålt bra de både externa och interna påfrestningar som den utsatts för. Globaliseringen innebär dock helt nya utmaningar för den finländska demokratin. Finlands medlemskap i Europeiska unionen har öppnat nya kanaler för inflytande, men samtidigt ställt nya krav på den finländska lagstiftaren. Medier och ny teknologi utövar en allt större inflytande över människors dagliga liv. Demokratins kris, det nya lagstiftningsklimatet och den minskade medborgaraktiviteten återspeglas också i riksdagens verksamhet som lagstiftare.

För att fira riksdagens hundra år ordnade riksdagen, justitieministeriet och regeringens politikprogram för medborgarinflytande tillsammans den 2. oktober 2006 ett jubileumsseminarium, där deltagarna erbjöds möjlighet att analysera de nya utmaningar som riksdagens viktigaste uppgift, lagstiftningsarbetet, ställs inför samt behovet av en lagstiftningspolitik. För planeringen av seminariet hade justitieministeriets kanslichef Kirsti Rissanen sammankallt en arbetsgrupp på hög nivå bestående av tjänstemän och experter som är förtrogna med samhällsfrågor. Gruppen bestod av följande medlemmar:

Kanslichef *Kirsti Rissanen*, justitieministeriet (ordförande)

President *Pekka Hallberg*, högsta förvaltningsdomstolen

Direktör *Antti Hautamäki*, SITRA

Direktör *Pia Letto-Vanamo*, Helsingfors universitet

Programdirektör *Seppo Niemelä*, politikprogrammet för medborgarinflytande

Överdirektör *Pekka Nurmi*, justitieministeriet

Utskottsrådet *Kirsi Pimiä*, riksdagen

Statsrådets controller *Tuomas Pöysti*, finansministeriet

Generalsekreterare *Seppo Tiitinen*, riksdagen

Generaldirektör *Raimo Väyrynen*, Finlands Akademi

Prorektor *Thomas Wilhelmsson*, Helsingfors universitet

Projektledare *Satu Paasilehto*, justitieministeriet (sekreterare)

Gruppen skötte sitt uppdrag ansvarsfullt och planerade ett intressant, mångsidigt

och aktuellt program för seminariet. Till föreläsare inbjöds både finländska och utländska experter, som behandlade seminariets teman mångsidigt. I denna publikation ingår föredragen som hölls på seminariet och ett sammandrag av paneldiskussionen. I början finns en lista med teser, som gavs till deltagarna för att utmana dem att ta ställning till vissa grundläggande frågor. Därefter finns deltagarnas anföranden och föredrag i den ordning de hölls. Föreläsningarna har skrivits för att framföras muntligt och de har inte redigerats särskilt för denna publikation. Förhoppningsvis förmedlar föredragens mångformighet den öppna och engagerade stämningen som rådde på seminariet. I slutet finns en kort sammanfattning av frågorna som togs upp i paneldiskussionen och idéer för att utveckla lagstiftningspolitiken.

Publikationen avslutas med Satu Paasilehtos essä, där de teman som tagits upp i jubileumsseminariet analyseras på ett helhetsbetonat sätt. I essän ingår en översikt över demokratins historia och utveckling samt en presentation av frågeställningarna vid jubileumsseminariet. Genom essän utmanas samtidigt alla instanser, medborgarna, regeringen och riksdagen att binda sig till att systematiskt utveckla rättssystemet och lagstiftningsarbetet.

Jubileumsseminariet var lyckat och diskussionen kring temat har fortsatt även inom ministerierna. Av detta kan man dra slutsatsen att under den kommande valperioden kan lagstiftningspolitiken bli en vedertagen del av finländsk demokrati. Vi hoppas att jubileumsseminariets anda och entusiasm genom denna publikation kan förmedlas till ett gemensamt projekt för att främja demokratin. Vi vill hjärtligt tacka alla som deltagit i jubileumsseminariet och dess praktiska arrangemang; alla insatser har varit värdefulla. Vi vill än en gång gratulera den hundra år gamla riksdagen och önska den all framgång i det viktiga lagstiftningsarbetet.

Helsingfors på torsdagen den 18 mars 2007

Kirsti Rissanen

Satu Paasilehto

# SISÄLLYSLUETTELO

---

Saatesanat	3
Förord	5
Sisällysluettelo	7
Lakien säätämisen teesit	9
Avauspuheenvuoro	11
Puhemies Paavo Lipponen	
Demokratia ja lainsäädäntötyö – olisiko säädöspolitiikasta hyötyä?	15
Kansliapäällikkö Kirsti Rissanen, oikeusministeriö	
DEMOKRATIA JA GLOBALISAATION HAASTEET	21
Yhteenveto professori Robert D. Putnamin esitelmästä	21
Kommentit:	
Pääjohtaja Raimo Väyrynen, Suomen Akatemia	26
Johtaja Antti Hautamäki, SITRA	31
DEMOKRATIA, JULKISUUS JA KANSALAINEN	39
Tehdään maailmasta viisaampi: mikä on median osa?	39
Professori Jean Seaton, Westminsterin yliopisto, Iso-Britannia	
Kommentit	
Professori Hannu Nieminen, Turun yliopisto	59
Vararehtori Thomas Wilhelmsson, Helsingin yliopisto	73
EUROOPAN UNIONIN JA KANSALLISTEN OIKEUSJÄRJESTYSTEN VUOROVAIKUTUSSUHTEET	85
Pääalustus	85
Julkisasiamies Miguel Poiares Maduro, Euroopan yhteisöjen tuomioistuin, Luxembourg	
Kommentit	
Johtaja Teija Tiilikainen, Eurooppatutkimuksen verkosto, Helsingin yliopisto	93
Hallintoneuvos Niilo Jääskinen, korkein hallinto-oikeus	101



Alustus loppupaneelissa	
Varapresidentti Herman D. Tjeenk Willink, korkein hallinto-oikeus, Alankomaat	108
Paneelikeskustelu:	
SÄÄDÖSPOLITIIKKA: AVAIN PAREMPAAN LAINSÄÄDÄNTÖÖN JA KANSALAISVAIKUTTAMISEEN?	125
Yhteenveto käydystä keskustelusta	
DEMOKRATIA JA SÄÄDÖSPOLITIIKKA	141
Projektijohtaja Satu Paasilehto	
TIETOJA ALUSTAJISTA	158



OIKEUS ÄÄNEEN – LUOTTAMUS LAKIIN.  
*Sata vuotta suomalaista kansanvaltaa.*

## KANSANVALTA PERUSTUSLAISSA

- Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta.
- Perustuslaki turvaa yksilön oikeuden osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.
- Lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta, joka päättää myös valtionaloudesta.
- Hallitusvaltaa käyttävät tasavallan presidentti sekä valtioneuvosto, jonka jäsenten tulee nauttia eduskunnan luottamusta.
- Hallitus antaa eduskunnalle lakiesitykset ja käy kansainväliset neuvottelut.
- Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

## DEMOKRATIAN JA LAINSÄÄDÄNNÖN ONGELMIA

- Säädöstulva, lakien jatkuva muuttaminen ja EU-peräiset säädökset hämärtävät oikeusjärjestyksen kokonaisuutta.
- Demokratia ei voi hyvin, jos kansalaisten osallistuminen ja vaikuttaminen vähenevät. Laimea osallistuminen heikentää lainsäädännön legitimitettä.
- Oikeusjärjestyksen tilasta ja kehittämisestä ei käydä tulevaisuusorientoitunutta säädöspoliittista keskustelua.
- Lainsäädännön lyhytjänteisyys lykkää vaikeiden, mutta välttämättömien säädös-hankkeiden toteuttamista.

# LAKIEN SÄÄTÄMISEN TEESIT

---

## VASTUU KANSANVALLASTA ON YHTEINEN

- Demokratiassa kansalaiset osallistuvat yhteiskunnalliseen keskusteluun ja käyttävät demokraattisia oikeuksiaan.
- Eduskunta välittää kansalaisten arvot, tarpeet, kokemukset ja tunteet poliittiseen päätöksentekoon; kansalaisten ja hallinnon vuorovaikutus rakentaa luottamusta lakiin.
- Hallitus pitää käynnissä poliittista prosessia ja vastaa siitä, että Suomi on täysipainoisesti mukana EU:ssa ja kansainvälisessä yhteistyössä.
- Puolueet muokkaavat yhteiskunnallisen keskustelun sellaisiksi tavoitteiksi, joille päätöksenteko demokratian periaatteiden mukaan rakentuu.

## SÄÄDÖSPOLITIIKKA VAHVISTAA KANSANVALTAA

- Yhteiskunnan tavoitteista ja lainsäädännön muutosten tarpeesta käydään jatkuvaa julkista keskustelua.
- Oikeudenmukaisuuden ja oikeusvaltion periaatteiden toteuttamista arvioidaan kriittisesti.
- Kansalaisten ääni kuuluu lakien valmistelussa ja päätöksenteossa.

## SÄÄDÖSPOLITIIKKA JOHTAA PAREMPAAN LAINSÄÄDÄNTÖÖN

- Säädospoliittisen keskustelun tulee tunnistaa lainsäädännön tehtävät, mahdollisuudet ja rajat yhteiskunnan kehityksessä.
- Hyvä lainsäädäntö mahdollistaa yhteiskunnan kehityksen ja pitää hallinnollisen taakan pienenä.
- Hyvään lainsäädäntöön kuuluu sen vaikutusten arviointi kriittisesti ja monipuolisesti.
- Hyvä lainsäädäntö valmistellaan pitkäjänteisesti ja suunnitelmallisesti.
- Lait kirjoitetaan perustellulla, ymmärrettävällä ja läpinäkyvällä tavalla.

# AVAUSPUHEENVUORO

---

PUHEMIES PAAVO LIPPONEN

Vuosisata sitten säätyvaltiopäivät hyväksyivät uuden parlamentaarisen järjestelmän ja vaalilain. Tämä päätös antoi syrjäiselle Suomelle maailman nykyaikaisimman kansanedustuslaitoksen, eduskunnan. Ensimmäistä kertaa maailman historiassa kaikki täysivaltaiset kansalaiset, varallisuuteen tai sukupuoleen katsomatta, saivat oikeuden äänestää ja olla ehdolla valtakunnallisissa parlamenttivaaleissa.

Sadassa vuodessa suomalaisen mallin luomisesta maailma on muuttunut valtavasti: globalisaatio, Suomen jäsenyys Euroopan unionissa, kehitys viestintä- ja tietotekniikassa sekä muutokset ihmisten arvomaailmassa yhdessä haastavat suomalaisen demokratian.

Eduskunnan tärkein tehtävä on edelleen lainsäädäntö. Vaikka työn luonne eduskunnassa onkin muuttunut viimeisten vuosikymmenten aikana, mm. lisääntyneiden kansainvälisten tehtävien vuoksi, eduskunnan päätehtävä on edelleen lakeja säätäen tukea ja kehittää yhteiskuntaa. Kansanedustajien valinnassa eivät useinkaan korostu heidän kykynsä hyvinä lainsäätäjinä, vaan pikemminkin heidän suosionsa äänestäjien keskuudessa.

Tiedotusvälineillä on yhä kasvava vaikutus siihen kenet valitaan kansanedustajaksi, ja siten tiedotusvälineet voivat ohjalla poliittista ympäristöä. Poliitikot saavat huomiota julkisuudessa paljon helpommin yksityiselämänsä liittyvillä seikoilla, kuin raportoimalla poliittisista mielipiteistään tai tehdyistä päätöksistä. Poliitikka siis viih-teellistyy. Jokaisessa yhteiskunnassa täytyy joskus tehdä epämieluisia ja poliittisesti raskaita päätöksiä. Tiedotusvälineet voisivat olla tukemassa poliitikkojen työtä. Jos tiedotusvälineet arvostelevat yksittäisiä ratkaisuja kokonaisuudesta irroitettuna, niin ajanmittaan kokonaiskuva hämärtyy eikä lainsäädännön kokonaisvaltainen suunnittelu ja kehittäminen enää tunnu palkitsevalta.

Poliitikka kiinnostaa yhä vähemmän. Samaan aikaan kun yleinen elintaso jatkuvasti kohenee, kiinnostus äänestämiseen ja puoluepolitiikkaan osallistumiseen vähenee. Osallistuminen, varsinkin suora osallistuminen on toki suosittua, erityisesti nuorten

keskuudessa. Tuore tutkimus osoitti, että 15–20 prosenttia pääkaupunkiseudun nuorista uskoo, että vahva johtaja voisi johtaa Suomea paremmin ja tehokkaammin kuin edustuksellinen demokratiamme.

Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma on tutkinut eri vaihtoehtoja, joilla kansalaisten osallistumismahdollisuuksia ja demokratian toteutumista voitaisiin kehittää. Koulut ja oppilaitokset ovat avainasemassa. Kansalaisyhteiskunnan toimintoja ja kolmatta sektoria kehitettäessä pitäisi muistaa, että ne jotka ovat huonoimmassa asemassa eivät suinkaan pidä itsestään suurta ääntä. Viime kädessä lainsäätäjän tulee valvoa, että myös niiden ryhmien etu tulee otetuksi huomioon, jotka eivät itse osaa siitä huolehtia tai ovat muuten liian heikkoja siitä huolehtimaan.

Kehittyvä viestintäteknikka ja erityisesti internet kutistavat maailmaa. Joka asialle on oma kanavansa ja keskusteluryhmänsä. Internet sellaisenaan ei vaikuta demokratiaan kielteisesti, päinvastoin. Mutta demokratian toimivuuden takia tarvitsemme ympäristöjä ja järjestelmiä, joissa ihmiset voivat aidosti kommunikoida keskenään. Jokainen demokraattinen järjestelmä kaipaa sellaista julkista tilaa, jossa voidaan avoimesti punnita yhteisiä kantoja – tai yhtä hyvin ristiriitoja.

Politiikan ja talouden globalisaatio on muuttanut kansallisvaltion asemaa. Demokratia ja oikeusjärjestys eivät voi, eikä niiden tulekaan pysyä eristyksissä kansainvälisistä vaikutteista. Globalisaatio haastaa edustuksellisen demokratiamme legitimitietin niissä tilanteissa, kun tärkeät päätökset tehdään toisaalla, kansainvälisissä suuryrityksissä tai kansainvälisissä järjestöissä, kaukana kansallisvaltion ja sen demokraattisen järjestelmän ulottumattomissa.

Euroopan unioni tarjoaa Suomen kaltaiselle pienelle maalle mahdollisuuden vahvistaa vaikutusvaltaansa. Suomalaiset äänestäjät voivat halutessaan olla vaikuttamassa moniin asioihin, kuten sisämarkkinoiden kehittämiseen, paljon aktiivisemmin kuin siinä tilanteessa, että olisimme jääneet unionin ulkopuolelle. Sama ajattelumalli pätee myös globaaleihin kysymyksiin. Kysymys legitimitetistä on silti ongelmallinen. Monet valtiosääntöoikeuden ja politiikan järjestelmän kysymykset ovat niin kiinteästi yhteydessä kansallisvaltioon, ettei niitä voi suoraan soveltaa unionin ympäristössä. Kansalaisten kasvava epäily Euroopan unionia kohtaan Suomessa haastaa sekään demokratian. Instituutiot nauttivat kansalaisten luottamusta vain, jos ne perustuvat yleisesti hyväksytyihin päätöksiin. Legitimiteetti on luonnollinen seuraus terveestä

demokratiasta, jonka toiminnan ja vallankäytön kansalaiset mieltävät hyväksyttäväksi ja oikeutetuksi.

Muodollinen legitimiteetti ei riitä, vaan tarvitaan myös sisällöllistä legitimiteettiä. Tehottomat demokraattiset käytännöt uhkaavat oikeusjärjestyksen uskottavuutta. Euroopan unionissa poliittisen ja oikeudellisen järjestelmän etäisyys toisistaan näyttäytyy erityisen selvästi niissä tapauksissa, jotka koskevat eurooppalaista sosiaalimallia, mm. verotusta ja terveydenhoitojärjestelmää ja niitä sivuavia Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisuja.

Euroopan unionin perustuslakisopimuksen kohtalosta riippumatta, sen ensimmäiseen osaan sisältyvät uudistukset tulisi toteuttaa, jotta unioni voi toimia. Unionin ongelmat liittyvät toisaalta hyvin arkipäiväisiin asioihin ja toisaalta parlamentaarisen järjestelmän ongelmiin monissa jäsenvaltioissa. Euroopan unionin tulee toimia tehokkaammin sen kansalaisia koskettavissa asioissa. Kansallisten parlamenttien asemaa unionin eri politiikkojen päätöksentekijänä on vahvistettava.

Tässä tilaisuudessa keskustelemme muutoksista demokratian toimintaympäristössä ja eduskunnan asemasta lainsäätäjänä. Meillä on ilo ja kunnia saada vieraaksemme monia arvostettuja tutkijoita ja asiantuntijoita akateemisesta maailmasta, tuomioistuimista ja hallinnosta, sekä Suomesta että maailmalta. Toivotan teidät kaikki terve-  
tulleiksi tähän eduskunnan juhlaseminaariin.

Päivämme jakautuu kolmeen temaattiseen osaan. Ensimmäiseksi tarkastelemme globalisaation haasteita talouden, politiikan, kulttuurin ja sosiaalisen ulottuvuuden näkökulmasta. Toinen teema koskee demokratian, kansalaisten ja tiedotusvälineiden välistä vuorovaikutusta. Kolmanneksi tutkimme Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden oikeusjärjestysten välistä vuorovaikutusta. Päivän päättää paneelikeskustelu, jonka otsikkona on: ”Säädöspolitiikka: avain parempaan lainsäädäntöön ja kansalaisvaikuttamiseen.” Kansalaisten, valtioneuvoston ja eduskunnan tulisi käydä yksittäisiä lakihankkeita laajempaa keskustelua oikeusjärjestyksemme tilasta. Tavoitteena on löytää uusia ideoita säädöspolitiikan kehittämiseen. Parhaimmillaan yhteiskunnan kehitystä palveleva säädösympäristö vastaa avoimesti ja joustavasti kansalaisten ja yhteiskunnan arvoihin ja odotuksiin.

Eduskunta on valinnut juhluvuodelle tunnuslauseen: Oikeus ääneen – luottamus

lakiin. Tunnuslause muistuttaa meitä siitä, että demokratia ja oikeusvaltion perinne ovat vahvat Suomessa. Tämä tilaisuus vaikuttaa merkittävästi suomalaisen demokratian kehittämiseen, mutta on myös arvokas osa eduskunnan juhluvuoden tapahtumasarjaa.

# DEMOKRATIA JA LAINSÄÄDÄNTÖTYÖ – OLISIKO SÄÄDÖSPOLITIIKASTA HYÖTYÄ?

---

KIRSTI RISSANEN

Eduskunnan juhluvuoden motto **Oikeus ääneen – luottamus lakiin** ilmaisee erinomaisella tavalla demokratian ytimen. Se on sama tänään kuin sata vuotta sitten. Laki yhdistää toisiinsa kansalaiset ja julkisen vallan käyttäjät niin meillä Suomessa kuin EU:ssa ja globaaleilla areenoilla. Linaan tässä vapaasti käännettynä norjalaisen filosofin Rune Slagstadin sanoja pohjoismaisilta lakimiespäiviltä muutama vuosi sitten: ”Me elämme valintojen tasavallassa. On markkinoiden valintoja. On poliittisia valintoja. Me valitsemme uskonnon, ammatin ja elämäntyylin... Oikeusjärjestystä emme kuitenkaan voi itse valita. Oikeus on pakollinen osa yhteiskuntaa. Oikeusjärjestys tekee mahdolliseksi vapaudet. Oikeuden pitää suojata kaikkea erilaisuutta samalla tavoin. Oikeuden yhtenäisen normijärjestelmän varassa opimme elämään epäyhtenäisyyden, erilaisuuden ja riitasointujen maailmassa sivistyneellä, hyväksyttävällä tavalla.”

Lakien säätämisen olosuhteet sen sijaan ovat olennaisella tavalla muuttuneet sadan vuoden takaisista. Eniten on vaikuttanut globalisaatio. Valtioiden kansainvälinen yhteistyö on keskinäistä sitoutumista sopimuksiin esimerkiksi Euroopan neuvostossa, YK:ssa ja Maailman kauppajärjestössä WTO:ssa. EU tuottaa jatkuvasti asetuksia, direktiivejä ja puitepäättöksiä. Me osallistumme toki yhteisten kansainvälisten sääntöjen kehittämiseen, mutta poliittiset toimijamme eivät päätä yksin. Lainsäädäntövalta on hajautunut. Silti sitoumukset ja lait ovat aina voimassa valtioissa. Täytäntöönpanosta, oikeusturvasta ja ihmisten turvallisuuden takeista vastaavat nimenomaan valtiot.

Avoimessa globaalitaloudessa yritykset toimivat kansainvälisillä markkinoilla. Kilpailu on usein kovaa. Tuotannontekijöiden saatavuus, hinta ja kysyntä vaihtelevat eri valtioissa. Tuotantolaitoksen, tutkimustoiminnan ja myös pääkonttorin sijainnin vaihtaminen on helppoa. Usein tuote, varsinkin palvelu on kannattavinta tuottaa lähellä asiakkaita. Vienti on kuitenkin tärkeä tulonlähde ja kotimaisten tuotteiden menekki kotimaassa välttämätöntä. Edistääkseen maansa yritysten menestymistä valtiot kilpailevat keskenään keventämällä verotusta, väljentämällä toimintaan kohdistuvia säännöksiä ja tukemalla innovaatioita.



Suomesta on tulossa monikulttuurinen. Tiedonvälitys on ajantasaista ja kansainvälistä. Media puolestaan sirpaloituu ja saa uusia käyttötarkoituksia. Viihde ottaa enemmän tilaa ihmisten arjessa. Arvomaailmamme on muuttumassa. Menestys, itsensä toteuttaminen ja omista oikeuksista kiinni pitäminen ovat korostuneet yhteisöllisyyden, välittämisen ja vastuun kustannuksella. Sosiaalinen ja kulttuurinen eriytyminen yhteiskunnassa on kiihtynyt, työelämä muuttunut ja osa kansalaisista pysyvästi syrjäytynyt. Entä miten käy demokratian ja lakia kohtaan tunnetun luottamuksen?

Kansanedustajan toimintaympäristön muutosta voi havainnollistaa palauttamalla mieleen sosiaalidemokraatti Miina Sillanpään. Hänet valittiin eduskuntaan ensimmäisten naisten joukossa ja sittemmin hänestä tuli ensimmäisen naispuolinen ministerimme. Miina aloitti työt Forssan pumpulikehräämössä 12-vuotiaana, siirtyi 16-vuotiaana Jokioisten naulatehtaalle, sai 18-vuotiaana paikan Porvoossa palvelijattarena ja muutti 21-vuotiaana Helsinkiin keittäjäksi. Vähäisinä vapaa-aikoinaan Miina Sillanpää luki intohimoisesti sanomalehtiä ja kirjoja ja kävi kansanopiston kursseilla. 35-vuotiaana vuonna 1901 Sillanpäästä tuli Helsingin Palvelijatyhdistyksen puheenjohtaja ja pian sen jälkeen Palvelijatar -lehden päätoimittaja.

Juhlaseminaarimme aihepiirin kannalta on olennaista, että Miina Sillanpää tunsu omakohtaisesti ne olosuhteet, joihin hän ja hänen puolueensa halusi vaikuttaa. Kansanedustajana hän edusti aidosti valitsijoitaan, kotiapulaisia ja koko työläisrintamaa. Hän uskoi järjestäytymisen, yhteistyön ja valistuksen voimaan ja luotti lakiin. Hän on itse kirjoittanut kotiapulaislain laatimista koskevasta aloitteellisuudestaan. ”.. epäkohden korjaamiseksi yhdistys velvoitti puheenjohtajansa viemään asiat eduskuntaan. Puheenjohtaja tekikin eduskunta-aloitteet... Niin ikään päätettiin vaatia asetettavaksi komitea.” – Ja tulokseksi tuli lakiesitys ”Lex Miina”.

Myös nykyisin lähdetään siitä, että puolueet prosessoivat yhteiskunnallisen keskustelun siihen muotoon, että se voidaan ottaa huomioon poliittisessa päätöksenteossa. Pääsihteeri Jorma Turunen kirjoittaa Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman häneltä tilaamassa selvityksessä, että puolueiden kyky heijastaa kansan tahtoa niin, kuin toimivassa edustuksellisessa demokratiassa olisi tarkoitus, on heikentynyt. Poliitiikka on muuttunut muun muassa globalisaation ja tietotulvan vuoksi entistä nopeatempoisemmaksi. Puolueiden kyky hallita informaatiota on käynyt heikoksi. Asioiden pohtimiselle ja laajojen kokonaisuuksien hahmottamiselle ei ole puolueissa aikaa. Väi-

tän, että nämä havainnot koskevat myös eduskunnan keskeisintä tehtävää, oikeusjärjestyksen kehittämistä lakeja säätämällä.

Eduskunta on hankkinut itselleen välineitä tietotulvan suodattamiseen ja tärkeän erottamiseen vähemmän tärkeästä. Vuonna 1993 se perusti tulevaisuusvaliokunnan. Se tarkastelee pitkän aikavälin kysymyksiä tulevaisuusnäkökulmasta ja arvioi teknologiakehitystä ja teknologian yhteiskunnallisia vaikutuksia. Kun valtioneuvosto antaa eduskunnalle tulevaisuusselontekoja, tulevaisuusvaliokunta valmistelee niihin eduskunnan vastaukset. Ajatuksia pyritään ohjaamaan tärkeisiin strategisiin kysymyksiin.

Eduskunnan uusi väline on Kansainvälisten ja EU-asioiden tutkimusinstituutti, jonka perustamisesta se päätti 100-vuotisjuhlaistunnossaan. Instituutti on think tank -tyyppinen laitos, joka sijoittuu poliittisen päätöksenteon ja hallinnon välimaastoon. Sen tarkoituksena on tuottaa korkeatasoisia tutkimuksia ja selvityksiä sekä tarjota riippumatonta asiantuntemusta ja tukea poliittista päätöksentekoa.

Mainitut asiat ovat tärkeitä. Eduskunnan tulee tietää ja varautua. Lisäksi sillä on paljon näkemysvaltaa. Eduskunnan jokapäiväinen työ on välittömästi kansalaisten elämään vaikuttavien lakien säätämistä. Sen tueksi tarvittaisiin samalla tavoin tutkimusta, julkaisutoimintaa, analyysseja, keskustelua ja elävää yhteyttä kansalaisyhteiskuntaan. Hallituksen esityksestä eduskunta säätää nimittäin vuosittain noin 400–600 lakia. Yhden eduskuntakauden lainsäädäntötuotos on siten noin 2000 lain tasoista säädöstä. Voidaan hyvällä syyllä puhua säädöstulvasta ja sääntelykierteestä. Säädösten määrän ja yksityiskohtaisuuden lisääntyessä lainsäädäntö hajoaa pieniin osiin. Sen kyky tuottaa ennakoitavuutta ja oikeusvarmuutta uhkaa menettää merkitystään. Jos ihmiset eivät pysty hallitsemaan sitä, mitä laki heiltä kulloinkin käytännössä vaatii, on edessämme vakava ongelma.

Yksittäisten lakien sisällöstä, kuten seksin ostokiellosta, hedelmöityshoidoista ja ryhmäkanteesta on käyty vilkasta keskustelua. Se onkin välttämätöntä. Lisäksi tulisi voida arvioida myös sitä, mihin suuntaan yhteiskuntamme oikeudellinen perusta kokonaisuutena on kehittynyt ja kehittymässä. Nykyisin runsaasti kansainvälisiä aineksia sisältävän oikeusjärjestyksen tilasta, kehittämisen linjauksista, kehitystekijöistä tai kehitysmalleista ei kuitenkaan tehdä systemaattisia selvityksiä eikä käydä poliittista keskustelua. Lakien ja hallituksen lakiesitysten yhteiskunnallisten vaikutusten, esimerkiksi hyvinvointivaikutusten tai kilpailukykyvaikutusten arviointi on puutteellista. Menetelmiä vasta kehitetään.

Kansanvallan ja ymmärrettävyyden kannalta oikeusjärjestystä voisi tarkastella ainakin yleisten periaatteiden, alakohtaisten säädösten, yksittäisten lakien ja säädösympäristön näkökulmasta. Selitän näitä lyhyesti.

Yleisiä säädöspoliittisia kysymyksiä ovat sellaiset kuin, 1. miten oikeusjärjestyksen oikeudenmukaisuutta ja kansalaisten lainkuuliaisuutta arvioidaan, 2. miten lakeja käytetään yhteiskunnan kehityksen edistämiseen ja mihin ongelmiin laki ei ole ratkaisu, 3. onko sakon uhalla tehostetuille kielloille tai velvoitteille vaihtoehtoja tai onko moraalinen symbolilainsäädäntö, joka ei vakavasti ole tarkoitettu noudatettavaksi, järkevää lainkuuliaisuuden ja luottamuksen kannalta.

Osuva esimerkki alakohtaisesta tarkastelusta on kansliapäällikkö Markku Lehdon uudessa kirjassa Pelastusrenkaan paikkaus. Hän kirjoittaa: ”Vuosikymmenien mittaan hyvinvointipoliitiikkaan on kohdistunut monenlaista arvostelua... Joka vuosi hallitus on esitellyt kymmeniä muutoksia lainsäädäntöön muokatakseen järjestelmää paremmin ajan vaatimuksia vastaavaksi... Heikkoudet liittyvät järjestelmän kompleksisyyteen ja tehostamiin kannustimiin sekä niistä seuraavaan heikkoon ohjattavuuteen... Ongelmallista on, että kaikessa tarkkuudessaan lainsäädäntö myös jäykistää elämänvalintoja. Eri elämänvaiheissa on huolellisesti mietittävä valintojen vaikutusta sosiaaliturvaan... Monimutkainen säädöskokonaisuus ... nakerta(a) sosiaaliturvan uskottavuutta ja vähentä(ä) sen tuoman vapauden iloa.”

Toinen esimerkki on poliisilain, esitutkintalain ja pakkokeinolain muodostama kokonaisuus. Poliisin tutkintavaltuuksia on lisätty osittaisuudistuksin. Viimeistä muutosta käsitellessään eduskunta edellytti kokonaistarkastelua. Tehtävän saanut selvitysmies Klaus Helminen totesi raportissaan hyvillä perusteilla, että tarvitaan kokonaisuudistus. Asiaa valmistellaan parhaillaan ja uskon, että uudistuksen tekemisestä tulee yksi seuraavan hallituksen suurista lainsäädäntöpaketeista.

Kansalaisen ääntä oikeusjärjestyksen kehittämistarpeista pitäisi enemmän kuunnella myös tekemällä havainnoita siitä, miten ihmiset toimivat ja millaisiin ongelmiin he käytännössä törmäävät. Parhaillaan on meneillään selvitys vuodelta 1930 olevan avioliittolain aviovarallisuutta koskevien säännösten ajanmukaisuudesta. Onko vielä perusteita sille, että puolisoiden omaisuus jaetaan erotilanteessa tasan, ellei avioehdolla ole toisin sovittu. Vai vastaisiko nykyistä oikeudenmukaisuuskäsitystä paremmin omaisuuden erillisyyttä, jos avioehdolla ei ole sovittu tasajaosta. Havainnot ja niistä

tehdyt johtopäätökset on syytä tuoda julkiseen keskusteluun ennen mahdolliseen lainvalmistelutyöhön ryhtymistä.

Kun puhutaan säädösympäristöstä, tarkoitetaan eri lakien yhteisvaikutusta kansalaisten, kansalaisryhmien, yritysten ja yhdistysten näkökulmasta. Onko säädösympäristö sellainen, että se todella edistää tarkoitetulla tavalla kansalaisten hyvinvointia? Arvioinnin kohteiksi tulevat samalla lakien soveltaminen ja viranomaistoiminta. Yritysten menestyksen ja innovaatioiden edistämisen näkökulmasta ovat tärkeitä säädösympäristön kilpailukykyvaikutukset ja hallinnollinen taakka. Yhdistysten näkökulmasta on selvitetty sitä, miten erityisesti kilpailulainsäädäntö ja verolait vaikuttavat toimintamahdollisuuksiin.

Lopuksi haluan vielä ottaa esille hallinnon lainalaisuusperiaatteen ja julkisen toiminnan tuottavuuden välisen yhteyden. Tuottavuuden parantamisen pitäisi lähteä siitä, että varmistetaan toimintaan liittyvän lainsäädännön tarkoituksenmukaisuus ja selkeys. Tulkinnanvaraiset ja monimutkaiset säännökset johtavat nimittäin väistämättä hitauteen, huonoon asiakaspalveluun ja runsaaseen muutoksenhakuun.

Säädöspolitiikan (legislative policy) muodostaminen auttaisi edellä kuvattujen asioiden hallitsemista ja tukisi lainsäädäntötyötä. Se sisältäisi sekä lakeja säädettäessä noudatettavat yleiset sisällölliset periaatteet että lainvalmistelun, hallitustyöskentelyn ja eduskunnan menettelytavat. Säädöspolitiikka tekisi mahdolliseksi ymmärtää kokonaisuutta, EU:n ja kansainvälisten sitoumusten merkitystä, suodattaa säädöstulvaa ja erottaa tärkeän vähemmän tärkeästä. Oikeusjärjestyksemme kehittäminen tulisi myös globalisaation oloissa nähdä päämäärään pyrkivänä toimintana. Se alkaisi uusiin lakeihin tai lakimuutoksiin liittyvien tavoitteiden muodostamisesta ja niistä käytävästä keskustelusta joko maassamme tai kansainvälisillä forumeilla.

Pääministerille luovutetun paremman sääntelyn ohjelman kaksi liiteosaa tarjoavat hyviä aineksia eduskunnan juhlaaaleja edeltävään vaalikeskusteluun. Niissä kuvataan ja arvioidaan oikeusjärjestyksemme kehittymistä viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana. Ohjelman suositus siitä, että seuraava hallitus laatisi lainsäädäntösuunnitelman, olisi konkreettinen säädöspoliittinen avaus. Suunnitelman ensimmäinen osa sisältäisi hallituksen näkemyksen oikeusjärjestyksen kehittämisen muutostarpeista ja painopistealueista ottaen huomioon EU:ssa ja kansainvälisillä forumeilla tapahtuva valmistelu. Suunnitelman toinen osa sisältäisi hallituskauden yhteiskunnallisesti merkittävimmät lainsäädäntöhankkeet.

Tässä seminaarissa tarkastelemme yhteiskuntadiagnoosin keinoin sitä ympäristöä, jossa lakien säätäminen tänään tapahtuu. Loppupaneelissa toivomme alustajien vastaavan lakien säätämiseen liittyviin demokratian haasteisiin. Ne olemme muotoilleet teille kaikille jaetuiksi lyhyiksi teeseiksi.

# DEMOKRATIA JA GLOBALISAATION HAASTEET

---

## SOSIAALINEN PÄÄOMA

---

### YHTEENVETO PROFESSORI ROBERT D. PUTNAMIN ALUSTUKSESTA

Alustuksen aiheena oli demokratiaa maailmanlaajuisesti kohtaava ilmiö: osallistumisen väheneminen. Putnamin lähtökohtana oli amerikkalainen yhteiskunta ja siitä tehdyt havainnot, joita hän kuitenkin arvelee voivansa analogisesti soveltaa myös eurooppalaiseen kehitykseen. Muutokset joita hän kuvaa ovat makrotason laajoja siirtymiä, joilla on kuitenkin merkittävä vaikutus myös yksilötasolla. Hän etsii syitä sosiaalisten suhteiden heikentymiseen viimeisten 30–40 vuoden kuluessa. Samoin hän haluaa ottaa esiin joitain mahdollisia parannuskeinoja, joilla kansalaisyhteiskuntaa olisi mahdollista vahvistaa.

Professori Putnam aloitti esityksensä sosiaalisen pääoman määritelmällä. Pääomalla yleensä tarkoitetaan resursseja eli fyysisiä objekteja, esimerkiksi työkaluja, joiden avulla työ sujuu joutuisammin. Noin 30 vuotta sitten alettiin puhua myös henkisestä pääomasta, jolla viitataan koulutukseen ja henkisiin ominaisuuksiin. Koulutettu työväki saa aikaan parempaa tulosta kuin kouluttamaton. Työkalujen ja opintojen lisäksi myös hyvä työyhteisö vaikuttaa suuresti työn lopputulokseen. Sosiaalisen pääoman perusajatus on hyvin yksinkertainen: sosiaalisilla verkostoilla on arvoa.

Sosiaalisilla verkostoilla on merkitystä henkilöille, jotka niihin kuuluvat. Yhdysvalloissa on joskus laskettu, että puhelinmuistion arvo toimeentulon kannalta on suurempi kuin koulutuksen rahallinen arvo, sillä viime kädessä sosiaaliset verkostot ratkaisevat työnsaannin ja uralla etenemisen. Lisäksi sosiaalisilla verkostoilla on arvoa myös sivullisille. Kiinteässä naapurustossa asuva pääsee nauttimaan naapuruston yhtenäisyydestä, vaikka ei ottaisikaan osaa naapuruston sosiaalisiin rentoihin. Esimerkiksi varallisuusrikokset ovat vähäisempiä asuinalueilla, joissa naapurit tuntevat toisensa keskimääräistä paremmin. Sosiaalisiin verkostoihin liittyy vastavuoroisuutta ja niissä liikkuu tietoa, ne lisäävät luottamusta ja muokkaavat identiteettiä.

Sosiaalinen pääoma sanelee monia asioita, se mm. vaikuttaa lasten sijoittumiseen ja menestymiseen maailmassa. Sosiaalinen pääoma on rahallista pääomaa tärkeämpi yhteiskunnallisesti. Putnam yhteistyötahoineen on tutkinut tätä erityisesti Yhdysvalloissa ja Italiassa, mutta myös hyvin monissa muissa maissa. Toinen sosiaaliseen pääomaan liittyvä ominaisuus on odotettavissa oleva elinikä. Vaikka otettaisiin huomioon hyvin laajasti erilaisia yksilöllisiä tekijöitä: ikä, sukupuoli, perimä, liikuntaharrastukset, tupakointi jne., niin pelkästään liittyminen yhteen yhteisöön puolittaa riskin kuolla seuraavan vuoden aikana ja kahteen ryhmään liittyminen vähentää riskiä kaksi kolmasosaa. Ennenaikaisen kuoleman riskitekijänä sosiaalinen eristäytyminen on yhtä vaarallinen kuin tupakointi.

Sosiaalista pääomaa on kahta päälajia. Ensimmäinen on kahden samankaltaisen tai jopa keskenään läheisen yksilön tai ryhmän sitoutumista yhteisiin tavoitteisiin (bonding) ja toinen tarkoittaa keskenään erilaisten yhteistoimintaa (bridging). Näistä ensimmäinen on luontevampaa, helpompaa ja yleisempää. Keskenään erilaisten esimerkiksi etnisten ryhmien yhteistoiminta on paljon haasteellisempaa. Jos yhteiskunnassa on paljon keskenään samanlaisten ryhmien yhteistyötä, mutta ei juuri ollenkaan erilaisten ryhmien välistä sitoutumista, ollaan helposti jopa etnisen konfliktin tai sisällissodan edessä. Maailma tarvitsee yhä enemmän sillanrakentajia luokka- ja roturajojen yli, mutta heitä on kaikkein vähiten saatavilla.

Sosiaalinen pääoma edistää siis monin tavoin fyysistä kuntoa, mielenterveyttä sekä valtion hallinnon ja sosiaalisten instituutioiden toimintaa. Näyttäisi kuitenkin siltä, että sosiaalinen pääoma hupenee kaikkialla maailmassa. Miten sitä voi mitata? Aina voi kysyä vanhemmalta sukupolvelta, mutta muisti on oikukas ja muistot ovat subjektiivisia. Tutkija tukeutuu empiiriseen tietoon.

Huomattava osa sosiaalisesta pääomasta liittyy organisaatioihin ja ne pitävät kirjaa jäsenistään. Voidaan siis tarkastella erilaisten järjestöjen jäsenrekistereitä kuitenkin siten, että niistä poistetaan väkiluvun muutoksiin liittyvät vääristymät (”markkinaosuus”). Lasketaan siis, mikä osuus ikäluokan lapsista on kuulunut partioon. Mikä osuus norjalaista syntyperää olevista Yhdysvaltojen kansalaisista on kulloinkin kuulunut Norja-USA –seuroihin? Kaikki erilaiset järjestöt antoivat selkeän tuloksen: sodan jälkeisinä vuosina 1945–1965 osallistumisen trendi oli nouseva ja sen jälkeen se on laskenut jyrkästi.

Vasta-argumenttejakin voi esittää. Ensinnäkin jäsenrekisterit eivät kerro mitään aktiivisesta toimimisesta järjestössä. Toiseksi järjestöjen luonne ja toimintatavat ovat muuttuneet suuresti noista ajoista; kenties toiminta nykyään suuntautuu toisenlaisiin aktiviteetteihin. Kolmanneksi sosiaalinen pääoma ei liity yksin järjestötoimintaan, vaan siihen luetaan kaikki sosiaalinen toiminta kapakkailloista piknikeihin.

Amerikkalaisten osallistumista paikalliseen toimintaan on kuitenkin kartoitettu varsin paljon ja kuluttajatutkimus on jo yli 30 vuoden ajan tutkinut kulutustottumuksia laajemmin kuluttajien elämäntapaa. Näistä tutkimuksista voidaan koota tietoa, joka täydentää järjestöjen jäsenmääristä saatuja tietoja. Markkinatutkimuksen mukaan esimerkiksi vuonna 1975 keskiverto amerikkalainen kävi viisi kertaa piknikillä, kun viime vuonna luku oli laskenut kahteen kertaan. Yhteenvetona voidaan todeta, että monet yhteisölliset ajanviettotavat (piknikit, päivälliskutsut, vieraiden kutsuminen kotiin, kortinpeluu jne.) olivat kaikki dramaattisesti vähentyneet. Kaikki tämä tapahtui jo hyvissä ajoin ennen internetin voittokulkua.

Esityksen tässä vaiheessa professori Putnam halusi testata yleisöä ja kysyi, kuinka moni oli osallistunut kuluneen vuoden aikana jonkin yhteisön toimintaan sen virkailijana tai toimielimissä tai käynnyt paikallisissa kokouksissa. Niin moni viittasi, että Putnamin trendianalyysit joutuivat melkein päkyseenalaisiksi. Mutta hän totesikin samaan hengenvetoon olevansa kenties läntisen maailman aktiivisimpien kansalaisten kanssa samassa huoneessa (the most civic room in the Western World at this moment).

Yhdysvalloissa suuri osa sosiaalista pääomaa liittyy uskontoon, mikä eurooppalaisesta saattaa tuntua jokseenkin oudolta. Havaintoa on kuitenkin tarkasteltava Yhdysvaltojen historiaa vasten: uskonto oli yksi tärkeimmistä syistä siirtolaisuuteen ja identiteetti on rakentunut voimakkaasti juuri kirkkojen ympärille. Mutta kuten muukin sosiaalinen aktiivisuus, myös kirkkojen toiminta on vähentynyt viime aikoina. Hyväntekeväisyys vähenee, luottamus toisiin ihmisiin vähenee ja jopa niinkin tavallinen tilanne kuin yhteiset ateriat tulevat yhä harvinaisemmiksi perhepiirissä.

## MISTÄ TÄMÄ JOHTUU JA MITÄ SIITÄ SEURAA?

Yhtä ainoaa selitystekijää ei ole, vaan syyllisiä on useita kuten juonikkaasti rakennetussa salapoliisiromaani. Monet ovat halunneet selittää esimerkiksi äänestys-



vilkkauksen laskua poliittisessa elämässä tapahtuneilla muutoksilla (Vietnamin sota, Watergate-skandaali jne.), mutta kovin massiivista sosiaalisen pääoman vähenemistä ei selitä pelkästään tyytymättömyys Nixonin harjoittamaan politiikkaan. Toisena selitystekijänä on otettu esiin naisten muuttunut asema. Kotiäidit ovat lähteneet töihin eivätkä miehet ole onnistuneet paikkaamaan heitä. Tämänkin selityksen merkitystä on professori Putnamin mielestä liioiteltu. Kolmantena selityksenä on tarjottu television läpimurtoa, sillä televisio on muuttanut ihmisten ajankäyttöä. (People watch "Friends" rather than have friends.). Paljon muitakin yksittäisiä selitystekijöitä on tarjottu.

Sosiaalisen pääoman romahdus on tapahtunut erityisesti viimeisten 30 vuoden kuluessa. Yllättävää kyllä, tilanne oli samanlainen 1900-luvun alussa. Sosiaalinen pääoma oli vähissä, sillä siirtolaisuus ja teollistuminen olivat kiskoneet ihmiset sosiaalisilta juuriltaan uusiin ympäristöihin. Siinä tilanteessa kuitenkin kehitettiin uusia yhdistymisen tapoja, suurin osa nykyisistäkin merkittävistä yhdistyksistä on peräisin 1900-luvun alkupuolelta. Putnam ei siis halunnut väittää, että kaikki oli paremmin 1950-luvulla, kun äidit vielä olivat kotona laittamassa ruokaa ja televisio ei ollut hajoittamassa perheen yhteistä aikaa. Hänen pääsanomansa oli, että meidän on kehitettävä tämän ajan vaatimuksiin sopivia yhteisöllisyyden muotoja. Samoin kuin pohditaan jonkin hankkeen ympäristövaikutuksia, olisi mahdollista pohtia myös sen sosiaalisia vaikutuksia. Pikatie voi tuhota luonnonarvoja, mutta myös hajottaa sosiaalisia verkostoja.

Putnam totesi, että teollinen vallankumous siirsi 30 prosenttia työväestä pelloilta tehtaisiin. Samassa suhteessa viimeisten 30 – 40 vuoden kuluessa työntekijöitä on siirtynyt tehtaista konttoreihin. Me emme voi toimia vanhoilla malleilla uudessa maailmassa. Lähiöiden rakentamista Putnamin piti suurena virheenä ja korosti muutenkin juuri kaavoituksen ja yhdyskuntasuunnittelun merkitystä sosiaalisen pääoman vahvistamisessa. Ihmisille pitäisi antaa enemmän valtaa oman lähiympäristönsä suunnittelussa.

Lopuksi professori Putnam havainnollisti ajatuksiaan ottamalla kolme esimerkkiä kirjastaan *Better Together: Restoring American Community* (2003).

Ensimmäinen esimerkki koski kalifornialaista kirkkokuntaa, joka oli 30 vuodessa kasvanut huomattavan suureksi täysin vastoin yleisiä trendejä. Kirkon menestyksen sanottiin johtuvan kahdesta syystä. Ensinnäkin osallistumisen kynnystä oli madallettu.

Kirkkoon ei ollut välttämätöntä tulla sisään, vaan toimituksia saattoi seurata myös ulkopuolelta, vaikkapa kahvilasta. Toiminnan seuraamisen kynnyks oli näin matalampi. Toiseksi, kirkon toiminta perustui lukemattomiin pienryhmiin. (maastopyöräilijät, lentopalloilijat, rintasyövästä parantuneet, Jobin kirjan tutkijat jne.) Sitoutuminen pienryhmiin sitoutti kirkon jäsenet myös sen kokonaisuuteen, mutta helpommin käsiteltävällä tavalla.

Toinen esimerkki koski laajasti Portlandin kaupunkia Oregonissa. Siellä ollaan aktiivisia, kun muualla Yhdysvalloissa nukahdellaan TV:n ääreen. Tämä perustuu professori Putnamin analyysin mukaan siihen, että viimeisten 30 vuoden ajan Portlandissa on delegoitu päätösvaltaa alemmille tasoille. Paikallishallintoa on hajautettu kaupunginosaan, jolloin asukkailla on paremmat mahdollisuudet vaikuttaa itseään koskeviin asioihin. Ristiriidat saattoivat aluksi lisääntyä, mutta koska oli kysymys kaikkia asukkaita koskevista asioista, osallistuminen paikalliseen päätöksentekoon kasvatti sosiaalista pääomaa.

Kolmas professori Putnamin esimerkki koski kirjastolaitosta Chigagon kaupungissa. Aiemmin kirjastoja pidettiin tietovarastoina, mutta tämä rooli on muuttumassa internetin aikakaudella. Chigagossa on päätetty siirtää toiminnan painopiste kokoelmista yhteisen toiminnan järjestämiseen. Kirjastoista on pyritty luomaan kansalaisten yhteinen tapaamispaikka. Kirjastoja on pyritty myös sijoittamaan niin, että eri kaupunginosien sosiaaliset ja etniset ryhmät voisivat kohdata toisiaan. Tälläkin projektilla on jo havaittu olevan hyviä seurannaisvaikutuksia sosiaaliseen pääomaan.

Professori Putnamin mukaan sosiaalisen pääoman rakentamisessa on kysymys hyvin yksinkertaisista asioista, jotka edellyttävät aikaa ja huomiota, insentiivejä ja suunnittelua. Toiminnan mittakaava on tärkeä, sillä lähelle tuodut projektit vahvistavat parhaiten yhteisön sosiaalista pääomaa. Sekä keskenään läheisten että etäisten ryhmien sitoutuminen yhteisiin päämääriin on tärkeää. (bonding & bridging). Lisäksi sosiaalisen pääoman vahvistaminen vaatii runsaasti aikaa.

## KOMMENTIT

---

RAIMO VÄYRYNEN

Kansallisessa ja kansainvälisessä toimintaympäristössä esiintyy yhä enemmän monimutkaisia asioita. Ne eivät johdu mistään yhdestä muutostekijästä, vaan ovat yleensä monen eri kehityskulun tulosta. Siksi niiden hallinta ja jopa määrittäminenkin on haastava tehtävä. Monimutkaisten ongelmien ratkaisemiseen on vähemmän keinoja ja resursseja kuin aiemmin vaikkapa kauppa- tai valuuttapolitiikassa, sillä ne on siirretty kansallisesta toimivallasta Euroopan unionin toimivaltaan. Yleisön odotusten ja politiikan mahdollisuuksien välinen kuilu kasvaa jatkuvasti.

Erityinen ongelma liittyy siihen katkokseen, joka on toisaalta poliittisten ongelmien laajuuden ja toisaalta poliittisten järjestelmien rajallisuuden välillä. Vaikka kansallisvaltio edelleenkin on olemassa, ja varmasti säilyykin ennustettavassa tulevaisuudessa, niin sen merkitys politiikan hallinnassa vähenee. On osuvasti voitu näyttää, että kansallisvaltio on toisaalta liian suuri pystyäkseen toimimaan hyvin paikallisissa asioissa ja toisaalta taas aivan liian pieni kohdatessaan todella globaaleja ongelmia.

Politiikan mittasuhteisiin ja teemoihin liittyvä katkos koskettaa myös demokratiaa. Sen kansallinen muoto on riittämätön käsittelemään monia toisaalta paikallisia ja toisaalta globaaleja huolia. Suomessa käynnissä oleva keskustelu kuntajaon ja kuntien hallinnon muutoksista havainnollistaa, kuinka ”kaikki politiikka on paikallista”. Toisaalta energia- ja ilmastopolitiikka tarjoaa esimerkin siitä, kuinka kansalliset ratkaisut eivät ole mahdollisia tai riittäviä ongelmien ratkaisemiseen.

Monet politiikkaongelmat tulevat ylhäältä käsin. Tämä johtuu niiden globaalista luonteesta eli niitä ei voikaan jakaa poliittisten järjestelmien kesken. Se mikä on ongelma yhdelle, koskettaa varmasti myös muita. Globaali ilmastonmuutos on mitä sopivin esimerkki kollektiivisesta ongelmasta, jonka vaikutuksia ei ole helppo lokeroida.

Sama asia havainnollistuu myös Kioton sopimuksessa, joka ei ole universaali, kuten sen tulisi olla voidakseen tehokkaasti estää ilmastonmuutosta. Sopimus jätti ulkopuolelleen jo aivan alkuvaiheessa joitakin merkittäviä kasvavia talouksia, joiden osallistumisesta olisi kaivattu, kun taas eräät vieläkin merkittävämmät maat eivät ole ratifioineet

sopimusta. Lisäksi sopimus on voimassa vain vuoteen 2012 saakka, joten viimeistään nyt pitäisi aloittaa nykyistä kattavamman sopimuksen valmistelut.

Euroopassakin on havaittu, että yritysten ja valtioiden välinen päästökauppa ei ole toiminut odotetulla tavalla, vaan siihen on muodostunut vääristymiä ja epätoivottuja seurauksia. Markkinat eivät aina toimi poliitikkojen toivomalla tavalla, vaan saattavat aiheuttaa tahattomia seurauksia.

Kansainvälisen järjestelmän hierarkia synnyttää myös ylhäältä alas siirtyviä vaikutuksia. Vaikka maailmamme ei olisikaan yksinapainen, niin on kuitenkin kiistatonta, että valta jakautuu globaalissa järjestelmässä erittäin vääristyneellä tavalla. Uskoakseni uusien voimakeskusten synty muuttaa kehitystä kohti moninapaisempaa ja monitasoisempaa maailmaa, mutta sinne on vielä pitkälti matkaa.

Yhdysvaltojen ylivoimaisuus tarkoittaa, että sen toimista on suhteettomia seurauksia muille kuten voimme havaita lukemattomissa asioissa aina Irakin sodasta Yhdysvaltojen talouden alijäämään tai ilmastopolitiikkaan. Muiden toimijoiden on vain hyväksyttävä hallitsematon epätasapaino, jonka tämä on aiheuttanut maailmantalouteen ja mahdollisia uhkia on yritettävä torjua yhdessä. Kysymykset saattavat liittyä myös humanitaarisiin asioihin, kuten esimerkiksi kuolemanrangaistukseen tai kidutukseen liittyviin käsityksiin.

Minkä tahansa suurvallan yksipuolinen valta-asetelma aiheuttaa ongelmia kansainvälisessä oikeusjärjestelmässä. Järjestelmän näkökulmasta olisi toivottavaa, että elintärkeissä normatiivisissa kysymyksissä kansainvälisen *jus cogensin* ajatus olisi käytettävissä eli toisin sanoen, ”korkeampi oikeusjärjestys” ylittäisi kansalliset tai muut säännökset ja suojelisi kansainvälisen yhteisön ja sen jäsenten intressejä.

Kuten tunnettua, *jus cogensin* ajatus ilmaistiin alunperin vuonna 1969 Wienin valtiopimusoikeutta koskevassa yleissopimuksessa ja sitä on asteittain laajennettu koskemaan myös valtiovaluutta kysymyksiä. *Jus cogensin* poliittinen merkitys johtuu juuri sen ylivoimaisesta asemasta, jota voidaan käyttää myös nopeiden muutosten toteuttamiseen oikeusjärjestyksessä. Toisaalta kaikenlainen painostus voi myös lisätä *jus cogensin* vastustusta, sillä se haastaa toisen keskeisen periaatteen, nimittäin kansallisen suverenisuuden.

Yhden mahdin ylivoimaisuus kansainvälisessä järjestelmässä liitettynä materiaalien voimavarojen jakautumiseen, väheksyy globaalin hallinnan systeemiä. Jännite unilateralismin ja multilateralismin välillä kuluttaa tehokasta globaalia johtajuutta. Harhakuvitelmat ja suora vastustus Yhdysvaltojen harjoittamaa voimapolitiikkaa vastaan johtaa helposti johtajuustyhjiöön globaalissa ympäristössä. Yhdysvallat ei voi tarjota tehokasta ja legitiimiä kansainvälistä johtajuutta, kun taas muut valtiot – kuten Kiina tai Venäjä – eivät pysty kantamaan siihen liittyvää vastuuta.

Tämä tarkoittaa mm. sitä, että Euroopan unionin on täytettävä ainakin osa tästä johtajuustyhjiöstä, vaikkei se vielä olisikaan valmis tehtävään. Tähän viittaavat mm. monet vaatimukset siitä, että Euroopan roolia kriisinhallintatehtävissä Euroopan kaakkoisosissa, Etelä-Libanonissa ja Afganistanin eteläosissa tulisi lisätä. Umpikuja globaaleissa kauppaneuvotteluissa Dohanin kierroksella on toinen esimerkki siitä, kuinka globaalin johtajuuden tyhjiö aiheuttaa hankaluuksia ja tehottomuutta monimutkaisten asiakokonaisuuksien hallintaan. Joissakin tapauksissa ratkaisua olisi mahdollista hakea myös etsimällä uudenlaisia, keskeisessä asemassa olevien valtioiden välisiä koalitioita (”minilateralismi”).

Ylhäältä tulevien haasteiden lisäksi on myös alhaalta käsin syntyviä ongelmia. Ne ovat helpoimmin havaittavissa sisäisesti epäyhtenäisissä tai muuten vaikeassa tilanteessa olevissa valtioissa, joissa keskusvalta on tehoton eikä pysty hallitsemaan väkivallan käyttöä tai ryhtyy jopa valtioterrorismiin omaan väestöön vastaan. Esimerkiksi me-rirosvous eräissä osissa Asiaa on tällainen alhaalta päin kasvava uhka kansainväliselle kaupan ja politiikan järjestelmälle.

Niissä tapauksissa, joissa väestön turvallisuutta ei haluta tai pystytäkään kansallisesti turvaamaan, esitetään yhä useammin vaatimus kansainväliselle yhteisölle suojan tarpeesta tai jopa humanitaarisesta väliintulosta. Suojelu pitää kohdistaa erityisesti väestön haavoittuviin osiin tai mahdollisten joukkomurhien kohteisiin. Jälleen kerran *jus cogens* -periaate on keskeinen.

Kolmas haaste kansalliselle päätöksenteolle tulee sivulta; sellaiset valtiot, jotka eivät kykene kansainväliseen yhteistyöhön tai eivät pysty kansallisesti hallitsemaan tilanteita, vaikuttavat myös toisiin valtioihin. Kansallinen politiikka tuottaa aina ulkoisia vaikutuksia (myönteisiä tai kielteisiä) muille valtioille, mutta nykyään ehkä useammin ja silmiinpistävämmin kuin koskaan aiemmin. Valtioilla ei useinkaan ole mitään mahdollisuuksia hallita näiden vaikutusten lähteitä.

Valtioiden väliset ongelmat näyttävät esimerkiksi huumekaupassa ja järjestäytyneessä rikollisuudessa noin laajemminkin. Viime aikoina laitton siirtolaisuus on lisääntynyt siinä määrin, että vaaditaan jo EU:n laajuisia tai jopa globaaleja toimia ihmishenkien suojeluun ja pakolaisvirtojen pitämiseen aisoissa. On päivänselvää, että pakolaisuuden kansainvälinen hallinta on riittämätöntä. Tehtävä on hankala jo siitä syystä, että pakolaisuusongelmassa yhdistyvät usean valtion sisäiset ongelmat ja ne ovat, paitsi globaaleja luonteeltaan, myös perusteitaan myöten paikallisia.

Poliittista ja oikeudellista järjestelmää kohtaavat ylhäältä, alhaalta ja muista valtioista tulevat haasteet edellyttävät kansallisten ratkaisujen lisäksi myös toisenlaisia ratkaisuja. Ei ole mitään syytä vähätellä kansallisten toimien merkitystä, vaikka niiden lisäksi tarvitaankin globaalien ja paikallisten ratkaisujen yhdistelmiä. Kansallisvaltio tarjoaa edelleen hyvän lähtökohdan päätöksenteolle, verotukselle ja sen avulla tapahtuvalle tulonjaolle. Siihen liittyy lupaus demokraattisesta päätöksenteosta, jota ei toki aina lunasteta todellisuudessa.

Kansainvälisessä järjestelmässä ei ole mitään tulonjaon järjestelmää, joka kilpailisi kansallisen veropolitiikan kanssa. Kehitysyhteistyö ja muut rahoitukseen liittyvät järjestelyt toimivat vain osittain. Kansainvälisen verotuksen järjestely-yritykset – esimerkiksi rahavirtojen tai lentolippujen verotus – eivät ole toistaiseksi tuottaneet konkreettisia tuloksia. Kansainvälisen verotuksen hankaluudet heijastuvat myös niissä erimielisyyksissä, joita EU:n jäsenmaat liittävät veroharmonisointiin, veroperusteista ja verokannoista puhumattakaan.

Kansallinen toimintaympäristö on tärkeä myös siitä syystä, että se on edelleen ainoa tehokas demokraattinen ympäristö maailmassa. Euroopan unioni on vahvistanut parlamentin asemaa ja siten siirtynyt demokratian suuntaan, mutta sen järjestelmä ja toiminnot ovat vielä varsin kaukana toimivasta demokratiasta. Erilaisten maailmanlaajuisten demokratioiden aihoiden tulisi pystyä osoittamaan konkreettisia tuloksia. Toki voidaan sanoa, että ylikansallisten järjestöjen vahvistuminen viittaa monimuotoisempaan ja pluralistisempaan kansainväliseen yhteisöön. Oikeastaan monimuotoisuuden ja pluralismin lisääntyminen on välttämätön edellytys ylikansallisen demokratian leviämiseksi.

Lisääntyvä monimuotoisuus viittaa myös siihen, ettei kansainvälisiä ongelmia voida ratkaista yhden strategian avulla. Tuttu hallitustenvälinen yhteistyö on välttämä-

töntä esimerkiksi ydinaseiden leviämisen estämisessä, mutta se ei riitä muunlaisissa ongelmissa, kuten ihmisoikeuksien puolustamisessa silloin, kun tarvitaan paikallista valvontaa.

Globaali hallinta on, kuten voimme erilaisista järjestelyistä havaita, monien tahojen ja toimijoiden yhteistyötä. Näitä järjestelyjä syntyy mm. maailman metsien suojeluun ja internetin valvontaan (ICANN). Kansainvälinen oikeus perustuu yhä enemmän niin sanottuun pehmeään sääntelyyn (soft law), jota voivat asettaa myös muut tahot kuin kansalliset parlamentit. Uudet kansainväliset kirjanpidon standardit ovat yksi esimerkki siitä, kuinka yritysmaailma luo uusia standardeja kansallisesta lainsäädännöstä välittämättä. Vaikkakin lainsäädännön kansalliset lähtökohdat säilyttävätkin merkityksensä, oikeuden lähteet ovat yhä monimuotoisempia ja monimutkaisempia.

# DEMOKRATIA MENESTYSTEKIJÄNÄ GLOBAALISSA KILPAILUSSA

---

ANTTI HAUTAMÄKI

Globalisaatiokehitys on nostanut kansallisvaltion rinnalle ja jopa yläpuolelle voimistuvan alueellisen ja kansainvälisen tason. Tämän kehityksen on epäilty heikentävän kansallisvaltiolta ja vähentävän sen merkitystä. Tämän esityksen tarkoituksena on osoittaa, että kansallisvaltiolla on edelleen ratkaiseva merkitys maan ja sen väestön menestykselle. Tarkastelunäkökulmana on demokratia ja globaali talouskilpailu. Vaikka tarkastelen tässä artikkelissa demokratiaa kilpailukyvyn kannalta, en missään nimessä halua kieltää demokratian itseisarvoisuutta.

## GLOBALISAATIO ON OSAAMISKILPAILUA

---

Tieto- ja viestintäteknologian kehittyminen vauhdittaa ja muuttaa syvällisesti globalisaatiota. Olemme siirtymässä kohti uudentyyppistä verkottunutta informaatio-taloutta. Maailmanlaajuinen verkottuminen koskettaa erityisesti rahoitusmarkkinoita, suoria sijoituksia, yritysten toimintojen hajauttamista ja globaalien markkinoiden muodostumista. Tänä päivänä lähes jokainen yrityksen toiminto voidaan ulkoistaa ja tilata edullisimmalta toimittajalta olipa tämä missä päin maailmaa tahansa. Tuotantoa siirretään kasvaville markkinoille kuten Kiinan ja Intiaan ja tuotekehitystä tehdään siellä missä ovat parhaat osaajat. Huippuluokan osaamiskeskittymiä ei ole vain teollisuusmaissa vaan piilaaksojen rinnalle on nousemassa uusia osaamiskeskittymiä Sanghaihin, Mumbaiin ja moniin muihin kehittyvien talouksien keskuksiin.

## KANSALLISVALTIOLLA ON SUURI MERKITYS GLOBAALISSAKILPAILUISSA

---

Globaalin talouden tutkimus on selvästi osoittanut, että kansakunnan tai alueen menestys riippuu sen yrityksille tarjoamista sijaintieduista. Taloustieteessä puhutaan endogeenisistä kasvutekijöistä, joihin kansallisvaltio voi vaikuttaa omilla toimenpiteillään. Näistä koulutus on yksi tärkeimpiä. Mikään maa ei voi muuttaa luonnon-



olosuhteitaan ja maantieteellistä sijaintiaan mutta yhteiskuntaa ja kulttuuria voidaan muuttaa ja näin vaikuttaa maan kilpailukykyyn.

Sijaintietuja tarkastellaan joskus liian yksipuolisesti painottaen työvoiman hintaa tai markkinoiden läheisyyttä. Entistä tärkeämmäksi tekijäksi on muodostunut maan tarjoama innovaatioympäristö. Yritysten sijoittumiseen tietyille alueelle vaikuttavat siis useat tekijät, kuten

- huippuluokan kansainvälinen tutkimusympäristö
- riittävät ja toimivat rahoitusmarkkinat uusille ideoille ja tutkimus- ja kehitystoiminnalle
- korkealuokkaiset yrityspalvelut rahoituksesta muotoiluun
- ammattitaitoisen henkilöstön saatavuus
- oikeudelliset puitteet (tekijänoikeudet, kilpailuolosuhteet, virkamiesten lahjomattomuus, the rule of law)
- yritystoiminnan *kokonaiskustannusten edullisuus* (työvoimakulut, logistiikka, pääkonttorikulut, verotus jne.)

Kaikki nämä tekijät riippuvat kansallisvaltiosta tai niihin voidaan vaikuttaa kansallisilla toimenpiteillä, ennen kaikkea *lainsäädännöllä*. Merkittäviä politiikkalohkoja kilpailukyvyn kannalta ovat koulutuspolitiikka, tiede- ja teknologiapolitiikka, elinkeinopolitiikka ja aluepolitiikka. Nykykäsityksen mukaan nämä erilaiset lohkot pitäisi koota yhteen innovaatiopolitiikaksi.

## SUOMI ON OLLUT MENESTYJÄ GLOBAALISSA TALOUDESSA

Globaalissa kilpailussa Suomi on menestynyt hyvin. Innovaatiojärjestelmämme on kilpailukykyinen ja osaamisen tasomme on monilla aloilla huippuluokkaa. Olemme vahva korkean teknologia viejä ja talouskasvumme on Euroopan nopeimpia. Suomi on epäilemättä yksi 1900-luvun menestystarinoita. Maa, joka vielä 100 vuotta sitten oli suhteellisen köyhä maatalousmaa ja Venäjän imperiumin osa, on nyt vauras, teollistunut hyvinvointivaltio ja arvostettu ja aktiivinen Euroopan unionin jäsen.

Eduskunnan juhluvuonna on katsottava myös tulevaisuuteen. Tilanteet globaalissa maailmassa muuttuvat nopeasti ja kilpailu kiristyy. Suomikaan ei ole näiden muutos-

ten ulkopuolella. Monet suomalaiset yritykset ovat vähentäneet työvoimaa kotimaassa ja perustaneet tehtaita ja tutkimuslaitoksia kehittyviin maihin. Teollisuusyritysten ulkomainen työvoima ja sijoitukset ulkomaantoihintoihin kasvavat nopeammin kuin työvoima ja sijoitukset kotimaassa. Suomen lippulaiva Nokia on saanut vahvoja haastajia mm. Koreasta ja Kiinasta.

Meillä on myös sisäisiä haasteita. Väestömme ikääntyy nopeasti ja työvoiman tarjonta vähene. Maassamme on myös tapahtumassa voimakasta alueellista ja väestöllistä polarisaatiota. Hyvin koulutetut menestyvät paremmin ja saavat palkitsevia työpaikkoja; heikosti koulutetut joutuvat matalapalkkaisiin työtehtäviin ja ovat jatkuvan irtisanomisuhan alaisina. Suomalaiset ovat aiheellisesti huolissaan hyvinvoinnistaan ja työpaikoistaan. Nyt kysytään, minkä varaan Suomi voi rakentaa tulevaisuuteensa?

## DEMOKRATIESTA KILPAILUVALTTI

---

Suomen strategiana on ollut *osaamisen vahvistaminen*. Panostamme koulutukseen ja tutkimukseen sekä uusien tuotteiden ja palvelujen kehitystyöhön. Tämä on viisas strategia uudessa verkottuneessa informaatiotaloudessa, jossa tiedosta on tullut keskeinen pääoma. Samalla on muistettava, että osaamisen vahvistamisen tien ovat valinneet lähes kaikki teollistuneet maat. Menestyäksemme meidän on pysyttävä eturintamassa.

Menestysstrategiaa haettaessa lähtökohdaksi voidaan ottaa kansallisvaltion ja sen lainsäädännön merkittävä rooli houkuttelevien ja kannustavien olosuhteiden rakentamisessa yritystoiminnalle. Tältä kannalta katsoen *hyvin toimiva demokratia on ehdoton menestystekijämme*. Kilpailukykykeskustelussa demokratia loistaa poissaolollaan. Korkeintaan puhutaan demokratiasta vakautta luovana tekijänä, joka tietysti on tärkeää yrityksille esimerkiksi niiden tekemien investointien turvaamisen kannalta.

Suomen väestö ja erityisesti nuoremmat ikäluokat ovat hyvin koulutettua. Suomen kansa on myös harjaantunut demokraattiseen vallankäyttöön. Uskon että kykenemme rakentamaan demokratian, joka toimii uusissa globaaleissa olosuhteissa ja vahvistaa kilpailukykyämme. Kutsun uusissa olosuhteissa toimivaa demokratiaa *demokratiaksi mallia 2000*.

Demokratia mallia 2000 on tietysti kansanvaltaa ja siten se pohjautuu pitkään demo-

kraattisen perinteeseen mutta harppaa siitä eteenpäin. Demokratiassa mallia 2000 pätevät edelleen edustuksellisuus, parlamentarismi ja demokratian jakaantuminen valtiolliseen ja kunnalliseen demokratiaan. Suomen eduskunnan ja kansanvallan 100-vuotinen historia osoittaa, että *demokratia mallia 1900* on ollut menestystarina. Mutta samalla kun maailma muuttuu, myös demokratian tulee muuttua. Toimiakseen demokratian on oltava aina elinvoimaista – vitaalista. Vaikka demokratian muodot pyysisivätkin samoina, sen sisällön on muututtava ajan mukana.

## DEMOKRATIA MALLIA 2000

---

Demokratia mallia 1900 syntyi aikana, jossa kansan koulutustaso oli vaatimaton ja modernit yhteiskunnalliset instituutiot vasta muotoutumassa. Tsaarin ajan hallinto jätti perinnökseen ylhäältä ohjautuvuuden. Hallintoa leimasi paternalismi ja kansalaiset olivat alamaisia. Kansallisvaltio rakennettiin suojaamaan väestöä ulkoisia ja sisäisiä uhkia vastaan. Vuosisataisen yhteiskunnallisen kehityksen tuloksena on kasvanut aktiivinen kansalainen, joka tietää mitä haluaa ja joka vaatii oikeutta päättää itse oman elämänsä puitteista. Kansallisvaltio ei ole enää niinkään suojelija vaan kansalaisten toiminnan tukija avoimessa, lukemattomien mahdollisuuksien maailmassa

Demokratian mallia 2000 peruspilarit ovat muodollisesti perinteisiä, mutta sisällöllisesti uudelleen tulkittuja ja uuden kehityksen ehdollistamia. Ne ovat:

1. Sitoutuminen yhteiseen hyvään
2. Kansalaisen oikeus ääneen
3. Kansalaisen oikeus luovuuteen
4. Demokraattisten instituutioiden uudistumiskyky

## SITOUTUMINEN YHTEISEEN HYVÄÄN

---

Modernisaation ja globalisaation aiheuttama ihmisten arvomaailmojen moninaistuminen on yleisesti heikentänyt sitoutumista merkittäviin julkisiin projekteihin. Yhteisen hyvän sijaan jokainen tuntee tavoittelevan omaa hyvänsä ja omaa menestystään. Tällaiset asenteet johtavat helposti vähättelemaan julkisten hyödykkeiden merkitystä.

*Julkisia hyödykkeitä* ovat Suomessa esimerkiksi maksuton koulutus, julkisesti rahoitettu avoin tutkimus, kaikkien ulottuvilla oleva terveydenhuolto, kunnollinen infrastruktuuri sekä turvallinen ja kaunis julkinen tila. Näitä julkisia hyödykkeitä ei helposti synny markkinoiden toimesta. Yritykset voivat tietysti tuottaa julkisia hyödykkeitä mutta ilman julkista rahoitusta ja ohjausta ei synny yhteistä hyvää palvelevaa korkealuokkaista julkisten hyödykkeiden infrastruktuuria (vrt. Yhdysvallat). Suomalaiset ovat – onneksi – sitoutuneempia kuin monet muut kansakunnat yhteisen hyvän edistämiseen. Tästä hyveestä on pidettävä kiinni ja tehtävä siitä entistä enemmän myös päätöksentekoa ohjaava periaate. Hyvin suunnitellut ja tehokkaasti toteutetut julkiset hyödykkeet ovat mahtava kilpailuetu, josta hyötyvät niin kansalaiset kuin yrityksetkin. Kaikkia palvelevat julkiset hyödykkeet ovat omiaan vahvistamaan *sosiaalista pääomaa*, joka puolestaan taas lisää yhteisen hyvän poliittista painoarvoa.

## KANSALAISEN OIKEUS ÄÄNEEN

---

Demokratiassa mallia 2000 kansalaisen ääni kuuluu. Ääni ei ole vain äänestämistä tai mielipiteen ilmaisemista, vaan se on *tekemistä ja vaikuttamista* – yksin ja yhdessä muiden kanssa. *Ääni merkitsee osallisuutta ja paikkaa yhteiskunnassa*. Kansalaisen ääni saa aivan uutta voimaa tietoyhteiskunnassa. Internetin kotisivujen, blogien ja uusien sosiaalisen verkottumisen muotojen ansiosta kansalaisen ääni kuuluu entistä voimakkaampana ja vaikuttavampana.

Kansalaisen ääni tarkoittaa myös kansalaisten vastuuta oman hyvinvointinsa rakentamisesta vuorovaikutuksessa palvelun tuottajien kanssa. Viime vuosina ovat erilaiset yhteisöllisen tuotannon kokeilut yleistyneet niin kansalaisyhteiskunnassa kuin julkisessa hallinnossakin. Kansalaisten yhteistyö ja keskinäinen apu helpottuvat olennaisesti tietoverkkojen ansiosta.

Sosiaalinen pääoma on ihmisten vuorovaikutusta edistävää keskinäistä luottamusta. Vaikka perinteisen yhteisöllisyyden muodot heikkenevätkin modernissa yhteiskunnassa, uusia yhteisöllisyyden muotoja syntyy jatkuvasti. Tietoverkot ja internet antavat ennen näkemättömiä mahdollisuuksia rakentaa uuden tyyppisiä ”virtuaalisia” yhteisöjä, jotka vahvistavat silloittavaa sosiaalista pääomaa.

Kansalaiset kykenevät hankkimaan tietoverkkojen välityksellä myös runsaasti tietoa

yhteiskunnasta ja niistä aiheista, jotka ovat julkisen päätöksenteon kohteena. Monet kansalaiset ovat paremmin perillä ajankohtaisista kysymyksistä, kuin niitä käsittelevät viranomaiset. Tietoverkkojen välityksellä myös päätöksentekijät kykenevät kuulemaan kansalaisia entistä helpommin ja oppimaan heidän kokemuksistaan ja näkemyksistään. Suomi voi kehittyneenä tietoyhteiskunta rakentaa todellisen *vuorovaikutteisen demokratian*, jossa kansalaisten ääni kuuluu kaikessa päätöksenteossa.

## KANSALAISEN OIKEUS LUOVUUTEEN

---

Pieni kansa tarvitse jokaisen työpanosta, osaamista ja luovuutta. Julkisilla toimenpiteillä on ratkaiseva vaikutus siihen, että jokaisella on itselleen soveltuvat mahdollisuudet käyttää kykyjään omaksi ja yhteiskunnan hyödyksi. Puhumme tässä *mahdollisuuksien tasa-arvosta*, josta on keskeinen yhteiskuntapoliittinen arvo ja tavoite Pohjoismaissa. Mahdollisuuksien tasa-arvoon tulee demokratiassa mallia 2000 sisällyttää *oikeus luovuuteen* – oikeus omien kykyjen kehittämiseen ja käyttämiseen uusilla tavoilla arjessa, työelämässä ja yhteiskunnassa.

Maksuton koulutus ja terveydenhuolto ovat mahdollisuuksien tasa-arvon takeena. Mutta sellaisenaan ne eivät riitä. Ihmisten erilaisuus ja vaihtelevat elämäntilanteet kuten työttömyys ja sairastuminen edellyttävät aivan uusia räätälöityjä toimenpiteitä kaikissa julkisissa palveluissa päiväkodista vanhainkotiin. Paradoksaalisesti voi sanoa, että vain ottamalla palveluissa huomioon ihmisten erilaisuuden, voidaan heidän tasa-arvoaan edistää. Mahdollisuuksien tasa-arvosta huolehtiminen on myös parhaita keinoja estää yhteiskunnan ulkopuolelle ajautuminen ja sosiaalisen pääoman rapautuminen.

## DEMOKRAATTISTEN INSTITUUTIOIDEN UUDISTUMISKYKY

---

Jatkuvasti muuttuvissa olosuhteissa yhteiskunnan uudistumiskyky on kriittinen tekijä. Usein demokraattista päätöksentekoa arvostellaan hitaudesta ja populismista. Demokratia näyttää toimivan huonosti olosuhteissa, joissa vaaditaan nopeasti vaikeitakin päätöksiä. Periaatteessa suomalainen edustuksellinen demokratia ja eduskuntakauden mittaiset hallitukset ovat hyvä pohja maan strategiselle uudistamiselle. Tulevaisuuteen katsovalla hallitusohjelmalla voidaan enemmistön turvin toteuttaa määrätietoista uudistuspolitiikkaa.

World Economic Forumilla vuonna 2006 julkistetussa kilpailukykyvertailussa Suomi on jälleen sijalla 2. Sijoitukseen vaikuttivat erityisesti se, että olimme parhaita mitä tulee instituutioidemme toimintakykyyn ja koulutusjärjestelmäämme. Haluan silti korostaa demokraattisten ja julkisten instituutioidemme uudistumiskykyä, koska globalisaation vaikutukset alkavat toden teolla tuntua vasta nyt. Esimerkkejä oikean suuntaisista, jo pitkään esillä olleista ehdotuksista, joiden toteuttamista yhä odotellaan: elinkeinoministeriön muodostaminen, maahanmuuttosäädösten helpottaminen ja aktiivinen maahanmuuttopolitiikka, korkeakoulujen yhdistäminen suuremmiksi ja monipuolisemmiksi kokonaisuuksiksi, kuntarakenteen kehittäminen ja sosiaaliturvan kannustavuuden lisääminen.

Varsinainen haaste on eduskunnan rohkeus asettaa yhteinen hyvä ryhmä- tai edustajakohtaisten lyhyen tähtäyksen etujen yläpuolelle. Kansanedustaja on toimivassa demokratiassa kansalaisten kanssa käytävän vuoropuhelun aktiivinen osapuoli, joka voi yhdessä kannattajiensa kanssa etsiä toimivia ratkaisuja vaikeisiin haasteisiin. Sen sijaan populistinen tulevaisuudella pelottelu vaikeuttaa yhteiskunnallista uudistustyötä. Tulevaisuus voidaan rakentaa turvallisesti vain toteuttamalla määrätietoisesti uudistuksia, joka lisäävät maan kilpailukykyä. Uudistuskyvyn voimistaminen on kansalaisille paljon parempi ratkaisu muutosten tuskasta huolimatta kuin ajautuminen kriisiin jäykkien rakenteiden takia.

## SUOMI TULEVAISUUDEN DEMOKRATIAN EDELLÄKÄVIJÄKSI

---

Kehityksestä hyötyvät parhaiten edelläkävijät, näin on myös demokratian tapauksessa. Suomella on kaikki edellytykset olla eturintamassa rakentamassa demokratiamaallia 2000. Olimme edelläkävijöitä 1906 ja avasimme kaikille kansalaisille tien eduskuntaan. Suomalainen demokratia on mahdollistanut itsenäistymisen ja se on kestänyt kansalaissodan, 30-luvun oikeistoradikalismien, toisen maailmansodan vaikeat vuodet ja kylmän sodan aikakauden. Sen puitteissa on rakennettu esikuvallinen, kilpailukykyinen hyvinvointiyhteiskunta.

Olemme nähneet, että kansallisvaltio ei ole menettänyt merkitystään globalisaatiossa. Kansallisvaltion tehtävät ovat kuitenkin muuttuneet ohjaajasta ja suojelijasta kansalaisten voimavarojen vahvistamiseen ja itsenäisen toiminnan tukemiseen avoimessa maailmassa. Tässä demokratia tavoittaa aidon olemuksensa kansalaisista lähtevänä

liikkeenä. Uudistuva, elinvoimainen demokratia on kestävä kilpailuetu, jota ei voi korvata markkinavoimilla puhumattakaan mitään epädemokraattisista hallintojärjestelmistä. *Tulevaisuuden demokratian edelläkävijänä Suomi kykenee parhaalla mahdollisella tavalla turvaamaan tulevaisuutensa. Tämä antaa myös suuren haasteen säädöspolitiikalle kehittää eteenpäin katsovaa ja mahdollistavaa lainsäädäntöä.*

## AIHETTA SYVENTÄVÄÄ KIRJALLISUUTTA

---

Benkler Yochai (2006): *The Wealth of Networks, How Social Production Transforms Markets and Freedom*. New Haven and London: Yale University Press.

Hyytinen Ari ja Rouvinen Petri (2005): *Mistä talouskasvu syntyy?* Etlä. Helsinki: Taloustieto Oy.

Hautamäki Antti (2003): *Kyllä Amerikka opettaa – Hyvinvointivaltio muutosten edessä*. Helsinki: Edita.

Hautamäki Antti, Lehtonen Tommi, Sihvola Juha, Tuomi Ilkka, Vaaranen Heli ja Veijola Soile (2005): *Yhteisöllisyyden paluu*. Helsinki: Gaudeamus.

Hämäläinen Timo ja Heiskala Risto (2004): *Sosiaaliset innovaatiot ja yhteiskunnan uudistumiskyky*. Sitra. Helsinki: Edita.

Mannermaa Mika, Dator Jim ja Tiihonen Paula (toim.) (2006): *Democracy and Futures*. Helsinki: Eduskunnan Tulevaisuusvaliokunta.

Mokka Roope ja Neuvonen Aleksi (2006): *Yksilön ääni – Hyvinvointivaltio yhteisöjen ajalla*. Helsinki: Sitra.

*Suomi innovaatiotoiminnan kärkimaaksi*. Helsinki: Sitra 2005.

# DEMOKRATIA, JULKISUUS JA KANSALAINEN

---

## TEHDÄÄN MAAILMASTA VIISAAMPI: MIKÄ ON MEDIAN OSA?

---

JEAN SEATON

Kuulaana ja aurinkoisena elokuun aamuna, joka jo enteili vuodenajan vaihtumista, ajoin kuusitoistavuotiaan poikani ja neljä hänen ystäväänsä kouluun Westminsteriin. Se oli heidän ensimmäinen päivänsä lukiossa, merkittävä ja jännittävä hetki brittiläisessä koulumaailmassa. Siinä vaiheessa rytmi muuttuu ja koululaiset tuntuvat aikuistuvan erityisellä tavalla. Aloin kysellä mitä he, nämä onnekkaat pikkuprinssit ja metropolin meritokraatit, arvelivat maansa vaikeimmiksi ongelmiksi noin 20–30 vuoden kuluttua, kun he olisivat vallassa. Olen äänekkäs ja vähän nolottavankin oloinen äiti, varmasti vähän pelottava nuoren miehen mielestä kello 7.30 aamulla, mutta he suhtautuivat mukavasti.

Vaikka he elämänsä varrella varmaankin kohtaavat monenlaisia odottamattomia käännteitä ja kohtalon oikkuja, on kuitenkin joitakin asioita, joiden voimme melko varmasti ennustaa vaikuttavan heidän elämäänsä. Nämä nuoret, jotka niin äkisti ovat kasvaneet (pojat kirjaimellisesti venyvät raajoistaan nopeammin kuin kesä käänntyy syksyyn, joskus sitä unohtaa kuinka uskomattoman nopeasti pojat kasvavat), huokuvat energiaa, älyä, tiedonhalua, hyvää tahtoa ja elämänjanoa. He eivät ole pyhimyksiä, mutta rakastettavia silti, (vaikka ovatkin poikia, saavat silti usein hyviä numeroita kokeissa, asettavat itselleen päämääriä, ovat tarkkoja musiikkimaustaan, mutta vähemmän tarkkoja lattialle unohtuneiden sukkiensa suhteen) ja varmasti he perittävät meidän ongelmamme. Kuinka voisimme valmistaa heitä siihen?

Pohdin siinä, heti sodan jälkeen syntyneeseen suureen ikäpolveen kun kuulun, että minun vanhempani ajattelivat maailman muuttuvan aina parempaan. Oma sukupolveni peri runsaasti optimismia, jonka mukaan voimme muuttaa paitsi omaa yhteiskuntaamme, myös koko maailmaa. Emme ole siirtämässä samaa tunnetta omille lapsillemme. Tätä synkkää passiivisuutta on syytä pohtia tarkemmin.



Poikien lista, joka kasvoi ajaessamme läpi aamuauringon valaiseman Lontoon keskustan, oli hyvä. Ilmaston lämpeneminen, kuka tietää sen tarkat seuraukset tai mitä voidaan tehdä, seuraukset jäävät joka tapauksessa heidän kannettavakseen. Perinnöllisyystiede ja ihmisten, kasvien, itse elämän perimän tieteellinen muuntelu. Lähi-itä. Minun sukupolveni teki monia virheitä ja laittomuuksia Pohjois-Irlannissa, mutta onnistuimme kuitenkin pääsemään jonkinlaiseen ratkaisuun, vaikka se kestitkin 30 vuotta ja maksoi lukuisia ihmishenkkiä. Pohjois-Irlannin asia ei ole varsinaisesti ”ratkaistu”, mutta voimme kuitenkin sitä taustaa vasten ymmärtää, että Lähi-itä on ongelma vielä pitkään tulevaisuudessa. Energiakriisi, he listasivat, ydinvoima, ydinaseet ja aseellinen puolustus ylipäänsä. Brittiläinen jalkapallo, miten ymmärtää jotain, mikä on melkein pakkomielle ja mistä kansallisessa jalkapallossa ylipäätään on kyse? Jalkapallo ohjailee nuorten tunteita, kuten seuratkin (tässä tapauksessa Arsenal, jos kiinnostuit), jotka nykyään koostuvat melkein kokonaan ulkomaisista pelaajista. Kolmen pojan äitinä olen oppinut, että jalkapallo on ajatusten ja tunteiden järjestelmä, jota pojat ymmärtävät parhaiten, joten kansakunnan ongelmia on hyvä pohtia sen varjolla. Miten köyhät maat voivat rikastua, he aprikoivat, ja kuinka yritysmaailma voisi siinä auttaa. Onko niin, että öljyn löytyminen köyhästä maasta on pikemminkin onnettomuus, joka ei rikastuta köyhää maata?

Näin miettivät etuoikeutetut ja hemmotellut pojannulikat, joilla oli juuri takanaan mukava kesäloma. On toki monia asioita, jotka eivät päässeet heidän listalleen, kuten epätasa-arvo, he eivät ole sitä kohdanneet. Tosin yksi heistä kertoi järkyttyneensä, kun hän oli kohdannut alakoulun luokkakaverinsa tiskin takana myymässä Starbucksin kahvilassa. Se sai hänet huomaamaan etuoikeutetun asemansa. Mutta yhteinen ajomatkamme oli lyhyt ja pian olimme koulun pihassa. Pelkkää politiikkaa, ajattelin, sukupolvelta, jonka ei pitänyt olla vähääkään kiinnostunut politiikasta. Olisiko suomalaisilla murrosikäisillä samanlainen lista?

## MEDIAKRATIA

---

Elämme mediakratiassa. Jos haluamme vaikuttaa tulevaisuuden suuriin asioihin, niin meidän täytyy houkuttaa mukaan politiikan ja tieteen lisäksi media. Meidän täytyy myös viisastua. Tieto ja ymmärrys ovat viisaan ja epäilevän kansan tärkeimmät ominaisuudet. Tiedotusvälineillä on avainasema siinä, ymmärtääkö kansa näkemäänsä, ja asema muuttuu luultavasti yhä tärkeämmäksi.

Tähän liittyy joitakin ongelmia:

1. Kuinka pidämme yllä kansalaisten mielenkiintoa politiikkaan? Kuinka kansalaisille selitetään, että monet asiat, joita he pitävät itsestäänselvyyksinä, ovat itse asiassa politiikassa kehitettyjä ja saavutettuja, kun kansalaiset samanaikaisesti suhtautuvat politiikkaan välinpitämättömästi tai suorastaan vihamielisesti.
2. Kuinka vakuuttaa kuluttaville kansalaisille, että moniin ongelmiin voi puuttua, vaikka yksinkertaisia, helppoja ja mukavia ratkaisuja ei olekaan? (Kun media korostaa yhä enemmän hyvän ja pahan vastakkainasettelua ja onnellisia loppuja, erityisesti sankareiden saavuttamia onnellisia loppuja.)
3. Kuinka valmistaa kansalaiset kaikkialla valmistautumaan siihen, että tulevaisuus tulee kalliiksi?
4. Kuinka valistukselle ominainen kyseenalaistaminen on mahdollista säilyttää tiedonvälityksen perusarvona?
5. Kuinka välttää loputon välinpitämättömyys ja kylmä kyynisyys? Me britit olemme kuuluisia kyynisyydestä. Poliitikka on teatraalista ja vastakohtiin perustuvaa, lehdistö on vastuuton ja myrkyllinen ja sen vaikutuksia voi tasapainottaa vain johonkin mittaan saakka julkisesti tuotetut uutiset. Vaalijärjestelmä (first past the post) johtaa demokraattisen edustavuuden kannalta epätydyttäviin tuloksiin. Kaikki nämä tuottavat kyynisyyttä ja loitontavat yleisöä politiikasta. Suomessa sen sijaan on erittäin tyylikäs edustuksellinen demokratia, ei ollenkaan riitoja vaan paljon sopimuksia ja konsensusta ilman poliittisia näytöksiä. Se ikävyyttää suomalaisia ja kansa etäännytti politiikasta.
6. Kuinka sovittaa sananvapaus yhä kasvavaan tarpeeseen käyttää valtaa ja auktoriteettia asioiden selostamiseen? Esimerkiksi monet amerikkalaiset ovat sitä mieltä, että autoilulla ei ole mitään vaikutusta ilmaston lämpenemiseen. Heillä luonnollisestikin on oikeus tuohon mielipiteeseen, mutta sitä ei saa kumota edes tieteellisellä todistuksella. Toisaalta mahdollisimman monille mielipiteille pitäisi antaa mahdollisuus menemättä kuitenkaan aivan äärimmäisyyksiin ja toisaalta pitäisi pyrkiä selvittämään totuus ja taustat asioista.
7. Toimittajat sotien etulinjoissa kertovat meille ensiarvoisen tärkeää tietoa siitä, kuinka taistelut etenevät. Mutta he eivät välttämättä ymmärrä taistelun kokonaisuutta, sillä he eivät samaan aikaan pysty ymmärtämään sen kokonaisuutta ja mahdollisia strategioita. Tämä kiusallinen tilanne soveltuu kaikkeen nykyaikaiseen tiedonvälitykseen. Liika tieto etulinjasta, jos emme ymmärrä käsitellä sitä oikein, vain hämmentää meitä näkemästä niitä tietoja, joita varsinaisesti tarvitsemme.

8. Miten suhtaudumme politiikan julkiskulttuuriin? Me käytämme poliittikkomme loppuun ja hylkäämme heidät melkein yhtä nopeasti kuin muutkin tähtöset. Min-käläiset ihmiset enää haluavat ryhtyä julkiseen tehtävään ja altistua median jatkuvaan tarkkailuun?
9. Kuinka kunnioittaa yksityisyyttä, mutta välttää turha salailu? Asioiden huolellinen hoitaminen saattaa joskus edellyttää erikoistenkin ratkaisujen testaamista ja arveluttavia lausuntoja. Niitä ei kuitenkaan demokratian nimessä pitäisi tehdä suljet-tujen ovien takana.

## ÄLYKKÄÄN YLEISÖN KASVATUS

---

Nykyaikaiset yhteiskunnat kärsivät kollektiivisesta huomionpuutteesta. Meitä ympäröivät monet virikkeet ja viihde sekä tiedon lähteiden runsaudensarvi mahdollisuuksia ja tietoa pursuvassa maailmassa, jossa koko ajan on mahdollista kommunikoida muiden kanssa ajasta ja paikasta riippumatta. Todellinen ongelma on keskittymiskyvyn puute. Meidät on erityisen vaikea saada kiinnostumaan politiikasta. Yli kaksisa-taavuotinen perinteinen yhteys politiikan ja tiedotusvälineiden kesken on kääntymäs-sä päälälleen, kun uusi teknologia määrittelee uudelleen, kuinka tietoa ja näkemyksiä välitetään, arvioidaan ja kuinka yleinen mielipide muotoutuu. Demokraattiset poliittiset instituutiot luodaan alusta – kuten aina – tällä kertaa viestintään liittyvien muutosten vuoksi.

Alexis De Tocqueville totesi jo aikoinaan Yhdysvaltojen alkuajoista, että lehdistön asema on tärkeä tiedonvälittäjänä ja mielipiteen muokkaajana. ”Sanomalehdet tulevat yhä tärkeämmiksi”, hän kirjoitti, ”kun yhteiskunnat tasa-arvoistuvat ja yksittäisten mielipiteiden kirjo kasvaa. En kiellä”, hän totesi, ”etteivät demokraattisten valtioiden sanomalehdet usein tuokin ajattele mattomasti asioita julkisuuteen. Mutta ilman sanomalehtiä ei olisi yhteistä toimintaa. Lehdistön aiheuttama paha on sen aiheuttamaa hyvää vaikutusta paljon pienempi.” De Tocqueville korosti, että demokraattisissa yhteiskunnissa on monia erilaisia mielipiteitä, jotka eivät erottuisi ilman lehdistön kykyä nostaa niitä esiin. ”Kaikki ne hakeutuvat valoon ja nuo vaeltavat sielut, jotka jo pitkään ovat hakeneet toisiaan, kohtaavat ja yhdistyvät.”<sup>1</sup> Hän siis pyrki

---

1 A. de Tocqueville, *Democracy in America*, ed P. Bradley, Vintage Books, New York, 1995, vol 2. Chapter 6, p.141.

osoittamaan, että media oli asettunut valtaapitävän eliitin sijaan esidemokraattisissa yhteiskunnissa. Sanomalehdet toivat yksilöt ja yksillölliset näkemykset vuorovaikutukseen toistensa kanssa. De Tocquevillen havainto sanomalehdistön asemasta oli siirettävissä myös sähköisiin viestimiin, jotka pystyvät kohdentamaan yleisön oikullisen huomion asioihin, jotka ovat sille merkittäviä (ja toki myös moniin muihin asioihin). Nykyään tätä on kuitenkin yhä hankalampi toteuttaa, sillä yleisön mielenkiinto, kuten poliittiset kysymyksetkin, ovat hajonneet vaikeammin hallittaviksi.

Tätä taustaa vasten median suhde yleiseen mielipiteenmuodostukseen on vääristynyt. Suuressa osassa läntistä maailmaa tämä suhde on muuttunut sotkuseksi, säri-seväksi ja sisäsiittoiseksi. Kaikesta huolimatta paljon voidaan tehdä tämän hankalan tilanteen muuttamiseksi ja demokratian tukemiseksi. Meneillään oleva tiedonvälityksen vallankumous vaatii toimimaan nopeasti ja tunnustamaan median merkityksen demokratiassa, sillä paljon on myös mahdollista hukata. Kuinka hyötyä eniten uusista mahdollisuuksista ja pitää kansalaisten mahdollisuudet avoimina?

Yleisö tutkii uusia mieltymyksen kohteita, rakentaa verkostoja, kokeilee uutta ja synnyttää uusia markkinoita. Tarvitaan kunnollista politiikkaa ja luovia ratkaisuja todellisuuden selittämiseen ja arvottamiseen – tiedonvälityksen perustehtävän toteuttamiseen. Tiedotusvälineiden markkinat ovat aina olleet sekä meluisan karnivalistiset että huolellisesti suojassa muilta talouden osa-alueilta – siitä syystä, että mielipiteet ovat liian herkkiä jätettäväksi vain markkinamekanismin heiteltäviksi. Alkaen Yhdysvaltain perustuslain ensimmäisestä lisäyksestä, joka suojaa sananvapautta, BBC:n julkisen tiedonvälitystehtävän luomiseen (erittäin muuttumiskykyinen, mutta enimmäkseen vahvasti kansalaisnäkökulmasta kiinnostunut instituutio) ja edelleen sodanjälkeisen Saksan tiedonvälityskentän luomiseen (joka alueellistui nopeasti) aina niihin taloudellisiin järjestelyihin, jotka ovat tehneet Al-Jazeeran mahdolliseksi (huomattava pääomalahjoitus), joka vaiheessa media on tehnyt uuden poikkeuksen. Nämä muutokset ovat edistäneet median julkista ja poliittista roolia eivätkä olisi olleet mahdollisia ilman merkittäviä interventioita. Sellaisinaan nämä muutokset ovat olleet huomattavia demokraattisia aseita. Tähän perinteeseen ja näihin periaatteisiin meidän täytyy tukeutua – ei pelkästään tiettyihin kommunikaation muotoihin. Se ei tule olemaan helppoa.

Yksi aikamme muutoksista liittyy niihin vuorovaikutuksen muotoihin, joilla media toimii suhteessa politiikkaan, poliitikkoihin ja poliittisiin instituutioihin. Poliitikot luonnollisesti valittavat, että tiedotusvälineet ovat heille ilkeitä ja moittivat heidän toi-

mintatapojaan. Mitä todellisuudessa on tapahtumassa ei ole vain yksi kierros pitkään jatkuneessa loanheitossa politiikan toimijoiden kesken, osa julkista näytöspeliä julkisten pelaajien kesken. Se ei myöskään ole seurausta niin tutusta lausumasta, jonka mukaan maailmasta on vain tullut raaka ja pahantahtoinen. John Lloydin urauurtava teos, *The Power and the Story*, selvittää niitä tapoja, joilla uutistenvälitys on luonnut uutta poliittista kulttuuria häätämällä poliitikkoja pois politiikan areenalta. Nykymedia on hänen mukaansa pikemminkin uhka demokratialle kuin demokraattisen neuvottelun väline. Poliittinen tahto suojata tiedonvälitystä yleisenä hyvänä on siten heikentynyt, ainakin Yhdysvalloissa ja suurimmassa osassa Eurooppaa.

Riippumatta siitä, onko median tila syy vai seuraus yleisestä asennoitumisesta politiikkaa kohtaan, viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana tapahtuneet muutokset ovat selviä, mitattavia ja huolestuttavia. Äänestäminen vähenee ja epäluottamus politiikkaan kasvaa (jos yleisö nyt yleensä kiinnostuu politiikasta).<sup>2</sup> Sukupolven vaihtuessa on tapahtunut myös asenteenmuutos. Aikaisemmin kansalaiset ”kypsyivät” kiinnostumaan politiikasta vanhetessaan, mutta nykyään mikään ei enää viittaa siihen. Trendi toistuu eri muodoissa kaikkialla Euroopassa ja Pohjois-Amerikassa. Miksi ihmiset, jotka ajavat yleisillä ja julkisesti ylläpidetyillä teillä, saavat lonkkansa leikatuiksi ja synnyttävät lapsensa sairaaloissa, käyvät kouluja ja hengittävät ilmaa, jota julkisen vallan toimet joko puhdistavat tai saastuttavat, ovat kuitenkin joko välinpitämättömiä tai suorastaan vihamielisiä poliittista järjestelmää kohtaan? Kaikki merkit viittaavat siihen, että kansa ei enää yhdistä näitä yhteiskunnan palveluja niihin poliittisiin instituutioihin, joilla niitä säädellään. Tiedotusvälineet eivät yksin ole vastuussa tästä asenteesta (koulutus, julkisten palvelujen luonne, aikakausi ja monet muutkin asiat vaikuttavat), mutta tapa jolla julkisuudessa keskustelemme itsellemme tärkeitä asioista (tiedotusvälineillä on luonnollisesti merkittävä tehtävä tämän keskustelun muokkaamisessa) on olennainen osa tätä keitosta.

Politiikka on myös itse vastuussa, ei vain poliittisista strategioista, jotka kuluttavat yleistä luottamusta, mutta myös joistakin menettelytavoista, jotka vaikuttavat tarkoituksellisesti harhaanjohtavilta. Toisaalta ratkaisun on nähty olevan puhtaasti tekninen,

---

<sup>2</sup> Katso aiheesta kerättyä materiaalia: Meg Russell, *Politics*. Katso myös Electoral Commission, *Whats Up With Politics?* heinäkuu 2005, ja BBC Broadcasting *Politics review*, 2005. The Neil raportti BBC:n uutisista käsittelee myös tätä teemaa ja BBC:n vastausta. Julkaisut ovat saatavissa BBC:n kautta.

toisaalta olemme kehittäneet monenlaisia instituutioita, jotka perustuvat poliitikkoja ja politiikkaa kohtaan vallitsevaan epäluuloon. Äänestysprosentin kasvattamiseen on tarjottu keinoksi mm. äänestyksen tekemistä helpommaksi. Vaikka tämä olisikin toivottavaa, olisi ehkä tärkeämpää korostaa sitä, mitä äänioikeus todellisuudessa merkitsee äänestäjän kannalta. Alex Keyssar on havainnut Yhdysvalloissa vaaran piilevän siinä, että voittajia ovat ne, joiden äänestysäännöt voittavat. ”Julkinen äänestystulos vain vahvistaa päätökset, jotka on jo tehty jossain muualla”.<sup>3</sup> Meidän tulee yrittää välttää tämä vaara, mutta samalla yrittää myös välttää liiallinen epäluulo ja vihamielisyys politiikkaa kohtaan. Tiedotusvälineet ovat toki mielellään noudattaneet avoimuuden kulttuuria kun kyse on politiikan toimijoista, mutta eivät ole olleet valmiit avautumaan samaan läpinäkyvyyteen omissa toiminnassaan, julkisia tiedonvälittäjiä lukuunottamatta.

Mikä sitten tekee median ja politiikan suhteesta niin vaikeasti yhteensovitettavan? Yleisön toiveet ovat kovin ristiriitaisia: haluamme toisaalta, että media tutkii yksityiskohtaisesti poliitikkoja ja poliittisia rakenteita ja tekee raporteistaan mielenkiintoisia, mutta toisaalta olemme huolissamme raaistuvasta medianäytelmästä. Tiedotusvälineet ovat esiintyneet yhä aggressiivisemmin ja hajottavammin, mutta ovatpa poliitikotkin halventaneet poliittista elämää. Nämä ongelmat eivät poistu, sillä molemmat osapuolet syyttävät äänekkäästi toisiaan. Siksi tahdonkin tarttua tähän mielenkiintoiseen taitoskohtaan ja pohtia, mitä voitaisiin tehdä paremmin. Tosiasiassa uupumaton tiedonvälitys ja yleisön yleistä tiedontarvetta paremmin palveleva toiminta eivät ole ristiriidassa keskenään, jos vain tunnustamme nykytilanteen toimimattomuuden.

Kaiken yllä leijuu selvä paradigman muutos. Samalla kun politiikka on muuttumassa, myös vallankumous perinteisessä tiedonvälityksessä ja suhteessa politiikkaan etenee ja sen perinteiset muodot ovat ongelmien edessä. Levikit pienenevät, yleisöjen houkutteleminen vaikeutuu ja tulevaisuus näyttää epävarmalta. Yleisö jakautuu ja katoaa. Sähköisten medioiden ja sanomalehtien johtajat jakavat yhteisen huolen: kuinka koota sirpaloituneet yleisöt, jotka käyttävät enemmän aikaa keskinäiseen kommunikointiin kuin tiedotusvälineiden seuraamiseen? Luonnollisesti yleisöäkin vielä on, mutta se muodostuu yhä monimutkaisemmin ja muuntuu, joten sitä on yhä vaikeampi tavoittaa. Sarja toisiinsa liittyviä teknisiä ja sosiaalisia muutoksia luo näkymiä politiik-

---

<sup>3</sup> Alex Keyssar, *Why Votes Matter: a history of voting in the USA*, Basic Books, New York, 2004, p321.

kaan ja mediaan (näihin liittyy myös taloudellisia seurauksia), joilla on dramaattisia vaikutuksia demokratiaan. Viestintäteknikka on muuttunut viimeisen viiden vuoden kuluessa nopeammin kuin koko historiassaan radiolähetyksen alusta ja se on johtanut äkilliseen muutokseen kommunikaation muodossa. Vallankumouksen laajuus on vasta paljastumassa, mutta jo nyt voidaan sanoa, että se vaikuttaa politiikan lisäksi lähes kaikkeen. Rakenteelliset muutokset valtaavat alaa. Yleisöt odottavat elämäntapaansa sopivia kommunikaation muotoja, itse ladattavaa viihdettä (kannettavassa muodossa), he haluavat luoda omia elokuvanpätkiään, välittää omia mielipiteitään ja levittää niitä edelleen. Yleisö on jakautunut, sen tottumukset muuttuvat nopeasti ja elämäntavoissa on suuri kirjo, yhä useampi elää yksin. Mukavuudenhalu on yleistä ja monet haluavat olla oman elämänsä herroja ja hakevat kenties enemmän huvituksia kuin aiemmin. Yleisö haluaa tehdä omat valintansa kuten he haluavat ladata oman musiikkinsa suoraan verkosta i-podeihin, kannettaviin soittimiin. Näitä asioita yleisö osaa vaatia, sillä suuren osan he ovat oppineet suoraan medialta itseltään. Muutokset tarjoavat valtavat mahdollisuudet myös demokraattiseen sitoutumiseen. Tästä huolimatta kaikilla aloilla musiikista kustannusalalle, elokuvista peleihin, sanomalehdistä sähköiseen viestintään, kaikkialla jaetaan sama huoli yleisön huomion tavoittamisesta.

Yhteiskunnan uudet ulottuvuudet haastavat myös median ja politiikan välisen suhteen. Julkisen tiedonvälityksen Britanniassa monikulttuurisuus on ollut kohtuullisen hyvin esillä ja jossain määrin moniyhteisöllisyydestä on tullut jopa teatteria (tässä BBC on suorastaan kunnostautunut), mutta emme kuitenkaan ole onnistuneet ymmärtämään kaikkien niiden yhteisöjen elämää, joista olemme pyrkineet raportoimaan. Kaikilla kansalaisilla ei ole selvää kuvaa yhteisöllisyydestä. Kansallisen minäkuvan välittäminen vaikeita asioita kaihtamatta on kaikkialla haaste. Kukaan ei halua yltyöisänmaallisia epätotouksia, mutta kaikki haluavat samaistua kansakuntaan riippumatta kaikesta globalisaatiopuheesta, sillä se on tapamme suhteuttaa oma toimijuutemme maailmaan.

Modernin median hajoaminen tarjoaa erityisryhmille juuri sitä, ja ainoastaan sitä, mistä he ovat kiinnostuneita. Yleisen mielipiteen ja eetoksen taustaa vasten nämä muodostavat uuden haasteen, sillä erityisryhmien intressit ovat tunteisiin vetoavia ja kohtuuttomiakin toisinaan.

Toistaiseksi Britanniassa on havaittu kolme selkeää reaktiota median vallankumo-

ukseen, ja niiden vastineita voidaan havaita kaikkialla. Ensimmäinen on mielipiteen merkityksen korostuminen tiedonvälityksessä. Sanomalehtiä ohjaa yhä enemmän mielipide. Jos tiedosta ei enää saa otetta, ainakin mielipidettä voi hallita. Nämä mielipiteet ovat usein hyvin kaukana perinteisistä puoluepoliittisista näkemyksistä. Tätä jo parikymmentä vuotta sitten lehdistössä alkanutta kehitystä seuraavat television uutislähetykset, jotka kapeassa merkityksessä ovat siirtyneet tiedontuotannosta mielipiteenmuodostukseen – suositut toimittajat usein toistelevat poliitikkojen katsantoja. Tällainen muutos uutisoinnissa ei vain ”tapahdu”, vaan on seurausta tunnollisesta tutkimuksesta, jolla on yritetty löytää keinoja yleisön tavoittamiseen, sillä sekä lehdistön että television uutisten uhkana on juuri yleisökato. Seurauksena on ollut entistä soljuvampi, juttelevampi, nenäkkäämpi, mielipidehakuinen ja nopea uutisointi, joka näyttäisi asettavan toimittajan ja yleisön yhteiseen rintamaan – poliitikkoja vastaan.

Toinen reaktio on ollut uusien tiedonvälityskanavien mukanaan tuoma vaatimus jatkuvasta, 24-tuntisesta uutisoinnista, joka kuitenkin on sisällöltään tyhjää ja kertaavaa. Kolmas vastaus ajan haasteeseen on ollut porautua uutisten sisimpään, tarinoiden pienimpiinkin yksityiskohtiin. Tämä ei ole ”tutkivaa” journalismia, joka ottaa selvää asioiden todellisista syistä, vaan jotain ihan muuta. Se lähtee olettamuksesta, jonka mukaan hienotunteisuus on valehtelua. Todistuskappaleista kootaan tarinoita, jotka kuitenkin voivat olla täysin pielessä.<sup>4</sup> Sanomalehdet ovat alkaneet tuottaa komedioita, kun taas sähköiset viestimet ovat vallanneet perinteisen lehdistön alaa, jossa online-materiaali tekstien ja blogien muodossa lisääntyy.

Eniten tähän tilanteeseen on johtanut sanomalehdistön ja kaupallisten kanavien taloudelliset vaikeudet kaikkialla (paitsi kehitysmaissa, missä ne ovat kenties vielä eri tilanteessa). Sanomalehdet todellisuudessa myyvät lukijakuntansa huomiota, ne myyvät sitä mainostajille, jotka ostavat mainostilaa myydäkseen tuotteita. Hyödyke, joka tehokkaasti estää demokratian kannalta tärkeän tiedonvälityksen toteuttamista, on siis yleisön mielenkiinnon tuottaminen ja kauppaaminen. Ainoa poikkeus on julkisin varoin tuotettu uutisointi, joka sekin on riippuvainen yleisön mielenkiinnosta, mutta jonka ”myynti” perustuu sen omaan oikeutettavuuteen ja yleiseen hyvään. Julkista uutistuotantoa, kuten BBC:n toimintaa, ylläpidetään poliittisesta tahdosta, mutta markkinatilanne on julman kilpailullinen kuten kenelle tahansa kaupalliselle toimijal-

---

<sup>4</sup> Katso Jean Seaton, ‘Nano-truths and the Story’, J.Hobsbaumin toimittamassa teoksessa.



le. Nykyään on monia uutistuotantoa uskottavampia ja halvempia keinoja kerätä yleisön huomio, erityisesti vaikeasti tavoitettavan nuorison keskuudessa, (julkistarinat, online keskustelupalstat, pelit, matkapuhelimiin ladattavat sisällöt jne.), mutta pitkä riippuvuutemme perinteisiin uutisiin johtaa siihen, että emme ole täysin valmistautuneet uuteen online toimintaan tai ainakaan vielä maksamaan siitä.<sup>5</sup> Olemme tottuneet saamaan uutisemme edullisesti, mikä palvelikin demokratian tarkoituksia hyvin, mutta kaikki tämä tapahtui puoliksi vahingossa. Nyt markkinat uhkaavat perinteisesti tuotetuja ja rahoitettuja uutisia, erityisesti lehdistössä, mutta myös sähköisissä viestimissä. Voi olla, että niitä kohtaa kehityshistoriallinen katastrofi kuten dinosaurusia aikanaan. Juuri uutiset ovat perinteisesti tarjonneet demokratian rakennusaineita, sillä ne ovat jakaneet tosiasioihin perustuvaa tietoa. Siksi ne ovatkin suurimmassa vaarassa suhteessa verkossa tapahtuvaan tiedonvälitykseen. Uusia uutisoinnin tapoja syntyy jatkuvasti, osallistujat kertovat itse tapahtumista ja uutisointi siirtyy yhä lähemmäksi dramaattisia uutisia ja yhteisöjä, joita ne koskettavat, mutta aikapulasta kärsivälle kansalaiselle uutisten punninta voi olla liian vaativaa. Nykyiset markkinat eivät kenties enää tue vanhoja arvoja.

Suurin yksittäinen huolenaihe uutisoinnissa on objektiivisuus, jonka voi havaita kaikissa pyrkimyksissä nykyelämän tarkkaan ja realistiseen havainnointiin. Aiemmin yhtenäisemmissä poliittisissa järjestelmissä tiedonvälitys kätkeytyi väitetyn ideologisen ”tasapainon” taakse. Nykyään näin ei voi enää tehdä. Yhdysvalloissa ”tasapaino” ja poliittisten hyökkäysten pelko ovat johtaneet uutisoinnin yhä harhaisemmille poluille. Nykyään tasapainon esittäminen kaikkine näkökohtineen on kuitenkin ehkä tärkeämpää kuin koskaan. Objektiivisuus, tai ainakin pyrkimys siihen, on arvokas. Jos media ei tutki tarkoin poliittisia päätöksiä, niin me kansalaiset teemme virheitä. Jos emme halua taantua narsistisiksi, sisäänpäin kääntyneiksi ja ennakkoluuloisiksi, niin tarvitsemme mediaa todellisuuden sulatteluun.

Ehkä tämä on vain yksi vaihe pitkässä kehityksessä, mutta on syytä huomata vahva yhteys poliittisten realiteettien ja kommunikaation muotojen välillä. Vasta joukkotiedotusvälineet ovat mahdollistaneet poliittiset joukkoliikkeet ja poliittiset puolueet. Jokainen tekninen ja sosiaalinen käänne joukkoviestinnän evoluutiossa on vaikuttanut politiikan muotoon, muokannut puolueita, jäsenten asemaa, edustajien ja johtajien

---

<sup>5</sup> Mikään sanomalehti meillä tai Yhdysvalloissa ei ole vielä onnistunut tekemään tulosta verkkosivuillaan. Niitä luetaan, mutta kukaan ei ole valmis maksamaan palvelusta.

roolia ja tuonnut uusia mahdollisuuksia, mutta samalla vaikuttanut voimasuhteisiin. Lainsäädännön arvostus on kenties vähentynyt, ainakin muuttunut, kun median kilpailu julkisuudesta on lisääntynyt. Äänestäjiä aktivoitiin ennen kentällä paikallisosastoissa, mutta uudenlainen tiedonvälitys on muuttanut tilanteen tarjoamalla johtajille mahdollisuuden suoraan kontaktiin äänestäjien kanssa paikallispoliitikkojen ohii. Alunperin suurissa joukkokokouksissa toiminut poliittinen retoriikka siirrettiin uudenlaiseen ympäristöön, jossa kaikkea tarkkaillaan ja tahattomilla asioillakin on suuri merkitys (sinun paitasi on hiessä, mitä se kertoo vilpittömydestä?).

Ongelmaksi on selvästi kasvanut kulissien takana tapahtuva yleisen mielipiteen muokaus ja sopivien näkemysten valinta. Perinteisesti demokratiassa toimivan median tulisi tunnistaa totuus juurista ja erottaa todellinen mielipiteen muutos kuvitelluista. Näin se on tähän saakka toiminutkin, enemmän tai vähemmän onnistuen. Nykyään eritellään liikehdintöjä yleisön reaktioista ja tarjotaan sitten sama yleisölle takaisin mielipiteenä. Tämä on ongelma. Tiedotusvälineet haluavat paljastaa sitoumuksia, mutta eivät halua kertoa, kuinka niitä selvittävät. Pitäisihän kuitenkin amerikkalaisen shokeeraamaan pyrkivät radiojuontajan ja julkisen uutistuottajan kuten BBC:n toimintatavoissa olla jotain eroja.

Ongelma on siinäkin, että kukaan ei kuuntele. Äitinä tiedän, että lasten vaativiin käskyihin ”katso minua”, ”katso mitä olen tehnyt” menee melkoisesti vanhempien aikaa. Olen tosiaankin katsonut enemmän legorakennelmia ja päälläseisontaa sängyssä kuin olisin uskonut mahdolliseksi, mutta ylpeät esittäjät eivät olisi tunteneetkaan samoin ilman äidillistä huomiota. Nykyään tiedotusvälineiden vaatimukset tuntuvat minusta jokseenkin samanlaisilta. Kaikki haluavat tulla nähdyksi, mutta kukaan ei katsele. Kaikilla instituutioilla on sama ongelma, mutta erityisesti tämä koskee sähköistä mediaa. BBC:n uutisten verkkosivuille tulee 10000 viestiä tavallisen ruokatunnin aikana. Jos suosittu koomikko kuolee, määrä nousee jopa 60000 viestiin.<sup>6</sup> Niitä lukee vain yhä fiksumpi tietokoneohjelma, joka jakaa viestit ryhmiin sanatunnistuksen avulla. Tois-  
taiseksi on ollut aika helppo torjua suunnitellut kaappausyritykset. Huoli siitä, että intressiryhmät yrittäisivät tätä kauttaa syöttää poliittisia kannanottoja, on silti olemassa. Ainakin poliittinen kampanjointi tällä arenalla on kasvussa.

Pyrkimys esiintymään on nähtävissä myös uutisissa. Kun Britanniassa tapahtui sarja pommi-iskuja 7. heinäkuuta viime vuonna (2005), niin BBC:lle tarjottiin useita satoja matkapuhelimilla otettuja filmin pätkiä vain muutaman tunnin kuluessa tapahtumasta.<sup>7</sup> Silminnäkijät halusivat välittää kokemuksensa mahdollisimman arvokkaan tahon avulla. Tulevaisuudessa ihmiset haluavat ehkä yhä enemmän myydä kuvia omista kokemuksistaan.<sup>8</sup> Tällaisen materiaalin aitous on tietenkin tarkastettava. Tästäkin tulee hankalampaa, sillä moni uutiselta näyttävä asia voi itse asiassa olla vilpillisesti valmistettu. Paradoksaalista sinänsä, viestinnän lisääntyessä tuleamme ehkä yhä enemmän riippuvaiseksi yksittäisten toimittajien arvovallasta, sillä ”tunnetut” kasvot tuovat uskottavuutta uutisointiin ja luotettu instituutio saattaa olla ainoa aitouden taek.

Politiikka on ongelmissa, mutta niin on myös perinteinen uutismalli ja jossain määrin myös perinteiset tavat tavoittaa yleisö. Mitä on tehtävissä? Synkän tulkinnan mukaan, jota kaupallinen media surutta tarjoaa, mitään ei ole eikä pitäisikään olla tehtävissä, sillä markkinat joka tapauksessa päättävät. Tämä vanha valinnan teoria on ainakin osittain naurettava. Aivan kuten vanhempia ei kiinnosta koulujen laaja valikoima, mutta he haluavat silti hyviä kouluja lapsilleen, niin meidänkin pitäisi olla varuillamme, kun valinnan ja kilpailun väitetään palvelevan median kuluttajia parhaiten. Yleinen hyvä ja hyöty mediassa on aina tuotettu suojaavaan politiikkaan perustuen, tukien ja usein toimintaan puuttuenkin. Tarvitaan hyvin hoidettuja instituutioita jos halutaan laatua politiikkaan.

Monessa tilanteessa vanha viestinnän malli toimii myös: ihmiset pitävät paikallisista ohjelmista (kuten tietysti myös amerikkalaisista). Vaikka he eivät pitäisikään uutisista, he kuitenkin mielellään seuraavat usein luotettavaksi miellettyä informaatiota erityisesti kriisien aikana. Erilaisten median muotojen yhdistäminen ja monipuolisten jakelutapojen käyttäminen, ns. synenergia, on erittäin tehokasta. Matkapuhelimiin ladattavat tiedostot kierrättävät televisiossa nähtyä. Varsinainen kysymys onkin siinä, olisiko mahdollista kehittää näitä yhä monipuolisempia mahdollisuuksia yleisiin tarkoituksiin. Olemme tottuneet hylkäämään lyhytjännitteisen temppuilun. Mutta entä jos tarvitsisimmekin sarjan erilaisia ohjelmia ja lajityyppisiä, joita yhdistämällä saataisiin sisällöllistä uutta aikaan? Sisältö ratkaisee edelleen, voisiko se onnistua ta- loudellisesti.

---

<sup>7</sup> Haastattelu

<sup>8</sup> Vaughan Smithin haastattelu, Front Line New Agency, 2005

Tiedotusvälineet luovat pseudo-ympäristön, joka on ainoa julkinen tila monille ihmisille. Vaikka tiedonlähteiden määrä onkin lisääntynyt, niiden ymmärtämiseen tarvitaan yhä edemmän median muokkaamaa todellisuutta. Uutislähetyksissä meitä hämätään usein hausalla leikkauksella tai julkisuusjekulla, mutta tärkeintä on kuitenkin säilyttää kyky eritellä ympäröivää maailmaa.

Luonnollisestikin muutokset mediassa ja politiikassa voivat myös johtaa uuteen ja innovatiiviseen poliittiseen ymmärtämiseen ja sitoutumiseen. Kun ensimmäisen aallon kuohut on ohitettu (jolloin hukattiin paljon yhteistä rahaa uusiin teknisiin ratkaisuihin, joita pidettiin politiikkaongelmien ratkaisuina), voimme alkaa tutkia yleisön tottumuksia, tarpeita ja kykyjä paremmalta pohjalta.

Tarvitaan repäisevä alku keskustelulle, jossa ei vain tyydytä hymistelemään, että kaikki on hyvin niin kauan kuin politiikka ja media syyttelevät toisiaan. Näin ei tosiaankaan ole. Ensiksi pitäisi tunnustaa vallankumouksellinen tilanne ja kuten John Lloyd päättäväisesti tekee, ehdottaa uusia tapoja uutisoida politiikkaa. Kansalaisuutisointi (citizen reporting) on jo tosiasiallisesti muuttanut poliittista uutisointia ja ajattelua, mutta tarvitsee mietittyjä ja älykkäitä instituutioita. Äänekäs Michael Shudson Yhdysvalloista provokatiivisesti kääntää suuren osan median rooliin liittyvästä mahtailusta täysin päällelleen: hänestä pikemminkin äänekäs ja röyhkeä, kuin hiljainen ja elegantti uutisointi on usein tuottanut todellista tulosta. Perinteitäkin on keksittävä uudelleen epävarmassa ympäristössä.

Ehkä tiukimmin meidän tulee pitää kiinni juuri uutisoinnista, sillä siinä kiteytyy älykkyys tieto ja sen levittäminen. Hyvä uutistoiminta on valistusprojektin eturintamassa. Siinä pyritään, aina tietysti onnistumatta, löytämään totuus. Se on liian vaativa pyrkimys hukattavaksi. Tarvitsemme hyvää uutisointia yhä enemmän monimutkaisessa maailmassa.

On tietysti oma lukunsa, kuinka joukko toimittajia jutuillaan tuottaa konsensusta, mutta on myös tapoja, joilla yksittäiset toimittajat kokemuksellaan, asemallaan, tiedollaan (ja ehkä temperamentillaan) voivat tietoisesti muuttaa vallitsevia käsityksiä tapahtumista; saada sen oikaistuksi. Tästä puhutaan harvoin, vaikka se on tärkeä asia. Oppineiden, historiaa tuntevien ja kyvykkäiden toimittajien koulutus on keskeistä. Koulutukseen tarvitaan radikaalimpaa otetta. Koulutetaan ihmisiä tuntemaan historiaa, arvioimaan tieteellistä tietoa, ihmisiä jotka tuntevat taustat ja talouden laajem-

mat kontekstit ja ymmärtävät instituutioita. Toimittaminen on puhumista, näkemistä, kysymistä, arvioimista, ymmärtämistä yhdistettynä jopa riitaiseen epäluuloon.

On varottava uutishuoneita laajemmalle levinnyttä mediakulttuuria, joka muokkaa yleistä ymmärrystä ja innostusta. Uutiset ovat itseymmärryksemme ehto, mutta voi-han draamaan, keskusteluohjelmiin ja jopa rock-ohjelmiin liittyä tietoa. Tärkeitä ovat poliittisen tiedonvälityksen konventiot, erityisesti haastattelut, joissa poliittisia näkemyksiä ja politiikan sisältöjä tutkitaan. Niihin liittyvät odotukset vaihtelevat, ja niistä tulee keskustella. Yleistä etua olisi syytä pohtia ja edistää, sillä muuten median vallankumous voi kallistua kaupan ja kilpailun puolelle.

Salamyhkäinen käänne tai vallankumous tapahtuu median suhteessa politiikkaan ja yleisöön. Siitä pitää myös hyötyä, ja samalla pitää kiinni mahdollisuudesta yhteiseen julkiseen rationaaliseen keskusteluun niistä asioista, jotka ovat tärkeitä. De Tocqueville myös huomasi, että ”Demokratiassa ihmiset pelkäävät menettävänsä kykynsä visionääriseen pohdintaan. He eivät luota järjestelmiin, he pitäytyvät tosiseikkoihin ja tutkivat niitä aistiensa avulla.”<sup>9</sup> Tarvitsemme keskustelua, joka pitää tätä yllä – ja samalla saa useamman osallistumaan. Merten takana on toinen maailma. Kuinka voimme kehittää ajatteluamme vieraista paikoista – sellaisista, jotka ovat etäällä kokemuspiiristämme, mutta joissa tulevaisuutemme saattaa olla kiinni.

## OLLAAN OBJEKTIIVISIA – KOHTUULLISESTI

---

Addis Abeban nuhruisissa esikaupungeissa ja Etiopian maalaiskylissä jokaisen generaattorin luona on aina kahvila ja kahvilassa on aina televisio, jonka katselemisesta ihmiset maksavat pienen summan. Eräs toimittajakollegea kertoi katselleensa tällaisessa kahvilassa vastajauhettujen papujen tuoksussa, kuinka paikalliset katsoivat BBC:n lähetystä Libanonin sotatapahtumista suorana lähetyksenä. Toisessa kahvilassa antropologiystävänä seurasi, kun etiopialaiset herkeämättä katsoivat eurooppalaista jalkapallo-ottelua. Samainen toimittaja keskellä pakolaisleirin ja sodan kauhuja Etelä-Sudanissa törmäsi myös televisioon ja BBC:n yleisöön. Näitä yleisöjä ei voi ohittaa, kuten ei tulevaisuuttakaan.

---

<sup>9</sup> A. de Tocqueville, *Democracy in America*, 1995, vol 2, kappale 5, sivu 111.

Voiko medialla olla mitään roolia köyhyyden ratkaisemisessa? Voiko media auttaa lopettamaan vaikkapa Afrikan nälänhätää? Tällä asialla on valtavat mittasuhteet, se on haaste meille kaikille. Se edustaa myös niitä kaukaisia asioita, jotka vaikuttavat meihin, mutta joista emme juurikaan välitä ja jotka tapahtuvat usein toisteltuun tapaan ”globalisoituneessa maailmassa”, mutta joita emme oikein ymmärrä. Voiko kansainvälinen media saada ihmisiä mukaan ja kuinka sen pitäisi suhtautua paikallisiin tiedotusvälineisiin näissä vaikeissa paikoissa? Mitä ajatella tulevaisuudesta?

Esimerkki edustaa myös niitä poliittisia ja sosiaalisia ongelmia, joita meidän täytyy kohdata kipeällä tavalla – kuinka rakentaa parempia paikallisia oloja, jotka ainakin jossain mielessä ovat parannuksia sotien, sisäisten selkkausten ja rapautuvien valtioiden runtelemille ihmisille. Vaikka unohtaisimme väestönkasvun (vakava asia, jonka empiirisen tiedon perusteella voi ratkaista taloudellinen ja sosiaalinen kehitys), voisimme katsoa väestön ruokkimista teknisenä ongelmana, joka pitäisi voida ratkaista – onhan maailmassa riittävästi ravintoa – sillä länsimaissa on enemmän ruokaa kuin on hyväksi, kun taas Afrikan väestöllä on vähemmän kuin he tarvitsevat. Mitä tiedotusvälineet voivat tehdä – onko niillä mitään havaittavaa vaikutusta näin monimutkaisiin asioihin?

Kuinka media voisi olla rakentamassa kohtuullista elintasoja? Kohtuus (decency) on hyvin brittiläinen sana. Se viittaa soveliaisuuteen. Se on sana, joka sopii George Orwellille. Mutta se on myös turhanpäiväsen kunnianhimoisen sana hankalaan maailmaan.

Usein todetaan, että länsimaisen asenteen ongelma on sen arroganti tapa todeta, että voimme ”tehdä” jotain, vaikka asenteemme todella haluaisi jättää afrikkalaiset vain pitämään huolta omasta tulevaisuudestaan. Kriitikoiden mielestä olemme tehneet jo liiaksikin. Alex de Waal, Tim Allen ja David Styan hyvin katkerasti syyttävät koko avustusteollisuutta itsekeskeisistä motiiveista ja tuhoisista toimista. Afrikan kommissio on kuitenkin hiljattain todennut, että vapaa ja itsenäinen media on välttämätön, kun afrikkalaiset kehittävät itselleen parempia elinoloja. Paikalliset tiedotusvälineet saavat otteen politiikasta ja voivat tuottaa kohtuutta, eikä se ole mahdollista ilman asioista perilläolevaa mediaa.

Tätä prosessia ei voi irrottaa meidän tarpeestamme ja kyvystämme lisätä tietoa. Oma uutisointimme on osa samaa prosessia, voimme olla auttamassa paikallisia samalla kun lisäämme omaa tietoisuuttamme.

Mitä Afrikassa tarvitaan ja mitä me tarvitsemme? Täsmällistä tietoa, näkemyksiä, ymmärrystä, oikeutta sanoa mitä on tapahtumassa. Vain näin syntyy kehitystä ja avoimuutta ilman korruptiota. Kaikki me tarvitsemme objektiivisuutta. Maailman tietomarkkinoilla on vain rajallinen määrä objektiivisuutta, on BBC, joitakin uutistoi-  
mistoja ja Reuters, joka ottaa johtoaseman Afrikassa, muutamia muita kansainvälisiä tahoja ja paikallinen media.

Pyrkimys tarkkuuteen, sekin kuinka uutiset suhtautuvat todellisuuteen, ei ole vain kysymys yksityiskohtien tarkkuudesta. Vaatimus koskee myös tiedottamista hyvin polarisoituneelle yleisölle ja usein ankaran taloudellisen paineen alla. Poliitiikkaa ja yhteiskuntaa tilille vaativa media osallistuu niiden sivistämiseen.

Ensimmäinen kohtuullisen yhteiskunnan ehto on yhteinen – yleinen – keskustelu yhteiskunnan realiteeteista. Yhtä lailla komedia, draama, tosi-TV:n säännöt, radion keskusteluohjelmat, eläinohjelmat, lastenohjelmat, oikeastaan mikä hyvänsä, ovat kaikki mukana viihdyttämässä ja opastamassa yleisöä ja jakamassa sen mielenkiintoa. Puhumattakaan uutisista, jotka ovat todellisuuden tapahtumien ytimessä ja siksi tämän projektin tärkein osa. Kun meille näytetään tosiasioita, jotka tunnistamme (tässä on kysymys myös ajan hengen tunnistamisesta) niin realismi kiinnittää meidät keskusteluun tärkeistä kysymyksistä: keitä olemme, mitä tapahtuu, miksi haluaisimme kaiken muuttuvan? Parhaimmillaan media voi sitoa yhteen nykyelämän todellisuutta ja totuuden tavoittelua. Näistä syntyy se todellisuus, johon poliitikkojen, hallitusten, yritysten ja instituutioiden tulisi ottaa kantaa. Tämän lisäksi tarvitaan vielä älyä ja nokkeluutta – ja nalkuttavaa moraalialia, joka tuottaa kysymyksiä tottumuksista ja totuista selityksistä. Ehkä sitä voisi kutsua jaetun objektiivisen ymmärryksen luomiseksi tästä maailmasta, jossa elämme ja jota rakennamme. Sitä uhkaavat kaupalliset voimat, itsetyytyväisyys, poliittiset paineet ja epätasaisesti kehittyvät markkinat. Mutta ei sen enempää tarvitakaan, se on universaali edellytys kohtuuden lisäämiseen.

Kehityksissä tarvitaan parempaa uutisointi, mutta niin tarvitaan meilläkin. Miten kansainvälinen uutisointi voi kertoa tapahtumista ja samalla tukea paikallisen väestön itseymmärrystä? Itse asiassa meidänkin itseymmärrystämme tukisi, eikä vain mielen-

kiinnon vuoksi, uutisointi kaukaisten paikkojen käytännöllisistä asioista. Se auttaisi meitä ymmärtämään oman paikkamme maailmassa. Loppujen lopuksi, suurimmat talouden kasvuluvut, nuorin ja energisin väestö sekä hankalimmat taloudelliset ja poliittiset olot ovat usein paikoissa, joista tuskin piittaamme. Kuten Afrikassa. Mutta kaikkein ahdasmielisimmätkin ovat varmasti huomanneet, että se mikä tapahtuu Britanniassa, Ala-Manhattanilla tai Mumbaissa ei ole enää kotimaan asia. Viitataan yhtä lailla kauppaan kuin pommeihinkin. Jotta voisi ymmärtää, mitä tapahtuu Lutonissa, Walthamstow'ssa tai Brixtonissa edellyttää jotain käsitystä Pakistanin tapahtumista. Epäonnistuminen vieraiden ympäristöjen ymmärtämisessä juuri niiden omilla ehdoilla, ei ennakkokäsitysten pohjalta, on johtanut välinpitämättömään sokeuteen ja jopa suoriin seurauksiin Irakissa ja Afghanistanissa, mutta samalla tavoin Lontoossa ja Madridissa. Nyt meitä jo hieman kaduttaa, kun emme yrittäneet ymmärtää paremmin. Entäpä ne tarinat, joita HALUAMME ymmärtää suhteessa niihin, joita meidän täytyy ymmärtää. On tarinoita, joita meidän pitäisi seurata, mutta josta vielä ymmärrämme hyvin vähän. Tulevaisuuteen liittyvät tarinat ovat nykyisyyteen liittyviä tärkeitä.

Kansallinen ja kansainvälinen demokraattinen vaje on asettanut meille toisenkin vaatimuksen: hallitukset, kansalaisjärjestöt ja kansainväliset organisaatiot on saatava vastuuseen siitä, mitä ne ovat tehneet kehitysmaissa. Ne toimivat meidän nimissämme, meidän rahoillamme ja vaikuttavat kaikkien tulevaisuuteen. Maailman instituutiot eivät saisi muotoutua ilman, että kansainvälinen yhteisö voi osallistua prosessiin. 1980-luvulta alkaen kansalaisjärjestöjen määrä on kasvanut räjähdysmäisesti. Niistä on tullut osa uutta maailmanjärjestystä, mutta ne ovat myös keskenään melko erilaisia. Niitä on kritisoitu vastuuttomuudesta ja ”avun” todelliseen merkitykseen on suhtauduttu kyynisesti. On kuitenkin syytä selvästi erottaa keskenään erilaiset järjestöt. On itsekeskeisiä järjestöjä, jotka pyrkivät suotuisiin lopputuloksiin seurauksista piittaamatta ja sitten on niitä, joiden tarkoitukset ovat arvokkaita. Amerikkalaisten pitäisi tietää, mitä heidän nimissään on tehty paikoissa, joita he tuskin osaavat sijoittaa kartalle.

Tämä heijastuu moneen asiaan muutoksena. Hallituksetkaan eivät enää pysty kaiken siihen, mikä niille ennen oli mahdollista. Maailmankuvamme pitää sovittaa ympäristöön ja kansallinen mielipide liittyy laajempiin maailmankuviin. Hallitukset tarvitsevat valistunutta yleisöä. Hyvin toimitetut uutiset ovat paras keino tiedottaa ja kehittää yleisöä ja vaikutus on kaiken lisäksi suora ja välitön. Koulutus on hallituksille aina eduksi, samoin kuin se, että kansa on sitoutunut osaksi maailmanlaajuista yleisöä.



Ottakaamme yksi esimerkki maailman ja kehityksen välisestä suhteesta. Ehdollisuus on aikamme avainsana. Se tarkoittaa, että apua toimitetaan tai öljystä maksetaan vain, jos vastapuoli sitoutuu parantamaan kansalaistensa asemaa. Apua tarjotaan, jos vastineeksi toteutetaan demokratia; öljystä tulee maksu, jos sillä kohennetaan köyhien alueiden elintasoa eikä sillä vain osteta kultaisia vesihanoja tai sotilashelikoptereita Ukrainasta. Seurauksena on rangaistuksen, jos osapuoli – avunsaaja, öljyntuottaja jne. – ei suostu näihin ehtoihin, jotka sitoisivat parantamaan kansalaisten asemaa. Tämä metodi on ollut erittäin suosittu afrikkalaisten elinolojen kohentamisessa. BP toimii näin Nigeriassa, Maailmanpankki on vienyt toimintamallin Tsadiin ja WFO on soveltanut sitä Etiopiassa. Prosessin pitäisi olla erittäin opettavainen, tai oppiminen on ainakin ideana. Järjestelmää on kuitenkin erittäin vaikea valvoa. BBC:n tuore raportti Etiopiasta (David Lyon) ei pystynyt nimeämään toista järjestelmää, joka olisi kehittynyt yhtä jäykäksi. Vaarana on myös painostustilanteista johtuva kasvava tyytymättömyys hallituksiin. Mitä paineita ne aiheuttavat? Haluavatko avustajat lasten nääntyvän nälkään siinä tapauksessa, että hallitukset eivät taivu? Ja kieltäytykö Maailmanpankki todellakin maksamasta korvauksena öljystä Tsadille sotilastarvikkeita, kun opposition sissihyökkäys on odotettavissa? Näistä asioista pitäisi kertoa selkeästi ja kokemukseen perustaen, mutta silti niin, että pidetään kiinni paikallisten olosuhteiden tulkinnasta ja kasvatetaan kriittistä yleisöä. Samalla viestintä myös selvittää kysymyksiä ja ilmaisee ne kaikille ymmärrettävällä tavalla, kun muilla ei ole siihen kiinnostusta tai kykyä. Se varoittaa kansalaisia (noissa kuvatuissa kahviloissa), se velvoittaa lahjoittavat hallitukset miettimään ja on osa sitä kriittistä koneistoa, jolla maailman ongelmista saa paremman otteen.

Kokemuksen ja ymmärtämisen yhdistelmä edellyttää tietoa ja paikallista viisautta. Maailman ymmärtäminen on enemmän kuin vain sen tulkittamista ideologisessa tai tiedollisessa viitekehyksessä. Tarvitaan myös ajallista ja paikallista kontekstia. Jotain on myös saavutettu – osa nykyisestä uutisoinnista on hienotunteisempaa ja ottaa huomioon paikalliset näkemykset. Toimittajien egojen, tunteiden ja kampausten ei tarvitsisi olla niin suuressa osassa, vaan huomio pitäisi kohdentaa tietoon ja uutisjutujen kunnioittamiseen. Mitkä sitten ovat vivahteikkaan, paikallisen, syvän, historian tuntevan ja kokemusperäisen tiedon lähteitä? Niitä on yhtä lailla hallituksissa kuin avustusjärjestöissä, mutta mikään ei ole yksinään riittävä kouluttamaan kansaa.

Sitten on vielä journalismi. Hyvä journalismi yhdistää ajattelun ja julkisuuden, yhtä lailla Etiopiassa kuin lahjoittavissakin maissa, mutta se tarjoaa pulmia myös politiikan

toimijoille. Vaikka useimmat uudet organisaatiot käyttävät vähemmän kansainvälisiin asioihin ja kiinnostuvatkin kansainvälisestä maailmasta sykäyksittäin, yleensä kriisien yhteydessä, niin muutamilla kuitenkin on teräviä toimittajia ja halu vahvistaa tällaista tietopohjaa.

Tieto liittyy myös yhteisöihin itseensä. Onko matkapuhelinten ja toimittajina toimivien kansalaisten maailmassa edelleen tehtäviä myös uutistoimistoille tai ainakin ulkomailta toimitetuille tiedoille. Matkapuhelin tarjoaa lähtökohdan omille havainnoille ja niistä kertomiselle, jos paikallinen hallinto on korruptoitunut, niin todisteita on helppo hankkia. Verkko puolestaan tarjoaa argumenttien villin lännen. Paikallinen radio Zimbabwessa viihdyttää ja informoi poliittisesti yleisöä, vaikka valtio muuten onkin romahtamassa. Paikallinen media kaipaa kehitystä ja tukea, sillä täytyy olla jokin julkinen tila, jossa tietoa käytetään. Akateemisen relativismin mukaan uudessa maailmassa riittää, kun tunnemme ja tiedämme itsemme. Näin ei ole, vertailukohtaa tarvitaan.

Maailman arvottaminen edellyttää syventymistä ja paikallistuntemusta – ei ole siis mitään estettä sille, että paikallisista tulee myös uutisten kertojia ja kommentoijia. Tietoon täytyy nyt panostaa, jotta joskus saadaan tuloksia. Tarvitaan toimittajia, jotka raportoivat tapahtumista, eivät vain toimita niistä uutisia. Raportointi on kallista ja kuten monet tällaiset asiat, niihin kiinnitetään yhä enemmän sympatiaa ja osallisuutta. Raportointi Afrikan asioista on saanut monet asiantuntijat uskomaan, että se on huonontunut viimeisen 20 vuoden kuluessa. Pelottelu, politiikka ja itsenäisten uutisten puute ovat ongelmia. Kun avustusjärjestöt ovat tukeneet paikallista mediaa, niin ne eivät ole pystyneet tarjoamaan sille riittävää taloudellista itsenäisyyttä tukevia toimintaideoita. Taloudellinen riippuvuus länsimaista ei ole hyväksi. Lisäksi kansainvälinen uutisointi kehitysmaista ja Afrikasta on muutenkin vähentynyt. Amerikkalaisten välinpitämättömyys on oma tarinansa. Muutenkin uutisten kiinnostavuus näyttää vähenevän. Tutkimusten mukaan digitaalisissa kodeissa katsotaan yhä vähemmän uutisia. Mutta toisaalta, tämä on vain tämän hetken väläys asiaan.

Uutisointi köyhistä maista – erityisesti Afrikasta – ei ole ollut mitenkään välttämätöntä. Markkinat ovat muuttuneet, mutta politiikallakin on osuutensa siihen, ettemme ole tämän viisaammassa maailmassa. Ainakin jossain määrin tiedonvälityksen sääntely on suoraan vaikuttanut tiedotukseen. Tällaisella hetkellä, kun toimitustyön viisaus on vaarassa, me tarvitsemme kokemusta ja huolenpitoa uutisiin sekä älykkäästi mu-

kaan sovitettuja kuvia. Kuvat johtavat poliittisiin reaktioihin, mutta ne täytyy ensin sijoittaa ja selittää riittäväällä tavalla.

Mitä uutisia otetaan esille? Niall Fitzgeraldin, Reutersin hallituksen puheenjohtajan mukaan tarvitaan kaupallisuutta ja poliittisuutta paikallisten afrikkalaisten uutisten perustamiseen. Osin siksi, että tarvitaan vankka pohja median rakentamiseen, mutta osin myös siksi että Afrikassa jo on uutisia, joilla on kaupallista arvoa ja joita ei levitetä sen ulkopuolelle. Tällaiset toimijat voisivat pitää hallituksia paremmin aisoissa. Uutisia olisi toimitettava muustakin kuin katastrofeista, sillä maailmasta kaivataan kokonaisvaltaista kuvaa. Päämäärät eivät saa ylittää ihmisten tarpeita. Emme saisi myöskään unohtaa globaalia älyä, joka liikkuu maailmalla, Britanniassa on valtava somaliväestö, Hollannissa etiopialainen ja Suomessa vietnamilainen. Näidenkään tietopohjaa ei saisi unohtaa.

Ymmärtäminen ei ole ylellisyyttä. Köyhien maiden ongelmien ymmärtäminen on tärkeää noiden maiden asukkaille ja meille. Luotettava uutisointi seuraa kansainvälistä yhteisöä ja paikallista hallintoa sekä yritysmaailmaa ja edellyttää niiltä vastuuta. Mutta oikeanlaisella uutisoinnilla hoivaamme myös rationaliteetteja. Pyrimme toteuttamaan tiettyä politiikkaa. Onnelliset, mukavuudessa kasvaneet lapsemme tarvitsevat kaiken älyn ja reflektion ja kaikki mahdolliset muutkin kyvyt, jotta he selviäisivät niistä ongelmista, jotka heille jätämme. Mediaan sijoittaminen ei ole ylellisyyttä. Se on välttämätöntä kuten niin moni muukin asia. Maailma on aivan liian vaarallinen paikka, ja mahdollisuudet liian jännittäviä, jotta voisimme ryhtyä sensuroimaan kaikkea ajatuksia herättävää.

# MEDIAN SÄÄNTELY JA INFORMOITU KANSALAISSUUS

---

HANNU NIEMINEN

Käsittelen artikkelissani median sääntelyä informoidun kansalaisen näkökulmasta. Ensiksi tarkastelen demokratian ja median välistä pysyvää jännitettä. Seuraavaksi käsittelemurrosta median ja demokratian välisessä psykologisessa sopimuksessa. Lopuksi esittelen kansalaisten viestinnällisten oikeuksien käsitteen ja tarkastelen, miten sen avulla voitaisiin tarkentaa mediaa koskevan säädöspolitiikan tavoitteita.

Yleisenä lähtökohtanani on, että toimivan demokratian edellytyksenä ovat hyvin informoidut ja yhteiskunnallisesti toimintakykyiset kansalaiset, ja että medialla on keskeinen rooli informoidun, toimintakykyisen kansalaisuuden tuottamisessa.

## 1. JÄNNITE DEMOKRATIAN JA MEDIAN SUHTEESSA

---

Median ja demokratian suhde on kautta niiden historian ollut sekä läheinen että täynnä jännitteitä. Samalla kun poliitikkojen suhtautuminen mediaan on ollut varauksellista, ovat he medioista riippuvaisia. Jännite median ja demokratian välillä on viime vuosina kasvanut myös Suomessa. Ongelmia on nähty erityisesti kahdessa suunnassa.

- Median nähdään käyttävän valtaa, joka sille ei demokratiassa kuulu. Tämän nähdään vääristävän demokratiaa. Tuloksena on, että politiikkaa tehdään median ehdoilla, ei kansalaisten tarpeiden kannalta. (Ks. Meyer 2002; Louw 2005) Monet kommentaattorit puhuvat mediakratiasta tai media-okratiasta (mediaocracy), joka on syrjäyttänyt demokratian (esim. Phillips 1975; Kurtz 1998; Seaton 2006).
- Median lisääntyneen kaupallisuuden väitetään tyhmentävän kansaa (*dumbing down*). Median sisällöt ovat trivialisoituneet, mikä johtaa kansalaisten tiedon tason laskuun ja demokraattisten valintojen sattumanvaraistumiseen. Demokratian kannalta tärkeiden asioiden sijaan kansalaisille syötetään juoruja ja skandaaleja. (Ks. Croteau & Hoynes 2001, 157–170; Gripsrud 2002, 235–239) Valintoja teh-

dään viihdearvojen, ei asiiasältöjen perusteella. Tutkijat viittaavan tähän median tabloidisoitumisen käsitteellä. (Sparks & Tulloch 2000; Nieminen & Pantti 2004, 94–98)

Keskustelua on käyty välillä kiivaastikin. Ajankohtaisia esimerkkejä politiikan ja median keskinäisestä jännitteestä tästä löytyy myös syksyltä 2006: eduskunnasta kevään 2007 vaaleissa luopuva kansanedustaja syytti naispuolisia edustajasisariaan siitä, että he käyttävät mediaa hyväkseen edistääkseen henkilökohtaista uraansa. Samaan aikaan yhden mediatalon lehdessä (Markkinointi&Mainonta -lehti, Talentum-media-yhtiö) syytettiin toisen mediatalon johtoa (SanomaWSOY) taipumisesta poliittisen painostuksen edessä, kun Ilta-Sanomien päätoimittajaa vaihdettiin ilman ennakkovaroitusta. (I-S 22.9.2006)

Keskustelun ongelmana on kuitenkin ollut, että se on usein jäänyt yleisen moralisoinnin ja paheksunnan tasolle. Silloin kun keinoja on esitetty, ne ovat jääneet hartaiden toivomusten tasolle. Tilanteen korjaamiseksi on esitetty muun muassa parempaa ja vastuullisempaa median itsesääntelyä. Median edellytetään kantavan etiikastaan parempaa huolta, sen halutaan olevan vähemmän sensaatiohakuista ja esittelevän politiikkaa myönteisemmässä valossa. Äsken mainitun iltapäivälehdessä uusi päätoimittaja Hannu Savola harjoittikin tämän suuntaista eettistä itsekritiikkiä julkisessa töihintulohaastattelussaan, kun hän ilmoitti lehden vähentävän skandaaleihin keskittyneitä lööppijulkisuutta ja korostavan enemmän uutisjournalismia. (HS 26.10.2006)

Toisessa suunnassa keinoja on etsitty mediakasvatuksesta. Tavoitteena on, että kansalaiset oppisivat paremmin erottamaan median sisällöistä olennaisen ja epäolennaisen. Monien vuosien soutamisen ja huopaamisen jälkeen myös viranomaiset ovat tarttuneet mediakasvatukseen edistämiseen, kun sekä opetusministeriö että oikeusministeriö ovat tuottaneet viime vuonna ehdotuksia ja ohjelmaluonnoksia sen tehostamiseksi. (OPM 2004; OM 2005)

Julkisessa keskustelussa on esitetty myös joitakin vaatimuksia median sisältöihin puuttumiseksi lainsäädännön keinoin, mutta ne ovat useimmiten koskeneet lasten ja nuorten parempaa suojelua haitallisilta mediasisällöiltä. (Karpela 2006; Karpela 2004)

## 2. MURROS MEDIAN JA DEMOKRATIAN VÄLISESSÄ PSYKOLOGISESSA SOPIMUKSESSA

---

Myös oma käsitykseni on, että median ja demokratian välisessä suhteessa on tänään todellisia ongelmia, mutta niiden ratkaisemiseen eivät mediaetiikka ja mediakasvatus yksinään riitä. Ongelmat ovat syvemmällä, ja ne koskevat median ja demokratian välisen ”psykologisen sopimuksen” radikaalia muutosta.

Median ja demokratian välinen psykologinen sopimus liittyy kiinteästi niin sanottuun joukkoviestimien sosiaalisen vastuun teoriaan. Suomessa, kuten monissa muissakin Euroopan maissa, on uskottu pitkään, että media – tai joukkoviestimet, kuten perinteisempi termi kuuluu – noudattaa toiminnassaan niin sanottua sosiaalisen vastuun periaatetta. Sen mukaan media on vastuussa ensisijaisesti kansalaisille eli lukijoilleen, katsojilleen ja kuulijoilleen. Media toimii kansalaisten etujen valvojana erilaisia valtatahoja vastaan, olkoot ne poliittisia, kaupallisia tai aatteellisia. On siis luotettu siihen, että media kantaa vastuuta demokratian toteutumisesta, informoidun ja toimintakykyisen kansalaisuuden tuottamisesta. (McQuail 1994, 123–128; Hutchison 1999, 80–81; Nieminen & Pantti 2004, 38–39)

Myös median julkinen sääntelyjärjestelmä rakentui pitkään tälle perustalle. Sekä median oikeudellinen sääntely että sen eettinen itsesääntely toimivat sosiaalisen vastuun periaatteen pohjalta. Tämä näkyy esimerkiksi vuoteen 2005 asti voimassa olleissa Journalistin ohjeissa, joiden johdanto kuuluu seuraavasti:

Hyvän journalistisen tavan perustana on kansalaisten oikeus saada oikeita ja olennaisia tietoja, joiden avulla he voivat muodostaa totuudenmukaisen kuvan maailmasta ja yhteiskunnasta.

Journalistin ammattietiikkaan kuuluu kunnioittaa inhimillisiä perusarvoja, kuten ihmisoikeuksia, demokratiaa, rauhaa ja kansainvälistä yhteisymmärrystä. Journalistin on tunnettava vastuunsa luonnosta ja nähtävä käsittelemisensä asioihin liittyvät ympäristövaikutukset.

Hyvä journalistinen tapa ei rajoita mielipiteen ilmaisemisen vapautta. Siihen sisältyy pyrkimys edistää keskustelua ja tiedonkulkua, mutta myös vastuu tiedonvälityksessä noudatettavista periaatteista ja menettelytavoista.

Journalistin ohjeet koskevat kaikkea journalistista työtä välineestä riippumatta. Ne eivät kuitenkaan kata kaikkia tilanteita. Julkisen sanan neuvoston päätökset

ja periaatelausumat tulkitsevat ja täydentävät näitä ohjeita.

Hyvään tapaan kuuluu myös, että journalisti tuntee tärkeimmät työhönsä liittyvät lait, asetukset, kansainväliset sopimukset ja päätöslauselmat. (Journalistin ohjeet 1992)

Viimeistään viimeiset kymmenen vuotta ovat kuitenkin osoittaneet, että tilanne on muuttunut ratkaisevasti: media on yhä selvemmin ottanut etäisyyttä sosiaalisen vastuun periaatteisiin, ja sen toimintaa ohjaavat nykyään yhä paljaammin markkina-arvot. Epäsuhta median nykyisen toimintalogiikan ja median toimintaa ohjaavan julkisen sääntelyn välillä on nopeasti kasvanut. (Nieminen, Aslama & Pantti 2006) Tämä näkyy selvästi myös Journalistin ohjeiden muuttuneessa määrittelyssä. Uusien Journalistin ohjeiden johdanto kuuluu seuraavasti:

Sananvapaus on demokraattisen yhteiskunnan perusta. Hyvä journalistinen tapa perustuu jokaisen oikeuteen vastaanottaa tietoja ja mielipiteitä.

Näiden ohjeiden tavoitteena on tukea sananvapauden vastuullista käyttämistä joukkoviestimissä ja edistää ammattieettistä keskustelua.

Ohjeet koskevat kaikkea journalistista työtä. Ne on laadittu vain alan itsesääntelyä varten. Ohjeita ei ole tarkoitettu käytettäväksi rikos- tai vahingonkorvausvastuun perusteena.

(Uudet journalistin ohjeet 2005)

Uudessa johdannossa ovat journalistien ammattietiikan luonnehdinnasta pudonneet muun muassa viittaukset inhimillisiin perusarvoihin, kuten ihmisoikeuksiin, demokratiaan, rauhaan, kansainväliseen yhteisymmärrykseen. Samaten on hävinnyt viittaus journalistin vastuuseen ympäristöstä. Siten eettisestä ohjeistosta on tullut aiempaa muodollisempi ja entistä kapeammin vain ammatillisia käytäntöjä ohjaava.

Vaikka vallalla oleva median tuotantokulttuuri on siis muuttanut yksipuolisesti vanhaa psykologista sopimusta, julkinen sääntelyjärjestelmä yrittää edelleen pärjätä vanhentuneen sääntelyjärjestelmän keinoin, ikäänkuin sopimus olisi edelleen voimassa. Siksi myös mediakentän eri tahojen toimijoilta puuttuu yhteinen realistinen näkemys tavoitteilasta: millainen pitäisi olla median ja demokratian suhde tänään. Kun ei ole realistista käsitystä siitä, mitä tavoitellaan, ei ole myöskään selvää käsitystä oikeista keinoista tilanteen parantamiseksi.

### 3. KANSALAISTEN VIESTINNÄLLISET OIKEUDET MEDIAJÄRJESTELMÄN SÄÄNTELYN PERUSTAKSI

---

Ehdotan seuraavassa välineitä, joiden avulla voimme täsmentää sitä, millaisin keinoin mediajärjestelmän yhteiskunnallinen sääntely voisi parhaiten toteuttaa informoidun ja toimintakykyisen kansalaisuuden tavoitteita. Tarkastelen kolme aihetta: 1) kansalaisten viestinnällisiä oikeuksia, 2) median arvoketjua, sekä 3) mediajärjestelmän ohjauskeinoja. Lopuksi kysyn vielä, millaiset ohjauskeinot voisivat parhaiten vaikuttaa informoidun kansalaisuuden toteutumiseen

#### KANSALAISTEN VIESTINNÄLLISET OIKEUDET

Kansainvälisessä demokraattista mediapolitiikkaa koskevassa keskustelussa on pitkään kehitetty ajatusta kansalaisten viestinnällisistä oikeuksista. Ne nähdään nyky-yhteiskunnassa välttämättömiksi perusoikeuksien luonteisiksi julkista valtaa velvoittaviksi vaatimuksiksi. (CRIS 2005; WACC 2006) Se, miksi viestinnällisiä oikeuksia on alettu viime aikoina korostaa, johtuu suoraan median kasvavasta merkityksestä ihmisten arkisen toimintakyvyn kannalta. Lähtökohtana on, että informoitu kansalaisuus ei tänään voi toteutua ilman mediaa.

Määritelmäni mukaan viestinnällisiin oikeuksiin kuuluu neljä ulottuvuutta:

- oikeus tietoon ja informaatioon, joka koskee niin sanottua faktatietoa,
- oikeus valintoja koskevaan taustoitukseen, joka koskee kansalaisten oikeutta parhaaseen mahdolliseen tietoon päätöksen kohteena olevista asioista ja päätösten mahdollisista seurauksista, eli niin sanottua orientoivaa tietoa,
- oikeus yhteisyyteen, joka koskee oikeutta yhtä hyvin korkeatasoiseen ja kehittävään viihteeseen ja taiteeseen kuin kaikkeen viestimien kautta tapahtuvaan sosiaaliseen kanssakäymiseen,
- oikeus itseilmaisuuksiin, joka koskee oikeutta saada oma äänensä ja tarpeen mukaan myös kuvansa julkisuuteen. Kyse ei ole vain muodollisesta sanan- ja ilmaisuvapaudesta, vaan myös oikeudesta tulla kuulluksi ja huomioon otetuksi. (Ks. Nieminen & Pantti 2004; Nieminen, Aslama & Pantti 2006; Dahlgren 2000; Gripsrud 2002, 232–235)



Näiden toteutuminen voidaan demokratiassa asettaa mediajärjestelmän toiminnan keskeisimmäksi tehtäväksi. Sen lisäksi media voi luonnollisesti toteuttaa muita tavoitteita, jollaisia ovat esimerkiksi mediayritysten taloudelliset tavoitteet, medioiden takana olevat ideologiset tai poliittiset tavoitteet, jne. Demokratian kannalta mediajärjestelmän toiminnan arvioinnin lähtökohtana on kuitenkin kansalaisten viestinnällisten oikeuksien toteutuminen.

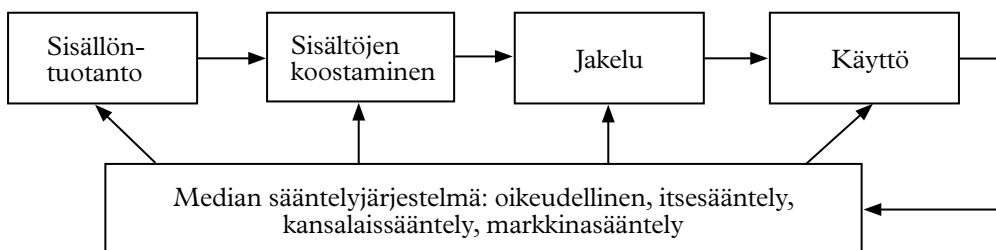
## MEDIAN ARVOKETJU ELI MEDIAJÄRJESTELMÄN TOIMINTA

Viestinnällisten oikeuksien normatiivista ihannetta vasten voidaan tarkastella mediajärjestelmän käytännöllistä toimintaa ja arvioida sen suoritusta: missä määrin ja millä tavalla oikeudet toteutuvat käytännössä? Missä määrin media tukee informoitua ja toimintakykyistä kansalaisuutta?

Mediajärjestelmän toimintaa voidaan havainnollistaa taloustieteestä tutulla arvoketjun käsitteellä. Sen pohjalta median tuotantoprosessi voidaan jakaa neljään päävaiheeseen: sisällön tuotantoon, sisältöjen koostamiseen, sisältöjen jakeluun ja niiden vastaanottaminen. (Stenvall-Virtanen & Vähämäki 2006; Lindqvist, Siivonen & Juhola 2005; Nieminen & Pantti 2004, 75–79). Jokaiseen vaiheeseen sisältyy suuri joukko valintoja, joissa median sisältöjä muokataan kunkin vaiheen omien sääntöjen mukaan. Esimerkiksi sanomalehdissä tehdään jatkuvasti valintoja siitä, mitä aiheita julkaistaan, missä muodossa julkaistaan, millä palstalla julkaistaan, millaisia kuvia julkaistaan, jne. Sisältöjen jakeluvaiheessa päätetään sisältötuotteiden kuluttajahinnasta, jakelutavasta, jakelupisteiden sijainnista, jne. (Ks. kaavio 1.)

Kaavio 1.

### Median arvoketju



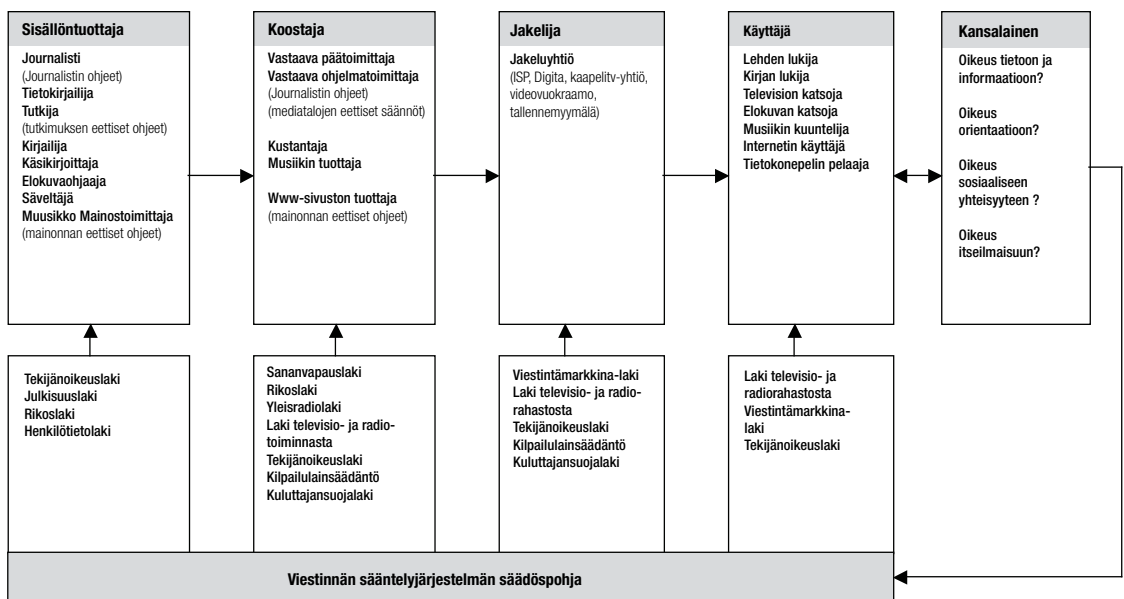
Kansalainen – asiayhteydestä riippuen myös kuluttaja, asiakas tai myös tuotteen lopputukäyttäjä – näkee vain prosessin lopputuloksen sellaisena kuin se esittäytyy televisioruudussa tai sanomalehden sivuilla. Hänellä ei ole eikä voikaan olla käsitystä siitä, millä tavalla ja millaisten valintojen tuloksena lopputuote on päätetty hänelle tarjoilla. Valinnat on tehty hänen puolestaan.

Demokraattisen mediapolitiikan kannalta kysymys on nyt: mikä suhde median tuotantoprosessilla on kansalaisen viestinnällisiin oikeuksiin? Miten hyvin mediajärjestelmä toiminnassaan vastaa informoidun ja toimintakykyisen kansalaisuuden tarpeisiin?

## MEDIAJÄRJESTELMÄN OHJAUSKEINOT

Aiheemme kannalta on olennaista tunnistaa se, että kuhunkin arvoketjun vaiheeseen kohdistuu ja on aina kohdistunut monenlaista julkista sääntelyä. Pelkästään sisällön tuotantoa säännellään monissa laeissa, samaten koostamista ja jakelua. Kysymys on, millaisia arvoja sääntely pyrkii toteuttamaan ja millaisia käytännön vaikutuksia sillä on? Missä määrin median julkinen sääntely toteuttaa informoidun kansalaisuuden tavoitteita? (Ks. kaavio 2.)

Kaavio 2. Mediajärjestelmän ohjauskeinot



*Sisällöntuotanto:* Esimerkiksi vuonna 1999 säädetyn *julkisuuslain* merkitys median sisältöjen tuotannossa on ilmeinen, koska se mahdollistaa – ainakin periaatteessa – viranomaistoiminnan laajan kriittisen julkisuuden. Ongelman muodostaa kuitenkin esimerkiksi se, että kasvava osa viranomaisten toiminnasta on ulkoistamisen, liikelaitostamisen, kilpailuttamisen ja yksityistämisen seurauksena siirtynyt ja siirtymässä julkisuuslain §24 määrittelemälle salassapidon alueelle.

Keskustelua on herättänyt myös sekä julkisten että niin sanottujen tavallisten henkilöiden yksityisyyden suoja, jota vuonna 2000 uudistetun *rikoslain* 24. luvun §8:n ei ole koettu takaavan riittävästi. Oma kysymyksensä on *tekijänoikeuslaki*, jonka sekä sanamuodoista että sovelluksesta on käyty ja käydään yhä ankaraa kiistaa. Tämä koskee muun muassa lain kohtia §12 eli kopion valmistamista teoksesta yksityiseen käyttöön; §26 eli sopimuslisenssiä, §26a-c eli hyvitystä teoksen kappaleiden valmistamisesta yksityiseen käyttöön. Kuten monessa muussakin mediaa koskevassa laissa, tekijänoikeuslainkin yhteydessä on tullut selvästi esille ongelmia, joita seuraa kun suomalaisille oikeusperiaatteille vieraita, lähinnä yhdysvaltalaista tekijänoikeusajattelua edustavia lähtökohtia tuodaan suomalaiseen lainsäädäntöön.

*Sisältöjen koostaminen:* Sisällön koostamista koskevat myös monet lait. Keskustelua on viime aikoina käyty muun muassa Yleisradion julkisen palvelun tehtävistä. On epäilty, että YLE:n taloudellisen tilanteen heikentyminen 2000-luvulla asettaa jo vaakalaudalle vuonna 1995 voimaan astuneen *Yleisradiolain* §7 mukaiset julkisen palvelun tehtävät. Toisaalta kaupalliset mainosrahoitteiset televisio- ja radioyhtiöt kampanjoivat voimakkaasti *televisio- ja radiotoiminnasta* vuonna 1998 annetun lain 2. luvussa määräämästä toimiluvasta kokonaan luopumiseksi. Yhtenä perusteluna on käytetty, että asetettujen toimilupaehtojen toteutumista ei ole tähänkään asti valvottu.

Sisältöjen koostamista koskeviin sääntelykeinoihin on kuulunut myös erimuotoinen median tuottajille suunnattu *tukipolitiikka*, kuten parlamentaarinen ja valikoiva lehdistötuki, kulttuurilehtituki, elokuvien tuotantotuki, jne. Ongelmana on, että alun perin mediajärjestelmän monimuotoisuutta ja moniarvoisuutta tukeviksi tarkoitettuja lehdistön tukijärjestelmiä on supistettu 1990-luvun puolivälistä lähtien ankarasti (Joukkoviestimet 2004, 233–248). Sähköisen median puolella tukijärjestelmiä ei ole juuri pyrittykään kehittämään. Ei-kaupallisten paikallisradioiden rohkaisemiseksi 1980-luvun lopulla käyttöön otetut tukitoimet erityisine toimilupakiintiöineen lakautettiin lähes alkuunsa (Hujanen 2001). Tällä saralla olisi suomalaisessa mediapo-

litiikassa ehkä eniten tarvetta uudelleen arviointiin ja resurssien uudelleenjakoon.

*Sisältöjen jakelu:* Sisältöjen jakelua koskevat muun muassa vuodelta 2003 oleva *viestintämarkkinalaki* sekä jo edellä mainittu *tekijänoikeuslaki*. Muun muassa kaapelijakeluyhtiöt ovat kokeneet ongelmaksi viestintämarkkinalain §134 ns. must carry -velvoitteen digitaalisessa ympäristössä. Sen mukaan kaapelitelevisioyhtiöiden on edelleenlähetettävä maksutta kaikki vapaasti yleisölle tarjolla olevat televisiokanavat, Suomessa siis ainakin kaikki YLE:n, MTV:n ja Nelosen kanavat sekä Urheilukanava – näillä näkymin ainakin yhdeksän kanavaa.

Toinen keskustelua herättänyt kysymys koskee teleyritysten niin sanottua *yleispalveluvelvoitetta* eli universaalipalvelun periaatetta. Sen sisältönä on ollut vapaasti muotoiltuna jokaisen kansalaisten oikeus saada kohtuuhintainen kiinteä puhelinliittymä kotiin, riippumatta asunnon sijaintipaikasta. Yleispalveluissa on kyse sellaisista viestintä- ”peruspalveluista, joita ilman käyttäjä ei voi selviytyä jokapäiväisessä elämässä” – kuten hallitus määrittelee syksyllä 2006 eduskunnalle antamassaan esityksessä *viestintämarkkinalain* muutokseksi (HE 150/2006 vp, 22).

On selvää, että teleyrityksille on kalliimpaa asentaa kiinteälinjainen puhelinliittymä 20 kilometrin päähän keskukselta kuin sadan metrin päähän. Nyt langattoman teknologian kehittymisen tuloksena valmisteilla oleva lakimuutos vapauttaisi EU:n viestintäpolitiikassaan ajaman teknologianeutraalisuuden nimissä teleyritykset kiinteälinjaisen puhelin-yhteyden tarjoamisen velvoitteesta. Ajatuksena on, että yleispalveluvelvoite voitaisiin jatkossa hoitaa myös langattomalla tekniikalla.

Tähän sisältyy kuitenkin ongelma, joka koskee ihmisten jokapäiväisessä elämässä yhä tärkeämmän sijan saanutta internet-yhteyttä. Toisin kuin kiinteälinjainen puhelinliittymä, langaton eli matkapuhelinverkko ei vielä kykene tarjoamaan maan laajuisesti laajakaistaisia internet-yhteyksiä. EU:n säädösten mukaan yleispalveluvelvoitteeseen sisältyy velvoite tarjota ”tarkoituksenmukainen internet-yhteys”, joka ”nopeudeltaan vastaa väestön enemmistön käytössä olevia internet-yhteyksiä” (emt. 4, 6). Vuonna 2006 laajakaistainen internet-liittymä oli tilastojen mukaan jo yli 56 prosentilla Suomen kotitalouksista, joten laajakaistayhteys tulisi tämän mukaan selvästi lukea Suomessa yleispalveluvelvoitteeseen kuuluvaksi. Tässä suhteessa hallituksen esitys on siis ristiriidassa EU:n direktiivin kanssa, ja asettaa kansalaiset eriarvoiseen asemaan laajakaistaisen internet-yhteyden hankinnassa.

*Mediasisältöjen vastaanotto ja käyttö:* Myös vastaanottoa ja käyttöä ohjaavat useat lait ja säädökset. Edellä olen jo viitannut *tekijänoikeuslakiin*, jonka viimeaikaiset muutokset ovat herättäneet runsaasti keskustelua. Erityisesti on kritisoitu lain §50, joka koskee tallenteen kopiointisuojaan murtamista, sekä §60 momentteja a-c, jotka koskevat muun muassa verkon välityksellä tapahtuvaa laitonta kopiointia ja kopioiden edelleen lähettämistä tai luovuttamista.

Muita käyttäjää koskevia ajankohtaisia kysymyksiä ovat muun muassa keskustelu *televisionmaksun* tulevaisuudesta – toisin sanoen, säilyykö jatkossakin erillinen television katselijoilta perittävä televisionmaksu, vai siirrytäänkö Yleisradion rahoituksessa jollakin aikavälillä esimerkiksi suoraan budjettirahoitukseen. Käyttäjää koskee myös *digitelevision* tulo, eli television analogisen lähetystoiminnan lakkaaminen vuoden 2007 kesällä ja siirtyminen yksinomaan digitaaliseen lähetyksen ja vastaanottoteknologiaan. Keskustelua käydään edelleen siitä, pitäisikö tästä aiheutuvia kustannuksia kompensoida television käyttäjille, ja jos, niin missä muodossa.

## DEMOKRAATTISEN MEDIAPOLITIIKAN HAASTEET

Olen edellä nostanut esille eräitä viimeaikaisia mediaa koskevaan lainsäädäntöön liittyviä kysymyksiä. Vaikka monet niistä ovat herättäneet myös julkista huomiota, on useat hyväksytyt ilman laajempaa keskustelua. Monia muitakin asioita voitaisiin ottaa tarkasteluun. Niitä kaikkia yhdistää se, että ne koskevat tavalla tai toisella kansalaisten viestinnällisten oikeuksien toteutumista. Olen edellä hahmotellut yleisellä tasolla näkökulmaa, joka voisi mahdollistaa mediajärjestelmää koskevan yleisemmän tavoitekeskustelun: millaisia tavoitteita mediajärjestelmän toiminnalle demokratiassa voitaisiin asettaa? Millaisia ohjauskeinoja näihin tavoitteisiin pääsemiseksi tai niiden toteuttamiseksi voitaisiin käyttää? Missä määrin nykyinen sääntelyjärjestelmä toteuttaa informoidun ja toimintakykyisen kansalaisuuden tavoitteita?

Tästä näkökulmasta tulisi tarkastella kulloisiakin media- ja viestintäpoliittisia ratkaisuja, kuten esimerkiksi käsittelyssä oleva yleispalveluvelvoitteen määrittelyä koskeva viestintämarkkinalain muutosta. Miten ne vaikuttavat mediajärjestelmän toiminnan kokonaisuudessa: edistävätkö vai haittaavatko ne kansalaisten viestinnällisten oikeuksien toteutumista?

Nähdäkseni tässä olisi erinomainen aihe vakavalle tutkimukselle. Arvelen, että lain-säättäjää saattaisi kiinnostaa kovasti oman toimintansa vaikutusten perusteellinen arviointi. Tässä tapauksessa se kohdistuisi vielä erittäin ajankohtaiseen aiheeseen, mediaan ja mediajärjestelmän toimintaan.

## KIRJALLISUUS:

---

CRIS (2005) Assessing Communication Rights: A Handbook. The Campaign for Communication Rights in the Information Society. September. <http://www.crisinfo.org/pdf/ggpen.pdf> (luettu 28.11.2006)

Croteau, David & Williams Hoynes (2001) The Business of Media: Corporate Media and the Public Interest. Thousands Oaks, California: Pine Forge Press

Dahlgren, Peter (2000) Media, Citizenship and Civic Culture. – Teoksessa Curran, James & Michael Gurevitch (toim.) Mass Media and Society. Third Edition. London: Arnold. (310–328)

Gripsrud, Jostein (2002) Understanding Media Culture. London: Arnold

HS 2006: Hannu Savola patistaa karsimaan lööppien ylilyönnit. Ilta-Sanomien uusi päätoimittaja suuntaa lehteään asijournalismiin. Helsingin Sanomat 26.9.2006 (s. B5)

Hujanen, Taisto (2001) Ääniradio. Teoksessa Nordenstreng, Kaarle & Osmo A. Wiio (toim.) Suomen mediamaisema. Helsinki: WSOY (93–113)

Hutchison, David (1999) Media Policy: An Introduction. Oxford: Blackwell

I-S 2006: Ilta-Sanomien vastaava päätoimittaja eroaa tehtävästään 22.9.2006 <http://www.iltasanomat.fi/uutiset/kotimaa/uutinen.asp?id=1239535> (luettu 28.11.2006)

Joukkoviestimet: Finnish Mass Media 2004 (2005) Kulttuuri ja viestintä 2004:2. Helsinki: Tilastokeskus

Journalistin ohjeet 1992. <http://www.jsn.fi/jourohje.html> (luettu 28.11.2006)

Karpela, Tanja: Mediäväkivalta ja lapset -tiedotustilaisuus 28.02.2006. Opetusministeriö, Helsinki

<http://www.minedu.fi/OPM/Puheet/2006/2/Mediavakivaltajalapset.html?lang=fi> (luettu 28.11.2006)

Karpela, Tanja: Mediakasvatusseminaari 21.10.2004. Opetusministeriö, Helsinki [http://www.minedu.fi/OPM/Puheet/2004/10/mediakasvatusseminaari\\_helsinki?lang=fi](http://www.minedu.fi/OPM/Puheet/2004/10/mediakasvatusseminaari_helsinki?lang=fi) (luettu 28.11.2006)

Kurtz, Paul (1998) *The New Mediocracy: A Threat to Democracy*. [www.csicop.org/articles/mediocracy/](http://www.csicop.org/articles/mediocracy/) (luettu 22.9.2006)

Lindqvist, Ulf & Timo Siivonen & Helene Juhola (2005) *Mediaveturi. Mediateollisuus Suomen uudeksi veturiksi*. Tutkimusraportti TTE4-2004-18. Versio 1.0. Helsinki: VTT tietotekniikka

Louw, Eric (2005) *The Media and Political Process*. London: Sage

McQuail, Denis (1994) *Mass Communication Theory*. Third Edition. London: Sage

Meyer, Thomas (2002) *Media Democracy: How the Media Colonize Politics*. With Lew Hinchman. Cambridge: Polity

Nieminen, Hannu & Mervi Pantti (2004) *Media markkinoilla. Johdatus joukkoviestintään ja sen tutkimukseen*. Helsinki: Loki

Nieminen, Hannu & Minna Aslama & Mervi Pantti (2006) *Media ja demokratia Suomessa. Kriittinen näkökulma. Hallituksen kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma*. Oikeusministeriön julkaisu 11/2005. Oikeusministeriö: Helsinki

OPM 2004: Mediäväkivalta. Lapset ja media. Luonnos toimintaohjelmaksi 2005 – 2007. Opetusministeriön monisteita 2004:10. Helsinki 2004: Opetusministeriö

OM 2005: Mediakasvatus 2005. Kansalliset kehittämistarpeet. Oikeusministeriön julkaisu 2005:5

<http://www.om.fi/Etusivu/Julkaisut/Julkaisusarjat/Julkaisuja/Julkaisujenarkisto/Oikeusministerionjulkaisuja2005/1146646733049> (luettu 28.11.2006)

Phillips, Kevin P. (1975) *Mediacracy: American Parties and Politics in the Communication Age*. Doubleday Publishing (

Seaton, Jean (2006) *Making the world more intelligent; what difference can the media make?* Paper for the Committee of the Future and the Finnish Parliament on the 100th Anniversary of its inauguration. Helsinki 2.10.2006.

Sparks, Colin & John Tulloch (2000) (toim.) *Tabloid Tales: Global Debates over Media Standards*. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield

Stenvall-Virtanen, Sari & Maija Vähämäki (toim.) (2006) *Mediatalous. Liiketoiminnan ja yrittäjyyden perusteet viestintäalalle*. Helsinki: Edita

Uudet journalistin ohjeet 2005. <https://www.journalistiliitto.fi/Resource.php/sivut/sivut-journalistiliitto/pelisaannot/journalistinohteet/uudet.htx> (luettu 28.11.2006)

WACC (2006) *Communication Rights*. The World Association for Christian Communication.

[http://www.wacc.org.uk/wacc/programmes/communication\\_rights](http://www.wacc.org.uk/wacc/programmes/communication_rights) (luettu 28.11.2006)

## SÄÄDÖKSET:

---

Julkisuuslaki: Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 21.5.1999/621

Rikoslaki 19.12.1889/39

Tekijänoikeuslaki 8.7.1961/404

Yleisradiolaki: Laki Yleisradio Oy:stä 22.12.1993/1380



Laki televisio- ja radiotoiminnasta 9.10.1998/744

Viestintämarkkinalaki 23.5.2003/393

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi viestintämarkkinalain muuttamisesta HE  
150/2006

# DEMOKRATIA, JULKISUUS JA LAINSÄÄDÄNTÖ

---

THOMAS WILHELMSSON

Maailmalta kuuluu tavan takaa outoja oikeudellisia uutisia. Veritulpasta kärsineet lentomatkatustajat nostavat vahingonkorvauskanteita lentoyhtiöitä vastaan, koska istuinten välillä on ollut liian vähän tilaa, ylipainoiset haastavat pikaruokaketjuja vastaan ylipainoisuuden aiheuttamista ongelmista.

Meilläkin tuomioistuimet saattavat joutua ratkomaan ensi silmäyksellä yllättävän tuntuisia asioita. Esimerkkinä voidaan mainita vaikkapa kysymys koulukiusaamisesta vahingonkorvausoikeudellisena ongelmana. Pitääkö koulun – ja sen ylläpitäjänä kunnan – kantaa vastuu siitä, että koulun oppilaat kiusaavat toisia oppilaita?<sup>1</sup>

Toisinaan kehitys ei pysähdy tähän. Kun jokin tapaus on saanut riittävästi julkista huomiota, lainsäätäjän kutsutaan apuun. Ruotsissa onkin jo saatu aikaan uutta koulukiusaamista koskevaa lainsäädäntöä,<sup>2</sup> EU:ssa pohditaan parhaillaan, miten ehkäistään ylipainoisuutta, lihavuutta ja kroonisia sairauksia;<sup>3</sup> muun muassa halutaan säännellä harhaanjohtavien terveystietojen käyttöä elintarvikkeiden markkinoinnissa.

Tämänkaltaiset tapaukset kertovat muutoksesta tavassamme käyttää ja kehittää oikeutta ja lainsäädäntöä. Muutos liittyy myös demokratian toiminnan muuttumiseen.

## MUUTTUNUT DEMOKRATIA

---

Nykyään kuulee usein valitettavan demokratian ongelmista. Aiheellisesti ollaan huolestuneita äänestysprosenttien laskusta, puolueiden jäsenmäärien kutistumisesta, eri

---

<sup>1</sup> Tällaisia tapauksia ratkaistiin lähes samanaikaisesti Kuhmon käräjäoikeudessa ja Karlstadin käräjäoikeudessa Ruotsissa syksyllä 1999, ks. Helsingin Sanomat 17.11.1999, jossa tapauksia selostetaan laajasti. Ruotsissa on sittemmin annettu korkeimman oikeuden ratkaisu, NJA 2001 s. 755. Suomessa hovioikeus on vastikään (syyskuussa 2006; vielä julkaisematon) hylännyt koulukiusauskanteen Hämeenlinnan kaupunkia vastaan, jonka Hämeenlinnan käräjäoikeus oli hyväksynyt vuonna 2005.

<sup>2</sup> Lagen om diskrimineringar och kränkning i skolan tuli voimaan huhtikuun 1 päivänä 2006.

<sup>3</sup> Ks. kommission vihreää kirjaa, COM(2005) 637 final.

poliittisten suuntien samankaltaistumisesta ja teknokratisoitumisesta sekä nuorison vähäisestä mielenkiinnosta politiikkaa kohtaan. Tällaisista ongelmista, joita on kuvattu hyvin myös tämän seminaarin pohjapapereissa, onkin syytä kantaa huolta.

Samalla kun pohditaan, mitä voitaisiin tehdä tilanteen parantamiseksi, on kuitenkin syytä pitää esillä myös toinen näkökulma. Kuvatut demokratian ja politiikan ongelmat ovat edustuksellisen demokratian ja politiikan ongelmia. Jos näkökulmaa lavennetaan, politiikka ei ehkä näytäkään niin kuolleelta kuin kriitikoiden puheenvuoroista voisi päätellä.

## MIKROPOLITIIKAN ESIINMARSSI

Myöhäismodernia aikaa on sanottu "mikropolitiikan" ajaksi, jota luonnehtii erilaisten pienryhmien, vähemmistöjen ja satunnaisten toimijoiden tuleminen keskeisiksi osiksi yhteiskunnallista toimintaa. Uudet yhteiskunnalliset liikkeet ovat tälle ajalle tyypillinen historiallinen ilmiö. Paljon huomiota saaneessa trilogiassaan *The Information Age* informaatioyhteiskunnan guru Manuel Castells nostaa näiden liikkeiden roolin huomionsa keskipisteeseen ja kuvaa miten erääksi yhteiskunnalliseksi päätoimijaksi on noussut verkostoitunut ja hajautettu organisaatio- ja interventiomuoto.<sup>4</sup>

Myöhäismoderni mikropolitiikka tai alapolitiikka (subpolitics)<sup>5</sup> tarkoittaa mm. sitä, että politiikkaa eivät tuota vain perinteiset instituutiot ja organisaatiot, vaan kasvavassa määrin monenlaiset aktivistit. Erilaisten ruohonjuuritason ympäristöpolitiikkaa, kehityspolitiikkaa, sukupuolipolitiikkaa ym. ajavien liikkeiden merkitys on kasvanut.

Kun puhutaan mikropolitiikan esiinmarssista, ei kuitenkaan viitata pelkästään paljon huomiota saaneiden vaihtoehtoliikkeiden kasvavaan näkyvyyteen, vaan kysymys on laajemmasta muutoksesta tavassa tehdä politiikkaa. Myös perinteisten organisaatioiden, kuten ammattiyhdistysten ja poliittisten puolueiden, poliittinen toiminta on muuttunut luonteeltaan yhä enemmän asiakohtaiseksi, tässä mielessä mikropoliitti-

---

<sup>4</sup> Manuel Castells, *The Power of Identity, The Information Age: Economy, Society and Culture, Volume II* (Blackwell Publishers, 1997) s. 362: "...the...main agency detected in our journey across the lands inhabited by social movements, is a networking, decentered form of organization and intervention... These networks...are the actual producers, and distributors, of cultural codes."

<sup>5</sup> Ks. esim. Fredric Jameson, *Postmodernism or, the cultural logic of late capitalism* (Verso, 1991) s. 318 ss. ja Ulrich Beck teoksessa Beck, Giddens & Lash, *Reflexive Modernization* (Polity Press, 1994) s. 16 ss.

seksi. Mikropolitiiikan toimijat voivat toisin sanoen olla järjestäytymättömiä, mutta ne voivat myös toimia järjestäytyneiden organisaatioiden puitteissa tai jopa julkisvallan osana. Esimerkiksi kuluttaja-asiamies on tyypillinen myöhäismodernin mikropolitiiikan toimija.

Verkostot eivät kunnioita perinteisiä rajoja. Kansainvälistyminen ja informaatioteknologia ovat tuoneet kentälle uusia kansainvälisiä verkostoja.<sup>6</sup> Näiden verkostojen merkitys kasvaa erittäin nopeasti: Raimo Väyrysen laskelmien mukaan kansainvälisten kansalaisjärjestöjen määrä nelinkertaistui 1990-luvulla.<sup>7</sup>

## JULKISUUDEN ASEMAN JA ROOLIN MUUTTUMINEN

---

### POLITIikka KAMPPAILUNA JULKISUUDESTA

Politiikan muuttuminen mikropolitiiikaksi muuttaa myös politiikan tekemisen muotoja ja sisältöjä. Samalla se muuttaa myös oikeuden luomista ja sen soveltamista.

Muutokset ovat yhteydessä muun muassa joukkotiedotuksen keskeiseen asemaan myöhäismodernissa eli siihen tosiasiaan, että tapamme ymmärtää ja arvioida todellisuutta perustuu median tarjoamiin mielikuviin. Mediatyhteiskunnassa mielikuvat ovat "todellisempia" kuin todellisuus; tai toisin sanoen, "todellisuus" on mielikuvia.

Tässä auditoriossa on tuskin tarpeen kuvata yksityiskohtaisemmin median merkitystä poliittisessa toiminnassa. Pierre Bourdieun kuvaus ilmiöstä, jota hän kutsuu "journalistiikan vallaksi"<sup>8</sup> tai Manuel Castellsin väite siitä että mediasta on tullut politiikan etuoikeutettu sfääri,<sup>9</sup> heijastaa nyky-yhteiskunnan olennaista piirrettä. Poliitikasta on tullut kamppailua julkisuudesta. Julkisuuden ja julkisen agendan valtaaminen on politiikan tekemisen yksi keskeinen tavoite ja väline.

Mikropolitiiikan esiinmarssi ruokkii ja vahvistaa tätä kehitystä. Julkisuus on menestyksellisen mikropolitiiikan elinehto.

---

<sup>6</sup> Tätä kuvaa laajalti *Castells* 1997.

<sup>7</sup> *Raimo Väyrynen*, *Globalisaatiokritiikki ja kansalaisliikkeet* (Gaudeamus, 2001) s. 175.

<sup>8</sup> *Pierre Bourdieu*, *Om televisionen* (Brutus Östlings Bokförlag, 1998) s. 97 ss.

<sup>9</sup> *Castells* 1997 s. 311: "have become the privileged space of politics."

## POLITIikka REAKTIONA JULKISUUTEEN

Julkisuus ei ole vain kenttä jossa politiikkaa tehdään, väline, joka täytyy vallata jotta onnistuttaisiin poliittisessa kamppailussa. Se on samalla toimija – tai pikemminkin joukko toimijoita – jonka viestintään poliittisten toimijoiden on pakko vastata. Poliittikka ei ole vain kamppailua julkisuudesta, siitä tulee väistämättä kasvavassa määrin myös jatkuvaa reaktiota julkisuuteen. Mitä julkisuus, tai toinen poliittinen toimija julkisuuden välityksellä, nostaa agendalle, siihen on vastattava.

Tässä on myös uusien mikropoliittisten toimijoiden mahdollisuus. Onnistumalla julkisuuspisteiden noukinnassa, työntämällä uusia asioita julkiselle agendalle, toimijat pakottavat myös perinteisen poliittisen koneiston reagoimaan. Näin perinteisestäkin politiikasta tulee kasvavassa määrin mikropoliittikkaa.

## OIKEUTEEN KOHDISTUVIA PAINEITA

---

### OIKEUS VÄLINEENÄ JULKISUUSKAMPPAILUSSA

Julkisuuden tuottamien mielikuvien tärkeys vaikuttaa myös tapaan millä hahmotamme oikeuden tehtäviä. Mielikuvayhteiskunnassa oikeuden ideologiset aspektit tulevat keskeisemmiksi. Oikeus on tapa tuottaa yhteiskuntaa koskevia mielikuvia.<sup>10</sup> Oikeudellisia uudistuksia puolustetaan yhtä lailla sen perusteella, minkälaisia mielikuvia ne välittävät yhteiskunnallisista arvoista ja käyttäytymismalleista kuin sen perusteella, mitkä lainsäädännön suoranaiset vaikutukset todellisuudessa ovat.

Oikeus muuttuu myös oikeudenkäyntikeskeisemmäksi, anglosaksistuu. Oikeudenkäynti tarjoaa yhden tavan noukkia pisteitä taistelussa julkisesta huomiosta. Oikeudenkäyntien avulla mikropoliittiset toimijat, mutta myös vallanpitäjät,<sup>11</sup> voivat tuoda moraalaisia kysymyksiä julkiselle agendalle.

---

<sup>10</sup> Oikeuden tehtäviä onkin verrattu uutisten tehtäviin, ks. Richard V. Ericson, *Why Law is Like News*, teoksessa David Nelken (toim.), *Law as Communication* (Dartmouth, 1996) s. 195 ss.

<sup>11</sup> Ks. esim. Ericson 1996 s. 204: ”The news media institution has become pivotal to the ability of authorities to make convincing claims. Through its law stories, it offers a pervasive and persuasive means by which authorities can seek wider consent for their moral preferences.”

Tupakka-oikeudenkäynti on eräänlainen malliesimerkki.<sup>12</sup> Kuten tupakka-oikeudenkäynnit muissa maissa myös suomalainen prosessi osoittaa, miten terveysjärjestöt ja vastaavat ryhmät voivat käyttää hyväksi yksityisoikeudellista vastuujärjestelmää omien tavoitteidensa nostamiseksi julkiselle agendalle. Tämänkaltaisissa tapauksissa juttujen lopputulos ei välttämättä ole yhtä olennainen kuin se, että jo itse prosessin avulla saadaan aikaan asiaa koskevaa julkista keskustelua.

Oikeutta käytetään usein vain osana laajempaa strategiaa. Oikeudenkäynnit voidaan yhdistää muihin julkisuutta tavoitteleviin toimenpiteisiin. Mainitakseni kuvaavan esimerkin, suomalaisten säästöpankkien päätöksiin yksipuolisesti nostaa olemassa olevien asuntoluottojen korkoja 1990-luvun alussa reagoitiin Asukasliiton johtamalla kampanjalla, johon liittyi sekä lehti- ja tv-keskusteluja että useita oikeudenkäyntejä niitä säästöpankkeja vastaan, jotka eivät suostuneet muuttamaan päätöstään.<sup>13</sup>

Oikeudenkäynnit tarjoavat mahdollisuuden mikropolitikan toimijoille kiinnittää julkista huomiota niihin asioihin, joita kyseinen toimija ajaa. Ajateltavissa olevien mahdollisuuksien määrä on lähes rajaton. Toiminnan sosiaalisen sisällön vuoksi mielenkiintoinen esimerkki on amerikkalaiset ns. “köyhäin asianajajat” (“poverty lawyers”), jotka ovat keskittyneet ajamaan oikeudenkäyntejä esimerkiksi kodittomien oikeudesta kotiin. Tässä toiminnassa on katsottu, että itse oikeudenkäynti ja tuomio ovat symbolisia resursseja, koska niiden kautta ongelma saa laajaa huomiota tiedotusvälineissä.<sup>14</sup>

Alussa mainitsin jo ylipainoisten korvausprosessit. Juridisesti niitä voidaan todennäköisesti pitää aika lailla keinotekoisina. Mutta siitähän ei ole kysymys: niistä seurannut keskustelu ja tietoisuuden kasvu ovat olleet merkittäviä. Ja McDonald’s tarjoaa nykyään myös salaattia.

Lainsäädäntötoiminnan kannalta mielenkiintoista on se, että mikropoliittiset prosessit ja muut oikeudelliset aktiot tuovat uusia asioita ei pelkästään politiikan vaan myös

---

<sup>12</sup> Ks. KKO 2001:58.

<sup>13</sup> Ks. KKO 1992:50.

<sup>14</sup> Ks. esim. *Beth Harris*, *Representing Homeless Families: Repeat Player Implementation Strategies*, *Law & Society Review* 1999 s. 911–939, erityisesti s. 916 ss. Viittaaminen amerikkalaisiin kokemuksiin on tosin ongelmallista, koska niitä ei erilaisen kulttuuritaustan vuoksi (onneksi) voida suoraan siirtää eurooppalaiseen kontekstiin.

oikeuden agendalle. Jo koulukiusaamista koskeva alkuesimerkkini osoittaa, miten oikeudenkäyntiä saattaa seurata lainsäädäntö. Tupakka-oikeudenkäyntiinkin otettiin lainsäädäntötyön yhteydessä kantaa.<sup>15</sup> Jos ongelma on jo oikeudellistettu, ajatus sen ratkaisemisesta oikeuden – lainsäädännön – välinein on varsin luonteva.

## OIKEUS VASTAUKSENA JULKISUUDEN VAATIMUKSIIN

Yleisemminkin oikeus on tulossa responsiivisemmaksi julkisuuden asettamiin vaatimuksiin. Kun jokin ongelma on noussut julkiselle agendalle se siirtyy heti myös poliittiselle agendalle. Sieltä askel oikeudelliseen on varsin lyhyt. On totuttu ajattelemaan, että melkein mikä tahansa ongelma on ratkaistavissa lainsäädännöllä.

Kun media vaatii toimenpiteitä jonkin ongelman ratkaisemiseksi, ratkaisukeinoksi ajatellaan usein juuri lainsäädäntöä. Kysytään, miksi lainsäätäjät ei ole vielä reagoi-nut puheena olevaan ongelmaan. Ja julkisuuteen reagoiva politiikka vastaa uudella lainsäädännöllä. Lakikirjamme on täynnä pieniä lakeja ja lainmuutoksia, jotka ovat syntyneet vastauksena julkisuudessa käsiteltyyn ongelmaan. Vaikka toki systemaattisia kokonaisuudistuksia tehdään edelleenkin, tuntuu siltä, että tilannesidonnaisten osittaisratkaisujen määrä myöhäismodernissa yhteiskunnassa vain nousee.

EU:n lainsäädäntökoneiston toiminta on myös omiaan vahvistamaan tätä trendiä. Direktiiveillä nimenomaan ratkaistaan julkisuudessa huomattuja tai muuten havait-tuja tosiasiallisia ongelmia yhteismarkkinoiden toiminnassa. Oikeusjärjestyksen ja sen osa-alueiden kokonaisvaltainen ja systemaattinen kehittäminen ei ole ollut päällim-mäisenä EU:n agendalla – eikä sen luonnollisesti tulekaan olla.

## SEURAUKSET LAINSÄÄDÄNNÖLLE JA OIKEUDEN RAKENTEELLE

---

### TILANNESIDONNAISUUS

Julkisuushakuinen ja responsiivinen politiikka siis muuttaa oikeutta. Mitä tämä mer-kitsee lainsäätäjän kannalta?

---

<sup>15</sup> Ks. II LaVM 4/1990 s. 2.

Mikropoliittiset lainsäädäntöhankkeet, jotka liittyvät julkiselle agendalle tuotuun yhteiskunnalliseen ongelmaan, eivät välttämättä ole helposti istutettavissa perinteiseen oikeudelliseen systematiikkaan. Systemiä koossapitävät horisontaaliset oikeusperiaatteet ja oikeuskäsitteet eivät aina ole hyviä välineitä tilannesidonnaisen lainsäädännön kuvaamiseen. Lainsäädännössä joudutaan käyttämään sellaisia säädeltävän tilanteen mukaisia määritelmiä, soveltamisaloja ja seuraamuksia, jotka eivät sovi perinteisiin oikeudellisiin muotteihin.

Mikropoliitiikan ja median keskeiseen rooliin perustuva, oikeudenkäyntejä korostava lähestymistapa luo samansuuntaisia paineita oikeudellisen käsitemaailman avaamiseksi. Oikeudenkäyntikeskeinen näkemys oikeudesta, jossa tapauksen tosiasiat ovat keskeisiä ja yleiseen normiin kiinnitetään vähemmän huomiota, ei tue tiukan oikeudellisen systeemin ylläpitämistä.

Myös oikeuden kansainvälistyminen tukee omalta osaltaan kehitystä kohti tilannesidonnaisempaa kielenkäyttöä. Oikeudelliset ideat ja ratkaisumallit liikkuvat yleensä maasta toiseen konkreettisen ongelman ratkaisun muodossa, eivätkä laajoina oikeusoppillisina perusteluina. Ratkaisuja saatetaan kopioida toisesta maasta riippumatta siitä systemaattisesta kontekstista, johon ratkaisu tässä maassa sijoittuu.<sup>16</sup>

## SYSTEEMIN ROMAHTAMINEN

Lyhyellä tähtäyksellä tämä ei välttämättä vaikuta kovin radikaalisti oikeudellisten toimijoiden systeemisuuntautuneeseen itseymmärrykseen. Oikeudellisessa ajattelussa ja opetuksessa oikeusjärjestystä kuvataan edelleen suurelta osin perinteisin oikeudellisin jaotteluin ja käsittein. Järjestelmään tulee kuitenkin jatkuvasti uusia halkeamia. Mitä aktiivisemmin oikeudelliset toimijat pyrkivät sopeutumaan tilanteeseen, sitä nopeammin muutokset tavassamme hahmottaa oikeutta näkyvät.

On yhä vaikeampaa pitää kiinni kontinentaalista ideaalista, jossa oikeus esiintyy johdonmukaisena normatiivisena järjestelmänä. Syntyy uusia oikeudenaloja – vaikka-

---

<sup>16</sup> Usein mainittu esimerkki on englantilainen, testamenttia laatineen asianajajan vastuuta koskeva oikeustapaus *White v. Jones* [1995] 2 A.C. 240, jossa englantilainen tuomari perusteluissaan laajalti kuvasi ”saksalaista kokemusta” ja käytti hyväkseen Saksan oikeuden mukaisia argumentteja, siitä huolimatta että kyseinen ongelma oikeussystemaattisesti sijoittui eri paikkaan Saksassa ja Englannissa.



pa urheilu-oikeus tai informaatio-oikeus – joiden suhde perinteiseen systematiikkaan on hyvin epäselvä. Oikeudellinen asiantuntemus eriytyy yhä pienempiin osiin. Perinteistä systeemiä haikailevien puheenvuoroissa saatetaankin kuvailla oikeuden nykyistä tilaa varsin kielteisillä käsitteillä, puhumalla vaikkapa – esimerkkinä on saksalaistutkijan arvio EU-oikeuden vaikutuksesta saksalaiseen järjestelmään – ”hampurilais-, nasigoreng- ja pomes-oikeuskulttuurista”.<sup>17</sup>

## ONKO ONGELMA?

---

Oikeudellisen järjestelmän romahtamista on lakimiesten piirissä arvosteltu lähinnä kahdesta syystä. Toisaalta ajatellaan oikeusjärjestyksen peruseriaatteeksi nostetun yhdenvertaisuuden kärsivän liian hajanaisesta ja tilannesidonnaisesta lainsäädännöstä ja toisaalta uskotaan oikeuskäsitteiden ja -periaatteiden suhteellistumisen merkitsevän tärkeän oikeudellisen ennakoitavuuden vähenemistä. Molemmat huolenaiheet ovat varmasti aiheellisia, mutta niiden merkitystä saatetaan helposti ylikorostaa juristien kannanotoissa.

## EPÄJOHDONMUKAISUUS JA VÄÄRYYDEN KOKEMINEN

Yhdenvertaisuuseriaate kohdistaa huomion eri henkilöryhmien samanlaisen kohtelun vaatimuksiin. Sen tähtäimessä ovat ensisijaisesti henkilöt ja henkilöryhmät suhteellisen konkreeteissa tilanteissa.<sup>18</sup> Perusteetta henkilöä ei saa syrjiä hänen henkilöönään liittyvien ominaisuuksien perusteella. Henkilösidonnaisesta diskriminointikiellosta ei suoraan ole mahdollista tehdä johtopäätöksiä siihen, kuinka johdonmukaisen oikeuden on oltava eri tilanteiden näkökulmasta katsoen.

Samanlaista kohtelua samanlaisissa tilanteissa tarkoittavan yhdenvertaisuuseriaatteen soveltamisen peruskysymys onkin tilanteiden samanlaisuuden vaatimus. Yhdenvertaisuuden loukkaamiseen liittyvä vääräkokemus syntyy vain jos eri tavoin käsitellyt tilanteet koetaan riittävän samanlaisiksi. Kysymys tilanteiden samuudesta

---

<sup>17</sup> *Uwe H. Schneider*, Europäische und internationale Harmonisierung des Bankvertragsrechts, Neue Juristische Wochenschrift 1991 s. 1993.

<sup>18</sup> *Raimo Sihala*, Oikeustieteen tieteenteoria (Suomalainen lakimiesyhdistys, 2003) s. 235 katsoo yhdenvertaisuuseriaatteen oikeuslähdeopillisesti edellyttävän, että tuomari noudattaa tuomioistuinten antamia prejudikaatteja ja muuta vakiintunutta oikeuskäytäntöä.

tai erilaisuudesta ei kuitenkaan ole ratkaistavissa ennalta annettujen, objektiivisten kriteerien perusteella.

Ei ole mitenkään selvää, että yhdenvertaisen kohtelun edellyttämiä samuuden kriteereitä olisi haettava juuri oikeusjärjestyksen perinteisestä systematiikasta. Pikemminkin tuntuu siltä, että yhdenvertaisuuden toteutumista pitäisi tarkastella käytännön tilanteissa ja niistä nousevien samuuskäsitysten perusteella, tilannesidonnaisesti. Vääräyden kokemukset syntyvät arkikäytännössä, eivät juridisessa järjestelmässä. Siksi yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta perinteisen oikeusjärjestyksen pirstaloituminen ei ole keskeinen ongelma.

## ENNAKOITAVUUDEN VÄHENEMINEN?

Onko oikeuden epäjohdonmukaisuuden kasvu sitten ongelma oikeudellisten ratkaisujen ennakoitavuuden kannalta? Tähtäkään osin vastaus ei ole yksiselitteinen.

Tilannesidonnainen lainsäädäntö on usein varsin seikkaperäistä. Oikeusjärjestyksen antaman käsitteellisen tuen puutetta korvataan yksityiskohtaisella kirjoitustyylillä. Yleensä kiinteät yksityiskohtaiset säännökset johtavat suurempaan ennakoitavuuteen kuin pakostakin epämääräisemmät ja joustavat yleiset periaatteet. Ydinalueellaan lain pitäisi, jos se on asianmukaisesti kirjoitettu, lisätä ratkaisujen ennakoitavuutta.

Kuitenkin lakia on myös pakko tulkita ja sen aukkoja pitää käytännössä jatkuvasti täydentää. Juuri tältä osin lain ankkuroituminen oikeudelliseen järjestelmään voi ainakin jossain määrin helpottaa sen soveltamista ja lisätä oikeudellista ennakoitavuutta. Ennakoitavuudella tarkoitetaan tällöin kuitenkin asiantuntijoiden ennakoitavuutta. Oikeuden käsite- ja periaatejärjestelmään sosialisoituneet lakimiehet pystyvät paremmin ennakoimaan, miten kollegat tulevat toimimaan.

Oikeudellisen järjestelmän pirstaloituminen lienee kuitenkin, alussa mainitsemistani syistä, jo edennyt niin pitkälle, että perinteisen systemaattisuuden perään haikaileminen on epärealistista. Jos olemassa olevista palasista halutaan rakentaa näennäisesti johdonmukainen systeemi, se joudutaan tekemään niin abstraktien arvojen tai oppien varaan, että systeemin ennakoitavuutta lisäävä vaikutus jää hyvin rajalliseksi. Hyvin joustavat oikeusperiaatteet, joita on tarjottu ratkaisuksi myöhäismodernin yhteiskunnan vaatimaan tilanneherkkyyteen, eivät voi merkittäväällä tavalla kasvattaa ennakoitavuutta.

### VÄISTYVÄ ASiantuntijakieli?

Tilannesidonnaisemman oikeuden ja lainsäädännön puristuksessa tapahtuvaan perinteisen oikeudellisen systematiikan ja käsitevälineistön merkityksen vähenemiseen liittyy myös myönteisiä piirteitä. Vaikka oikeudellisten käsitteiden ja periaatteiden suhteellistuminen saattaa juristin silmissä näyttää pääosin ongelmalliselta, yhdenvertaisuutta ja ennakoitavuutta vaarantavalta kehitykseltä, sillä voi demokratian kannalta olla myönteisiäkin piirteitä.

Pragmaattinen ja tilannesidonnainen lainsäädäntö ja ratkaisutoiminta edellyttävät tilannesidonnaisemman kielenkäytön omaksumista. Hyvässä skenaariossa tämä merkitsee juridisen kielen ja arkikielen lähentymistä. Alussa mainitsemassani koulukiusaamisjutussa voidaan suoraan kiinnittää huomio koulukiusaamisesta syntyneen vahingon korvattavuuteen, sen sijaan tai ainakin sen ohella että abstraktisti keskityttäisiin puhumaan yleisin juridisin käsittein tuottamuksesta ja isännänvastuusta. Oikeuden arkikielistyminen voi horjuttaa sellaisen juridisen asiantuntijakielen asemaa, jonka käyttö ei ole oikeusjärjestyksen toiminnan kannalta välttämätöntä, vaan jonka ensisijainen tehtävä – tiedostettu tai tiedostamaton – on oikeudellisen asiantuntijuuden valta-aseman turvaaminen.

Oikeuden arkikielistymiselle on toki myös vastavoimia. Oikeuden kansainvälistyminen, ja erityisesti EY-oikeus, on tunnetusti tuonut mukanaan uutta, varsin läpinäkyvää oikeudellista slangia. Uusien teknisten, arkikielelle vieraiden kielenkäyttötapojen mahdollisuus on myös ilmeinen. On selviä paineita tuoda oikeuteen tekniikan, taloustieteen ja muiden tieteiden erityiskielistä tuotuja käsitteitä väistymässä olevan oikeudellisen erityiskielen tilalle.

### POLIITTISEMPI LAINSÄÄDÄNTÖTOIMINTA

Politiikan kieli on, tai sen pitäisi olla, arkikieltä. Oikeuden arkikielistyminen on yhteiskunnan ajankohtaisiin tarpeisiin liittyvien lainsäädäntöinterventioitten seuraus, joka laajentaa samanlaisen lainsäädännön mahdollisuuksia tulevaisuudessa. Juridisen erityiskielen aseman heikentyminen avaa mahdollisuuden poliittisemmälle lainsäädäntötoiminnalle.

Oikeuden kasvava tilannesidonnaisuus liittyy politiikan tilannesidonnaisuuteen. Myöhäismodernin ihmisen kiinnostus on arjen niin sanotuissa pienissä asioissa ja näiden asioiden kautta kiinnostutaan politiikasta. Koulukiusaamisen sääntely saattaa kiinnostaa sellaisiakin, joille esimerkiksi siviilioikeudellisten peruskäsitteiden ja -periaatteiden kohtalo on täysin vailla mielenkiintoa. Koulukiusaamiseen liittyvän korvausvelvollisuuden sääntelyä koetaan paljon kiinnostavammaksi, poliittisemmaksi kuin vahingonkorvauslainsäädännön kokonaisuudistusta.

Vaikka oikeudellinen systeemi onkin tärkeä, lainsäädännön kehittämisen näkeminen ensisijaisesti järjestelmän aukkojen ja epäkohtien teknokraattisena paikkaamisena ei välttämättä lisää kiinnostusta politiikkaan ja demokratiaan. Demokratiaperspektiivistä katsoen tilannesidonnainen ja siten poliittisempi lainsäädäntötoiminta ei välttämättä ole huono asia. Demokratian kannalta on hyvä korostaa, että lainsäädäntö on myös poliittisten valintojen tekemistä.

## KANSALAISDIALOGIN MAHDOLLISUUS

Ajankohtaisiin ongelmiin liittyvän tilannesidonnaisen lainsäädännön kehittäminen poliittisesti mielenkiintoisella tavalla lisää mahdollisuuksia kansalaisten kanssa käytävään vuoropuheluun. Kun arkikielellä puhutaan kansalaisia kiinnostavista asioista, edellytykset aidon dialogin syntymiselle ovat paremmat.

Edellä olen puhunut myöhäismodernin mikropolitiikan esiinmarssista. Mikropolitiikka toimii virallisen politiikan ohella monella muulla kentällä. Demokratian ja poliittisen järjestelmän legitimitetin kannalta parempi kytkentä mikropolitiikan epävirallisten toimijoiden ja perinteisen lainsäädäntökoneiston välille on olennaista. Vuoropuhelun merkityksen korostaminen tarkoittaa myös tällaisen toiminnan parempaa huomioon ottamista lainsäädäntöpolitiikassa. Mikropolitiittinen toiminta nostaa esille kysymyksiä ja tuottaa informaatiota, jota myös virallinen lainsäädäntö tarvitsee.

## LÖYTYYKÖ KOMPROMISSI SYSTEEMIN JA MIKROPOLIITTISEN LAINSÄÄDÄNNÖN VÄLILLE?

---

Myöhäismodernissa yhteiskunnassa lainsäätäjän olisi oltava avoin kansalaisten ja mikropolitiikan toimijoiden suunnasta tuleville haasteille ja toivomuksille. Lainsäädä-

täjä – ja tässä tarkoitan sekä lainvalmistelu- että lainsäädäntökoneistoa – on entistä vähemmän sidottu juridiikan käsitejärjestelmään ja vapaampi ottamaan huomioon ajankohtaisista tilanteista nousevia tarpeita.

Joskus kuulee tähän sanottavan, että lainsäätäjät keskittyvät liikaa ”näpertelemään” pikkuasioiden parissa. Voi olla, mutta jos kansalaiset pitävät näitä pikkuasioita tärkeinä, järjestelmän legitimitetti edellyttää niidenkin kanssa puurtamista. Ei voida samanaikaisesti vaatia kansalaisia aktivoitumaan poliittisesti ja todeta että heitä kiinnostavat niin sanotut pikkuasiat ovat vailla mielenkiintoa.

Tietenkään en halua puolustaa kaikkiin suuntiin kumartelevaa populismia. Keino-tekoisesti rakennettu moraalinen paniikki ei välttämättä tarjoa parhainta mahdollista perustaa lainsäädännön kehittelylle. Lainsäädännön huutaminen apuun joka käännteessä on ongelmallista jo systeemin mahdollisen ylikuormituksen takia. Kaikkiin paikkoihin lain ei tule tunkea.

Tuhannen taalan kysymys onkin oikean tasapainon löytäminen oikeudellisen systemaattisuuden ja (mikro)poliittisen tilannesidonnaisuuden välille. Lainsäädäntötyön tulisi olla yhdenvertaisuutta, ennakoitavuutta ja systemaattista traditiota riittävästi huomioon ottava, mutta silti avoin laajalle yhteiskunnalliselle dialogille. Siksi on jatkuvasti haettava kompromisseja systemaattista oikeutta korostavan suunnitelmallisen lainsäädäntöpolitiikan ja mikropoliittisesti herkän lainsäädäntötoiminnan välillä.

# EUROOPAN UNIONIN JA KANSALLISTEN OIKEUSJÄRJESTYSTEN VUOROVAIKUTUSSUHTEET

---

## PÄÄALUSTUS

---

MIGUEL POIARES MADURO

Yritän tässä lyhyessä puheenvuorossani ensinnäkin valottaa Euroopan unionin (EU) ja demokratian vuorovaikutuksen myönteistä puolta. Monissa tilanteissa EU voi parantaa demokratian laatua ja edistää sen toteutumista. Sen jälkeen palaan perinteisempään esitystapaan, jossa EU nähdään demokratian haastajana, mutta siinäkin yritän valita hieman tavanomaisesta poikkeavan näkökulman. Ennen varsinaisiin teemoihin menemistä on kuitenkin ehkä tarpeellista luoda lyhyt katsaus demokratian valtiosääntöoikeudellisiin lähtökohtiin.

Eduskunnan juhluvuoden motto, ”Oikeus ääneen – luottamus lakiin”, on mielestäni erinomainen. Siinä havainnollistuu hyvin demokratian perusajatus siitä, että lakiin voi luottaa, sillä se palautuu äänestäjien tahtoon. Haluaisin tässä yhteydessä myös korostaa sitä, että myös vaaleihin voi luottaa, sillä niistä säädetään laissa. Demokratia tavoittelee yhteistä hyvää ja se tapahtuu erilaisten valtiosääntöoikeudessa määriteltyjen menettelytapojen avulla. Tämä luontainen vuorovaikutussuhde demokratian ja valtiosäännön välillä on lähtökohta, josta haluaisin aloittaa.

Vierailin eilen Ateneumin taidemuseossa, jonka näyttelyssä näin Niki de Saint Phalen vaikuttavan teoksen nimeltään ”Temperance”, kohtuullisuus. Se kuvasti poliittista prosessia, julkista keskustelua ja julkista tilaa. Taiteilija oli kirjannut teokseen neljä arvoa, jotka mielestäni kuvaavat erinomaisesti demokraattisen prosessin eri puolia: suvaitsevaisuus, tasa-arvo, tasapaino ja myötätunto (compassion). Ymmärrän sanan myötätunto sen etymologian kautta, ”with passion”, intohimon kera. Minusta työ oli hyvin sykähdyttävä, sillä uskon itsekin, että demokratia rakentuu juuri mainituista arvoista, jotka kohtuus sovittaa yhteen.

Olen itse käyttänyt saman asian kuvaamiseen vertauskuvaa, joka on peräisin Danten Jumalaisesta näytelmästä. Jos teos on teille tuttu, muistatte varmaan, että Dante kulkee siinä helvetin ja kiihastulen läpi toverinsa ja kumppaninsa Virgilion kanssa, joka edustaa järkeä. Mutta Dante ei pääse paratiisiin Virgilion kanssa, sillä puhdas järki ei riitä siihen. Mutta kuinka Dante sitten pääseekään paratiisiin? Hän onnistuu siinä nuoruuden rakastettunsa Beatricen avulla. Paratiisiin päästäkseen hänellä täytyy siis olla hallussaan sekä järki että tunne (passion).

Mielestäni demokratia edellyttää sekä järkeä että tunnetta. Tunne tai suorastaan intohimo on se, mitä tarvitsemme itse poliittiseen prosessiin osallistumiseen. Tähän on viittaus myös juhlaseminaarin taustaesseessä, jossa korostetaan arvoja, tarpeita, odotuksia ja tunteita. Tunne tai intohimo on myös se ominaisuus, joka selittää sitoutumisen poliittiseen prosessiin, tiettyyn poliittiseen yhteisöön, jopa niissä tilanteissa, joissa tehdyt päätökset eivät ole meille edullisia. Toisaalta järkeä edustavat ne säännöt, jotka määrittelevät poliittisen prosessin kulun siten, että kaikki hyödyt ja haitat tulevat punnituiksi. Nämä säännöt muodostavat valtiosäännön ytimen. Perustuslaillisuus tuo mielekkyyden demokratian prosesseihin.

Missä määrin Euroopan unioni sitten noudattaa tällaista valtiosääntöistä rationaliteettia suhteessa kansallisiin demokratiioihin ja ehkä tuo lisäarvoa niihin? Lähtökohtana on hyvä muistaa demokratian käsitteen alussakin mainittu oleellinen ominaisuus, sen tietynlainen itsehallinto, joka viittaa demokratian kaksinaiseen luonteeseen. Toisaalta demokratia perustuu kunkin yksilön arvoon ja niiden keskinäiseen kunnioittamiseen. Demokratia on oikeutettu hallitusmuoto vain, jos se maksimoi yksilöiden kunnioituksen. Tästä on useita seurauksia.

Ensinnäkin demokratia ei tarkoita vain tasa-arvoisia osallistumismahdollisuuksia. Se edellyttää myös seurausten tasa-arvoa eli päätösten vaikutukset eri ihmisryhmille on otettava huomioon demokraattisia päätöksiä tehtäessä. Toisin sanoen demokratiasa on merkitystä sekä osallistumisen että edustuksellisuuden tasa-arvolla. Vain tällä tavoin ihanteellinen tasa-arvo yksilöiden välillä on mahdollinen. Tästä seuraa uusia kysymyksiä: ensinnäkin, miten säännöillä varmistetaan tehokas osallistuminen? Tähän kuuluu paitsi mahdollisuus käyttää äänioikeutta, myös kaikki muu osallistuminen poliittiseen prosessiin ja siihen liittyvä läpinäkyvyys. Tärkeää on myös löytää oikea tasapaino suoran ja edustuksellisen demokratian välillä. Edelleen meidän pitää myös pohtia, kuinka määritellään ne, joita päätökset koskevat ja varmistetaan se, että heillä

on mahdollisuus osallistua itseään koskevista asioista päättämiseen. Toisin sanoen, mikä on osallistumisen ja edustautumisen oikea suhde? Tähän liittyy myös perustava kysymys, joka usein ohitetaan demokratiasta keskusteltaessa. Kutsun sitä ajan ja paikan ongelmaksi demokratiassa.

Demokratiaa toteutetaan tietyssä aikaympäristössä, mutta useasti tehdyillä päätöksillä on seurauksia tuleville sukupolville. Tästä seuraa eräänlainen asymmetria demokraattisessa osallistumisessa. Kaikkia tuleville sukupolville koituvia seurauksia ei ole ehkä vielä mahdollista edes ennustaa. Demokratiasta voi aiheutua myös tilallinen asymmetria, sillä jotkut päätökset saattavat ulottaa vaikutuksensa myös päätöksen tehneen poliittisen yhteisön ulkopuolelle. Kuinka voimme tässä suhteessa määrittää osallistumisen ja edustautumisen laajuuden?

Tässä yhteydessä on syytä ottaa esille myös kysymys siitä, että päätöksillä saattaa olla erilaiset seuraukset eri ryhmille. Perusoikeuksien toteuttamisella tällaisista tilanteista pyritään eroon. Jossain tapauksissa yksilöillä tai ryhmillä saattaa muita suurempi intressi päätöksiin, jotka vaikuttavat heihin muita enemmän. Parlamentaarisen suverenisuuden ympäristössä tasapaino näiden demokratian eri elementtien välillä (mukaanlukien perusoikeuksien suojaaminen) tulee usein kansanedustuslaitoksen eteen. Järjestelmissä joissa on perustuslakituomioistuin, ratkaisu jätetään tuomioistuimille. Molemmat ratkaisut ovat mahdollisia ja niillä on keskenään erilainen institutionaalinen dynamiikka ja poliittinen kulttuuri. Molemmat ratkaisut pyrkivät kuitenkin löytämään tasapainon. Tämä pyrkimys demokraattisen prosessin rationalisointiin on nähtävissä myös deliberaatiossa. Ainoa punnintaa koossa pitävä tekijä voi olla ”järki” (reason). Kuten jo Spinoza totesi, järki on ainoa yhteinen ominaisuus kaikille ihmisille. Se on ainoa instrumentti, jonka avulla voimme kommunikoida keskenämme. Rationaalisten päätösten, ja erityisesti demokraattisten rationaalisten päätösten tulee olla vapaita, laajaan tietopohjaan perustuvia ja subjektiivisia. On myös tärkeää varmistaa toimiva yhteys demokratian ja poliittisen vapauden välillä, sillä järki on käytössämme vain, jos kritiikki on sallittu ja kontekstuaalisia totuuksia on mahdollisuus kyseenalaisistaa. Näistä lähtökohdista toimiva poliittinen pluralismi voi toimia.

Kaiken kaikkiaan voidaan väittää, että järki valtiosäännön työvälineenä varmistaa sen, että haitat ja hyödyt punnitaan ja otetaan riittävällä tavalla huomioon demokraattisessa prosessissa ja kaikkien yksilöiden tasa-arvoista asemaa kunnioitetaan. Demokratian ja konstitutionalismin eivät siis ole ristiriidassa keskenään. Ne ovat pi-



kemminkin saman kolikon kaksi puolta. Konstitutionalismi on demokratian työväline. Johdattelen tällä kysymykseen: voiko Euroopan unionilla olla konstitutionaalinen rooli suhteessa jäsenvaltioiden demokratioihin? Väittäisin että joissakin tilanteissa näin on.

Esitän tässä yhteydessä neljä eri esimerkkitapausta, joita olen joissakin yhteyksissä kutsunut melko provokatiivisesti Euroopan unionin demokraattiseksi lisäarvoksi. (democratic surplus) Ensimmäinen niistä koskee tilannetta, jossa EU tai tarkemmin EU-lainsäädäntö tai eurooppalainen valtiosääntö laajentaa edustautumista ja osallistumista kansallisissa demokratioissa. Kuten äsken mainitsin, poliittiset yhteisöt tekevät yhä enenevässä määrin päätöksiä, jotka vaikuttavat myös yhteisöjen ulkopuolella toimivien intresseihin ja oikeuksiin. Esimerkiksi sellaiset EU-lainsäädäntöön sisältyvät määräykset kuten vapaa liikkuvuus ja syrjimättömyys saattavat ohjata kansalliset poliittiset projektit ottamaan huomioon muiden jäsenvaltioiden kansalaisten intressit. Tässä valossa EU-lainsäädäntö ei vain ole takaamassa tasa-arvoista kohtelua kansallisessa laissa, vaan myös varmistamassa oikeuksien tasa-arvoista punnintaa kansallisen lainsäädännön näkökulmasta. Toisin sanoen kansallisissa ratkaisuissa on otettava huomioon kansallisten intressien lisäksi myös niiden mahdolliset vaikutukset muihin EU:iin kuuluviin oikeusjärjestyksiin. Tämä on ensimmäinen tapa, jolla EU:n voi katsoa edistävän demokratiaa yli kansallisvaltion rajojen.

Toinen esimerkkitapaus liittyy tilanteeseen, jossa EU-lainsäädäntö auttaa laajentamaan ja rikastuttamaan kansallisen demokratian vaikutusvaltaa. Kutsun sitä kansallisen demokratian palauttamiseksi tilanteessa, joissa valta tuntuu muuten karkaavan. Monet vallan muodot onnistuvat väistämään oikeudenkäyttöä ja valtiorajoihin liittyviä rajoituksia. EU-oikeus tuo monessa tilanteessa tuon valtioilta karanteen vallan takaisin. Esimerkki varmasti valaisee asiaa. Muistatteko herra Bosmanin, kuuluisan EY-oikeudellisen tapauksen belgialaisesta jalkapallonpelaajasta? Hän ei voinut pelata uuden joukkueen pelaajana, vaikka hänen edellinen sopimuksensa olikin jo päättynyt, sillä FIFA- ja UEFA-säännöt edellyttivät, että pelaajien siirroista on maksettava tietty maksu jopa pelaajien pelisopimusten päätyttyä. Pelaajat siis olivat tavallaan jalkapallojoukkueiden omaisuutta. Näitä sääntöjä tarkasteltiin suhteessa EU:n työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskeviin määräyksiin, vaikka ne olisi varmasti voitu kyseenalaistaa myös yksittäisissä jäsenvaltioissa esimerkiksi työsopimuksen vapautta koskevien määräysten perusteella. On kuitenkin erittäin epätodennäköistä, että kansallinen oikeusjärjestys olisi voinut merkittäväällä tavalla vaikuttaa UEFA:n tai FIFA:

n sääntöihin. Sen sijaan EU, jonka takaajana on 25 (tänä vuonna 27) jäsenvaltion auktoriteetti ja tuki, voi tosiaankin, de facto, toimia suhteessa ylikansallisiin toimijoihin ja saada ne muuttamaan käytäntöjään.

Tämä on loistava esimerkki siitä, että EU-lainsäädäntö ei välttämättä ota pois jäsenvaltioidensa asemaa, vaan pikemminkin vahvistaa sitä. Tämä on sovellettavissa myös moniin muihin tilanteisiin, mm. kun kilpailuoikeusmääräyksiä sovelletaan ylikansallisiin yhtiöihin tai rajat ylittävää rikollisuutta yritetään saada kuriin.

Kolmas esimerkkinä kertoo tilanteesta, jossa EU voi auttaa kohentamaan kansallisen demokratian tilaa. Kutsun sitä kansallisen poliittisen diskurssin rationalisoinniksi tai kansallisten demokratian toimintahäiriöiden korjaamiseksi. Joissain tilanteissa kansallinen politiikka saattaa suorastaan lamaantua joidenkin syvälle juurtuneiden intressiritiriitojen vuoksi. Näissä tilanteissa esimerkiksi suhteellisuusperiaatteen soveltaminen, silloin kun asialla on eurooppaoikeudellinen ulottuvuus, saattaa johtaa kansallisen politiikan uudelleen tarkasteluun. Niissäkin tilanteissa, kun tilanteeseen ei voi suoraan puuttua, se saattaa kuitenkin auttaa tilanteen laukaisemisessa antamalla tilanteeseen uuden näkökulman. Molemminpuolinen oppiminen ja vastavuoroinen tunnustaminen on mahdollista myös valtioiden tai ylikansallisten järjestelmien ollessa kyseessä.

Neljättä esimerkkitilannetta kutsun itsekurin toimintamekanismiksi. Tämän seminaarin taustaesseeessä viitattiin lyhytnäköiseen lainsäädäntöön, joka on yksi demokraattisen yhteiskunnan uhkakuva. EU:n väliintulot korjaavat usein tämälantapaisia toimintahäiriöitä tarjoamalla välineitä itsekontrolliin. Tästä käy esimerkiksi vaikkapa Euroopan talous- ja rahaliitto, joka valvoo jäsenvaltioiden budjettien alijäämiä. Parhaimmillaan se voi jopa tukea sukupolvien välisen demokratian ja oikeudenmukaisuuden toteutumista. Samanlainen tilanne voi syntyä myös suhteessa valtioneuvokseen. Kuten tiedätte, valtioneuvokset ovat pääsääntöisesti kiellettyjä yhteisöoikeudessa. Jäsenvaltiot eivät voi tukea yritysten tai tiettyjen alojen toimintaa. Yhteisöoikeus kieltää kuitenkin vain valikoivat tuet. Miksi näin? Yksi selitys saattaisi olla, että ajatus valtioneuvokien kieltämisessä ei olekaan kilpailun mahdollinen vääristyminen vaan tukien ohjaaminen pois niiltä aloilta, joilla kansalliset poliittiset prosessit eivät toimi. Miksi? Jos tukijärjestelmä hyödyttää keskitetysti yhtä ryhmää, jonka kustannus on sitten jaettu laajemmin yhteiskunnan kannettavaksi, niin kansalaiset eivät ehkä edes huomaa tätä. Kun näköharha on syntynyt, niin sitä on helppo selittää ja oikeuttaa kansallises-

sa poliittisessa prosessissa. Komissio voi EU-lainsäädännössä muotoutuneiden toimintatapojensa avulla tarjota ulkopuolisen kontrollin apuvälineen, jolla valtionavun toimivuutta ja tarpeellisuutta on mahdollista testata. Koska jäsenvaltiot ovat itse vapaaehtoisesti tulleet mukaan tähän järjestelmään, voidaan myös puhua itsesääntelyn välineestä, jolla demokratian ongelmakohtiin puututaan.

Tämän kovin valoisan kuvauksen jälkeen voidaan esittää epäily, onko demokratia-vajetta koskeva retoriikka todella oikeutettua? Menemättä sen syvemmälle kysymyseen haluaisin kuitenkin vielä pohtia sitä, miksi eurooppalainen konstitutionalismi on tästä kaikesta huolimatta kuitenkin yhä enemmän ristiriidassa kansallisten demokraatioiden kanssa. EU on tosiaankin vaatimassa jo niin suurta poliittista ja oikeudellista auktoriteettia itselleen, että se ei enää vaikuta kansallisten poliittisten intohimojen muodostamalta valtiosääntöiseltä järjestykseltä, vaan pikemminkin politiikalta ilman intohimoa. Tämä selittää demokraattista vajetta sekä kansallisesta että EU:n näkökulmasta. Kansallisesta näkökulmasta EU:n katsotaan vaikuttavan perinteiseen demokraattiseen kannanmuodostukseen (deliberation) ja erityisesti horjuttavan tasapainoa parlamenttien ja toimeenpanijoiden välillä. Eurooppalaisesta näkökulmasta EU:n ei katsota täyttävän niitä poliittisen yhteisön tunnusmerkkejä, joille voisi perustaa ylikansallisen demokratian. Joidenkin mielestä tämä on nähtävissä perustuslakisopimuksesta käytävässä keskustelussa: nyt tarvittaisiin lisää intohimoa eurooppalaisella tasolla ja perinteisten demokraattisten mekanismien vahvistamista. Toiset taas ovat sitä mieltä, ettei se ole mahdollista tai edes toivottavaa ja että EU:n poliittisen toiminnan painopisteen tulisi jatkossakin säilyä kansallisella tasolla.

Haluan kuitenkin korostaa tässä, että riippumatta omista käsityksistämme, meidän tulisi kuitenkin ensi tilassa vahvistaa rationaalisen diskurssin mahdollisuuksia EU:ssa. Meidän tulisi palata siihen, mitä juristit toisinaan kutsuvat eurooppalaiseksi konstitutionalismiksi, tai minä kutsun, vähän salaperäisellä tavalla, konstitutionalimin tiedolliseksi ominaisuudeksi. Toivoisin, että kansalaisilla olisi mahdollisimman hyvät tiedolliset edellytykset muodostaa poliittiset arvionsa EU:sta. Tämä tarkoittaa mielestäni myös sitä, että ennenkuin suuria institutionaalisia ratkaisuja tehdään, meidän pitäisi yrittää oikaista noita konstitutionaalisia asymmetrioita, joita aiemmin kuvasin. Nämä vääristymät ovat esteenä kansalaisten poliittiselle kannanmuodostukselle. Lähinnä on kysymys politiikoista. Yleistä tiedottamista ja kansalaisuuskampanjoita varmemmin EU tavoittaa kansalaiset juuri toimintansa ja politiikkojensa kautta.

Kertaan lyhyesti vielä nämä kolme asymmetriaa. Ensimmäistä kutsun politiikka- tai päämääräasymmetriaksi ja sillä on kaksi ulottuvuutta. Sääntelyn ekspertit puhuvat negatiivisen ja positiivisen integraation välisestä kuilusta EU:ssa. Unionin katsotaan edistävän integraatiota sääntelyn keinoin, koska sillä ei ole keinoja saada jäsenvaltioita mukaan positiiviseen integraatioon. Kun EU rajoittaa jäsenvaltioiden mahdollisuuksia puuttua markkinoiden toimintaan edistääkseen taloudellista integraatiota, se ei kuitenkaan voi ottaa itselleen samaa roolia. Tämän vuoksi EU:n katsotaan muovavan eurooppalaista taloudellista ja sosiaalista mallia. EU:lla ei kuitenkaan ole instrumentteja tai poliittista keskustelua, jossa tätä mallia voitaisiin kehittää.

Toinen huomioni liittyy politiikkaan kohdistuviin odotuksiin. Kun tarkastellaan mielipidekyselyjä, niin Euroopan kansalaiset odottavat EU:lta erityisesti seuraavia kolmea asiaa: ulkopoliitikkaa, sosiaalista solidaarisuutta ja verojen harmonisointia. Nämä ovat juuri ne kolme alaa, joilla EU:lla on tällä hetkellä kaikkein vähiten toimivaltaa. Kansalaiset odottavat eniten juuri niissä asioissa, joissa EU:n mahdollisuudet ovat vähäisimmät. Tästä tulee mieleeni kohta Woody Allenin elokuvasta, jossa kaksi naista syö ravintolassa New Yorkissa ja koko aterian ajan moittivat sitä, kuinka huonoa ruoka on ja kuinka kaiken kukkuraksi vielä annoksetkin ovat niin pieniä.

Toista asymmetriaa kutsun redistributiiviseksi asymmetriaksi, ja siihenkin liittyy kaksi ulottuvuutta. EU:n politiikkoihin usein liittyy resurssien jakamista uudelleen, mutta ne perustuvat vain harvoin oikeudellisiin kriteereihin. En viittaa tässä nyt jakopolitiikkaan, vaan niihin ongelmiin, jotka liittyvät resurssien uudelleenjakamiseen ilman selkeää oikeusohjetta. Toinen tähän liittyvä ongelma koskee resurssien tasoa. Useinkaan kansalaiset eivät näe mitään yhteyttä unionin tulojen ja menojen kesken, vaan ainoastaan sen, kuinka toiset jäsenvaltiot maksavat ja toiset saavat. Ei ole mitään selkeästi esitettäviä tunnuslukuja, jotka osoittaisivat sen varallisuuden, jonka unioni tuottaa (monet ekonomistit vahvistavat, että EU todella luo varallisuutta) ja toisaalta sitä rahaa, jonka se edelleen käyttää.

Viimeinen vääristymä on poliittinen asymmetria. EU:n lainsäädäntö perustuu keskeisesti yksilön oikeuksiin, mutta niiden poliittinen toteuttaminen tapahtuu hallitusten välisessä prosessissa. Tämä on luonnollista seurausta siitä, että eurooppalainen järjestelmä on kehittynyt juuri valtioiden yhteisessä toiminnassa. Suhteessa kansalaisiin tästä kuitenkin muodostuu hankala vääristymä. Toisaalta oikeus muodostuu klassisessa deliberaatiossa hallitusten kesken, mutta lopputulos, EU:n lainsäädäntö kohdistuu suoraan yksilöihin.

EU-politiikkojen määränemmistöinen luonne ja niihin liittyvä jakopolitiikka ovat omiaan luomaan jännitteitä, erityisesti kun todetaan, että useimpiin politiikkoihin kuuluu edelleen valtiollinen luonne (kansalliset kiintiöt jne.). Miksi köyhän kansalaisen jäsenvaltiossa A pitäisi maksaa jäsenvaltion B köyhille ja rikkaille kansalaisille? Ja miksi kansalaiset jäsenvaltiossa A saavat vähemmän kuin vaikkapa vastaavassa tilanteessa olevat kansalaiset jäsenvaltiossa B, vaikka jäsenvaltio A olisikin tehnyt tämän päätökset neuvoteltuaan komission kanssa edullisen sopimuksen jonkun toisen asian suhteen? Laajempi kysymys liittyy tietenkin siihen, pitäisikö EU-politiikat irroittaa kokonaan kansallisista intresseistä ja liittää kiinteämmin EU-kansalaisten etuihin? Tällainen muutos edellyttäisi unionin kulttuurin ja politiikan paradigman muutosta. Uskon kuitenkin, että kansalaiset haastavat yhä enemmän nämä vanhat toimintamallit, sillä ne eivät sovi yhteen sen konstitutionalismin kanssa, johon unioni on pyrkimässä.

# EU:N JA KANSALLISTEN OIKEUSJÄRJESTYSTEN VUOROVAIKUTUSSUHTEET

---

TEIJA TIILIKAINEN

Euroopan unioni on murroksessa. Unionin laajeneminen uusiin jäsenmaihin edellyttää siltä kykyä uudistaa poliittisia rakenteitaan järjestelmän demokraattisuuden ja toimivuuden varmistamiseksi. Laajentuvassa unionissa jäsenmaiden yksimielisyyttä – ja niiden kansalaisten tukea – edellyttävien uudistusten läpivienti käy kuitenkin alati vaikeammaksi. Euroopan unionista tulee oman historiansa ja historiallisten rakenteidensa vanki.

EU:n vaikeudet uudistaa poliittisia rakenteitaan nousivat konkreettisesti esille vuonna 2005, kun integraatiohistorian kokonaisvaltaisimman muutoksen sisältävä Euroopan perustuslakia koskeva sopimus ei saanut kansan enemmistön tukea Ranskan ja Hollannin kansanäänestyksissä. Tilannetta luonnehdittiin unionin vakavaksi legitimitteettikriisiksi. Huomiota on toisaalta kiinnitetty myös niihin varsin vastakkaisiin odotuksiin, joita jäsenmaissa on unionin keskeisten poliittisten suuntaviivojen osalta. Perustuslakisopimuksesta käydyssä keskustelussa unionin sosiaalisen ulottuvuuden vahvistaminen oli toiveena Ranskassa ja pelkona Isossa Britanniassa.

Integraation viimeaikaiset ongelmat juontavat juurensa puutteisiin unionin demokraattisessa järjestelmässä. Järjestelmä edustaa luonteeltaan kahden tason edustuksellista demokratiaa, ja tällaisena se tulee muodoltaan lähelle liittovaltioiden järjestelmiä. Kummankin demokratiatason toimintaan liittyy kuitenkin unionissa ongelmia, minkä lisäksi ne elävät jännitteisessä suhteessa toisiinsa. Tässä esityksessä analysoin unionin demokraattisen järjestelmän keskeisiä ongelmia ja tarkastelen mahdollisuuksia niiden ratkaisemiseksi.

## EU:N DEMOKRATIAMALLIT

---

EU:n demokraattisen järjestelmän rakentamista ovat hallinneet kaksi toisistaan poikkeavaa demokratiamallia. Mallit heijastelevat erilaisia tapoja hahmottaa itse unionin luonnetta. EU:n poliittisia ja oikeudellisia rakenteita luotaessa malleina ovat selkeästi

olleet jonkinlainen liittovaltiojärjestelmä yhtäältä ja perinteinen suvereenien valtioiden välinen yhteistyöjärjestelmä toisaalta. Ensimmäistä edustaa federalistinen ja jälkimmäistä hallitustenvälinen demokratiamalli. Näiden mallien saama poliittinen tuki on vaihdellut integraation eri vaiheissa. Yleisellä tasolla voi katsoa, että federalistinen malli on ollut vahvimmillaan integraatiota perustettaessa 1950-luvulla. Sen uusi tuleminen on tapahtunut 1990-luvulta lähtien, jolloin vuodesta 1979 asti suorilla vaaleilla valitusta Euroopan parlamentista on tullut mallin vahva edistäjä. Hallitustenvälisen demokratian malli oli vahvimmillaan näiden vuosikymmenten väliin jääneellä ajanjaksolla.

Jos EU hahmotetaan perinteisenä valtioidenvälisenä yhteistyöjärjestelmänä, sen demokraattisen järjestelmän painopiste on jäsenmaiden tasolla. Demokratia toteutuu EU:ssa tämän käsityksen perusteella sitä kautta, että jäsenmaita EU:ssa edustavat hallitukset ovat kotimaassaan demokraattisten mekanismien ja parlamentaarisen kontrollin alaisuudessa. Kansalaisten rooli EU:n päätöksenteossa ja politiikassa toteutuu siis pääasiassa kansallisilla foorumeilla – kansallisten vaalien ja hallituksen poliittisen valvonnan kautta. EU:n demokraattinen kontrolli ei tässä ajattelussa juurikaan poikkea jäsenvaltioiden muuhun ulkopoliittikkaan sovellettavasta kontrollista. EU-politiikan valvontaan on kuitenkin monissa jäsenmaissa luotu parlamenttien vahvemman osallistumisen ja seurannan mahdollistavia instituutioita ja käytäntöjä.

Jäsenvaltioiden demokraattisiin järjestelmiin perustuvaa demokratiamallia on pidetty riittämättömänä demokratiakanavana EU:ssa, sillä unionia ei voi nähdä puhtaaksi jäsenvaltioiden väliseksi yhteistyöjärjestelmäksi. EU:n poliittiseen järjestelmään tämä heijastuu yhtäältä siten, että järjestelmässä on toimijoita ja vallankäytön muotoja, joihin kansallisten järjestelmien kontrolli ei ylety. EU:n päätöksillä ja laeilla voidaan myös säädellä kansalaisten asemaa suoraan ilman jäsenmaiden lainsäädäntöjärjestelmien väliintuloa. Kansallisten demokratioiden rinnalle onkin tästä syystä luotu EU-tasoinen demokraattinen järjestelmä, jonka keskeisiltä rakenteiltaan heijastelee federalistista demokratiamallia.

Federalistinen demokratiamalli perustuisi puhtaimmillaan liittovaltioille tyypilliseen kahden tason edustukselliseen demokratiaan. Sen pääpaino olisi EU:n tasolla, jota jäsenvaltioiden demokraattiset järjestelmät täydentäisivät. EU:ssa malli ei toteudu tässä muodossa siitäkään syystä, ettei unioni täytä liittovaltioiden keskeisiä tunnusmerkkejä. Oikeudellisessa mielessä sen jäsenvaltiot ovat edelleen ensisijaisia suhteessa

unioniin, joka saa toimivaltansa jäsenvaltioilta niiden keskinäiseen yksimielisyyteen perustuen. Periaatteessa federalistisen demokratiamallin keskeiset rakenteet ovat kuitenkin unionissa läsnä.

Järjestelmän keskiössä ovat jäsenvaltioiden tapaan yleiset ja yhtäläiset vaalit, joiden muodossa unionin kansalaisilla on oikeus valita edustajansa unionin kansanedustuslaitokseen, Euroopan parlamenttiin. Euroopan parlamentilla puolestaan on parlamentarismin periaatteeseen nojaten oikeus valvoa unionin hallitukseksi alun perin suunnitellun elimen, Euroopan komission, toimintaa ja antaa sille tarvittaessa epäluottamuslause. Parlamentilla on myös alati kasvava rooli komissiota nimitettäessä. Parlamentaarisen demokratian perusrakenteet ovat siis tälläkin tasolla olemassa. Euroopan parlamentin valtaoikeudet ovat olleet jatkuvasti kasvussa, ja varsinkin unionin perustuslakisopimuksen voimaanastumisen myötä parlamentti olisi keskeisten tehtäviensä osalta lähes kansallisten parlamenttien veroinen toimija unionitasolla.

Puhdasoppisessa federalistisessa järjestelmässä jäsenvaltioiden edustajista koostuvan ministerineuvoston roolina olisi olla Euroopan parlamentin toisena kamarina eikä siitä riippumattomana instituutiona, kuten nykyinen tilanne on. Euroopan yhteisöjen alkuperäisiä perussopimuksia laadittaessa ministerineuvostolle suunniteltiin tällaista roolia, mutta hanke vesittyi, kun federalismin into laantui. Huomattavassa osassa unionin nykyistä lainsäädäntötoimintaa Euroopan parlamentti ja ministerineuvosto kuitenkin toimivat tavalla, joka ei ole kovinkaan kaukana kaksikamaristen parlamenttien lainsäädäntötoiminnasta. Lainsäädäntövallan lisäksi ministerineuvostolla on kuitenkin huomattava määrä sellaista valtaa, joka liittovaltiojärjestelmässä kuuluisi liittohallitukselle, eli unionin tapauksessa komissiolle.

EU-tason demokraattisen järjestelmän keskeisimmäksi ongelmaksi mainitaan yleensä se, ettei EU edusta demokraattisella tavalla järjestäytynyttä kansakuntaa. Kansakunnanmuodostus on tapahtunut unionin jäsenvaltioiden tasolla, minkä katsotaan tekevän unionitason demokratiasta varsin keinotekoisena. Heikkoa eurooppalaista identiteettiä pidetään osana tätä ongelmavyöhytettä, joka syvenevässäkin integraatiossa siirtää demokratian painopisteen jäsenmaiden sisälle.



## EUROOPPALAISEN KANSALAISSYHTEISKUNNAN SYNTY HAASTEENA

---

Monissa ajankohtaisissa akateemisissa puheenvuoroissa EU:n demokraattisen järjestelmän kehittämistä pidetään kuitenkin edellytyksenä jonkinlaisen eurooppalaisen identiteetin – tai poliittisen yhteenkuuluvuudentunteen – muodostumiselle, eikä päinvastoin. Saksalainen filosofi Jürgen Habermas on viimeaikaisissa puheenvuoroissaan katsonut, ettei eurooppalaisuus poliittisena identiteettinä ole kahlittu historiaa, kielestä tai kulttuurista nousevaan yhteenkuuluvuuteen. Hän on huomauttanut, että vaikka mainitut identiteettitekijät edesauttavat yhteisen identiteetin syntyä, niiden olemassaoloa ei tule pitää ratkaisevina tälle prosessille. Habermas katsoo poliittisen kansallisaatteen valtioiden kohdallakin syntyneen kansallistietoisuuden ja poliittisen kansalaisuuden vuorovaikutuksessa Yhteistä historiankäsitystä keskeisempänä edellytyksenä on tällöin eurooppalaisen kansalaisyhteiskunnan, eurooppalaisen julkisen tilan ja eurooppalaisen poliittisen kulttuurin synty. Nämä ovat kaikki tekijöitä, jotka mahdollistaisivat kansalaisten poliittisen subjektiivisuuden rakentumisen Euroopan unionin kontekstissa.

Jos EU:n poliittisia rakenteita tarkastellaan Habermasin esille nostaman kokonaisvaltaisen demokratiakonseptin näkökulmasta, EU:n demokraattisen järjestelmän puutteet käyvät ilmeisiksi ja niiden keskinäisiä syy-yhteyksiä voidaan myös eritellä. Eurooppalaisessa poliittisessä kontekstissa järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan puuttumista – tai sen toistaiseksi heikkoja rakenteita – voi Habermasin viitekehyksen näkökulmasta pitää unionin demokraattisen järjestelmän keskeisenä heikkoutena. Toimivaa kansalaisyhteiskuntaa on länsimaisissa demokratioissa totuttu pitämään demokraattisten järjestelmien edellytyksenä. Poliittisiksi puolueiksi ja muiksi intressiryhmittymiksi järjestynyt kansalaisyhteiskunta tuo demokratiaan sisällön kokoamalla kansalaisten intressit laajempien poliittisten tavoiteohjelmien muotoon. Poliittiset toimijat rakentavat poliittisen keskustelun, jonka turvin tehtyjen poliittisten päätösten perusteet ja arvolähtökohdat artikuloidaan kansalaisille.

Kansalaisyhteiskunnan eurooppalaistuminen on käynnissä, mutta sille on edelleen olemassa selkeitä poliittisia pidäkkeitä. Poliittisten puolueiden eurooppalaistumista on hidastanut se tosiasia, että ainoat suorat eurooppalaiset vaalit, eli Euroopan parlamentin vaalit, ovat vasta vähitellen saamassa ”eurooppalaisen” luonteen. Vaaleissa noudatettiin pitkään kansallisia vaalitapoja ja päävastuussa sekä ehdokasasettelusta

että kampanjoiden määrittelyisestä ovat olleet kansalliset puolueet. Tämä on estänyt yleiseurooppalaisen agendan ja yleiseurooppalaisten poliittisten jakolinjojen synnyn vaalien yhteydessä. Vaalit ovat sen sijaan heijastelleet jäsenmaiden välisiä kansallisia jakolinjoja, ja jonkinlaisen eurooppalaisen valitsijakunnan muodostuminen niiden yhteyteen on jäänyt äärimmäisen heikoksi. Vaalien luonne on toiminut pidäkkeenä aitojen EU:n tasoisten poliittis-ideologisten liikkeiden synnylle: eurooppalaisiksi puolueiksi kutsutut liikkeet ovat lähinnä kansallisten puolueiden välisiä löyhiä yhteistyöorganisaatioita, joiden ideologinen yhtenäisyys on varsin hataraa.

Yhdeksi ratkaisuksi tälle ongelmalle on esitetty ehdokasasettelun muuttamista Euroopan parlamentin vaaleissa siihen suuntaan, että kansallisten puolueiden sijaan – tai aluksi niiden rinnalla – eurooppalaiset puolueet vastaisivat ehdokasasettelusta. Tällä tavoin vaalien katsottaisiin pääsevän irti kansallisten agendojen ja jakolinjojen ikeestä. Muutos on kuitenkin kohdannut huomattavaa poliittista vastustusta, sillä erityisesti pienissä jäsenmaissa puolueet pelkäävät muutoksen heikentävän niiden omaa valta-asemaa.

Toiseksi, poliittisen kansalaisyhteiskunnan syntyyn on vaikuttanut myös se tosiasia, ettei unionin hallitus, eli komissio, ole aito puoluehallitus. Komissiota ei koota europarlamenttivaalit voittaneiden puolueiden edustajista, eikä sen poliittinen ohjelma perustu näiden puolueiden vaaliohjelmiin. EU:n poliittisesta järjestelmästä puuttuu näin ollen myös hallitus-oppositioasetelma, joka tekisi eurooppalaisten puolueiden kilvoittelusta aitoa ja antaisi niille aidon poliittisen tehtävän. EU:n parlamentaarista järjestelmää on vähitellen kehitetty normaaleja parlamentaarisia järjestelmiä vastavaksi tässä suhteessa, ja unionin uusi perustuslakisopimus luo esimerkiksi veloitteen huomioida europarlamenttivaalien lopputuloksen komission puheenjohtajaa nimitettäessä. Tästä eteenpäin on enää vaikea edetä pienten muutosten tiellä, vaan ainoaksi mahdollisuudeksi jää komission täysi puoluepolitisoinen ja sen riippumattoman luonteen muuttaminen puhtaaksi puoluehallitukseksi. Tähän ei toistaiseksi löydy riittävää poliittista tukea jäsenmaista.

Toisaalta, eurooppalaisen kansalaisyhteiskunnan vahvistamiseksi ja erityisesti eurooppalaisen poliittisen kentän järjestäytymisen edistämiseksi on myös ehdotettu, että komission puheenjohtaja valittaisiin suoralla kansanvaalilla. Tämänkin katsottaisiin sitovan komission vahvemmin poliittisiin ohjelmiin ja tiivistävän sen suhdetta eurooppalaisiin puolueisiin, jotka toimisivat vaalin ehdolleasettajina. Ehdotus on toistaiseksi saanut varsin ristiriitaisen vastaanoton.

Myös yhteisen julkisen tilan (public space) puuttumista on pidetty merkittävänä esteenä eurooppalaisen kansalaisyhteiskunnan synnylle. Julkisella tilalla viitataan tässä yhteydessä siihen areenaan, tai foorumiin, jossa eurooppalaista poliittista keskustelua käytäisiin ja joka loisi edellytykset myös eurooppalaisen valitsijakunnan muodostumiselle. Tiedotusvälineiden kiinnittymistä kansalliselle tasolle – ja tästä seuraavaa vahvaa kansallista profilia sekä niiden agendan että näkökulman osalta – pidetään eräänä syynä ongelmaan. Eurooppalaisen kansalaisyhteiskunnan toimijoilla ei näin ollen ole yhteistä foorumia, jonka välityksellä ne voisivat kohdata toisensa ja käydä poliittista keskustelua. Tiedotusvälineiden kansalliset profiilit vahvistavat omalta osaltaan eurooppalaisen politiikan kansallisia jakolinjoja, jolloin muut poliittiset näkökohdat ja asetelmat jäävät taka-alalle.

## KUINKA PÄÄSTÄ EROON DEMOKRATIAN ONGELMASTA?

EU:n demokraattisen järjestelmään kytkeytyvät ongelmat ovat siis melko helposti hahmotettavissa. Kyse on yhtäältä siitä, ettei unionin jäsenmailla ja niiden keskeisillä poliittisilla toimijoilla, ole vahvaa poliittista intressiä myötävaikuttaa sellaisten uusien valtarakenteiden syntyyn, joissa niillä itsellä olisi vain marginaalinen rooli. EU:lle on pitkän ja vaivalloisen prosessin tuloksena luotu federalistisen demokratian rakenteet. Yksilöiden poliittisen subjektiivisuuden konstituoiivien rakenteiden – aidon ja toimivan poliittisen kansalaisyhteiskunnan – luominen murtaisi lopullisesti jäsenvaltioiden ylivallan unionin poliittisessa järjestelmässä. Se tekisi kansalaisista pääasiallisia toimijoita siinä. Kyse on siis vahvasta murroksesta eurooppalaisessa politiikassa.

Nykyinen tilanne on kuitenkin ongelmallinen, sillä kansallinen demokratia ja unionitason demokratia, jotka federalistisessa demokratiamallissa olisivat saman järjestelmän kaksi toisiaan tukevaa osaa, toimivat parhaillaan toisiaan vastaan. Epäkohta aiheutuu pitkälti federalistisen demokratiamallin puutteellisesta loppuunsaattamisesta. Se heijastuu ongelmina yhtä hyvin unionin politiikan ja poliittisten päätösten valmistelussa ja poliittisessa keskustelussa kuin päätöksistä kannettavassa poliittisessa vastuussakin.

EU:ssa tehtäviä päätöksiä valmistellaan pääsääntöisesti hallitustenvälisessä koneistossa, joka on diplomaattisten kanavien pikemmin kuin avointen poliittisten valmistelufoorumien luonteinen. Komission asema on keskeinen, mutta senkin mahdollisuudet edistää lakiehdotuksiaan ovat viime kädessä riippuvaiset hallitustenvälisen asetelman

kehittymisestä. Ilmiö on kytköksissä poliittisen kansalaisyhteiskunnan puuttumiseen, mikä vie päätösvalmistelun painopisteen hallitustenvälisen koneiston puolelle. EU:n tekemien päätösten poliittisesta luonteesta riippumatta niiden valmistelu jää tekniseksi ja hallitustenvälisestä asetelmasta korostavaksi. Päätösten luonne ja ulottuvuudet poliittisina arvovalintoina eivät tule selkeästi esille. Unionin politiikka ja poliittiset valinnat eivät avaudu kansalaisille, vaan ne päinvastoin suljetaan kansalaisilta diplomaattisen kulttuurin ja asiantuntijavallan piiriin.

Vastaavanlainen ongelma nousee esille myös unionin tekemistä päätöksistä kannettavan poliittisen vastuun toteutumisessa. Unionin demokraattisen järjestelmän kaksi osaa toimivat toisiaan vastaan, kun ministerineuvoston, joka edelleen omaa keskeisen roolin unionin johtoelimenä ja toimeenpanovaltaa käyttävänä elimenä, päätöksistä kannetaan vastuuta vain jäsenmaiden kotiyleisöjen edessä. EU:n tasoista vastuunkantoa ei ole vastaavassa mittakaavassa, joka viime kädessä pakottaa päätösten tekijät mittaauttamaan suosionsa määrääjain vaaleissa. Kun ministerineuvoston jäsenen poliittinen tulevaisuus on riippuvainen heidän jäsenmaiden parlamenttivaaleissa saamastaan kannatuksesta, unionitasolla tehtyihin päätöksiin sitoutuminen jää riippumaan kotimaan poliittisesta asetelmasta. Tämä johtaa siihen, että EU:n puitteissa tehdyt yhteiset päätökset ja linjaukset joutuvat tarvittaessa joustamaan, mikäli jäsenmaan oma poliittinen tilanne sitä edellyttää.

EU:ssa tehtävien päätösten valmistelujärjestelmä tuottaa yhdessä ongelmallisen vastuunkannon kanssa kokonaisuuden, jossa valta- ja vastuusuhteet ovat varsin hämärät. EU:hun kohdistuvan epäluottamuksen syyksi mainitaan usein se, että unionin kehitys tuntuu etenevän täysin omassa tahdissaan ilman, että kukaan olisi määrittelemässä kehityksen suuntaa tai kantamassa sen tuloksista poliittista vastuuta. Ongelmat ovat tässä suhteessa ilmeiset, mutta niihin puuttuminen äärimmäisen haasteellista.

## LOPUKSI

---

Euroopan unionia kritisoidaan parhaillaan integraatiokehityksen hurjasta vauhdista yhtä hyvin kuin unionin heikosta legitimitetistä kansalaisten keskuudessa. Kumminkin ongelmat – yhtä hyvin kuin monet muutkin integraatioprojektin ongelmista uuden vuosituhaten alussa – voidaan palauttaa unionin demokraattisen järjestelmän ongelmiin. EU sisältää federalistisen parlamentarismen rakenteet, mutta ei täytä sen

toiminnallisia edellytyksiä puoluehallituksen tai järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan osalta. Tilanne ilmentää murrosta eurooppalaisessa politiikassa ja sen ratkaiseminen edellyttäisi, että unionin jäsenvaltiot luopuisivat keskeisestä asemastaan unionin politiikassa kansalaisten ja kansalaisten ehdoilla toimivan kansalaisyhteiskunnan muodostumisen hyväksi. EU:n pitäminen elinvoimaisena saattaa lähivuosina edellyttää jonkinasteista vallankumousta sen poliittisessa järjestelmässä.

## KIRJALLISUUS

---

Arnull, Anthony & Wincott, Daniel: *Accountability and Legitimacy in the EU*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

Beetham, David & Lord, Christopher: *Legitimacy and the EU*. London: Longman, 1998.

Habermas, Jürgen, *Why Does Europe Need A Constitution*, 11 *New Left Review*, September-October 2001.

# EU:N JA KANSALLISTEN OIKEUSJÄRJESTYSTEN VUOROVAIKUTUSSUHTEET: NELJÄ NÄKÖKOHTAA

---

NIILO JÄÄSKINEN

Euroopan unionilla on vaikuttava oikeusjärjestys, katsotaan sitä sitten lainsäädännön, oikeuskäytännön tai oikeustieteen näkökulmasta. Kuitenkin näyttää siltä, että alan harrastajien ulkopuolisissa unionin oikeusjärjestys herättää pikemminkin epämiellyttävän vaikutelman kuin ihailua tai hyväksyntää. Negatiivisia tunteita ei näytä herättävän pelkästään tietämättömyys unionista vaan pikemminkin saatu tieto ja käytännön kokemus.

Standardiselytykset tähän torjuntaan liittyvät unionin lainsäädännön ongelmiin, siis määrään, laatuun, sisältöön ja syntytapaan. Katsotaan, että unionin lainsäädäntöä on liikaa, että se on teknisesti heikkolaatuista, sisällöltään liian yksityiskohtaista ja säädetty prosessissa, joka on läpinäkymätön, monimutkainen ja etäällä kansalaisista. Kaikkiin luettelemani puutteet pitävät sinänsä paikkansa. Euroopan unionin ei mielestäni niiden suhteen kuitenkaan laadullisesti poikkea moderneista demokraattista oikeusvaltioista. Tosin unionin suuri koko, monikielisyys ja sen päätöksentekojärjestelmän vääjäämätön kompleksisuus tosin ehkä korostavat näitä ongelmia määrällisesti.

Lainsäädäntö ja poliittinen järjestelmä etäännyvät vääjäämättä 1800-luvun liberaalisen konstitutionalisin esteettis-juridisista ihanteista sellaisissa teknisesti ja taloudellisesti edistyneissä yhteiskunnissa, jotka pyrkivät ottamaan huomioon eri väestöryhmien ja intressipiirien tarpeista johtuvat sääntelytarpeet ja sovittamaan ne yhteen. Jo A.V.Dicey katsoi klassisessa tutkimuksessaan *The Relation between Law and Public Opinion in England during the Nineteenth Century* (Lontoo 1905) äänioikeuden laajentumiseen liittyneen kollektivismin selittävän modernia lainsäädäntöä. Se oli hänen mielestään ”a mass of irregular, fragmentary, ill expressed, and, as it might seem, illogical or purposeless enactments”.

Rakenteellisella tasolla haluan kuitenkin tuoda esillä neljä asiaa, joita pidän keskeisinä tulevaisuuden kannalta, jos tavoitteenamme on yhteisen demokraattisille periaatteille rakentuvan konstitutionaalisen kulttuurin kehittäminen unionissa. Käsittelen niitä

seuraavassa otsikoilla ”saa, mitä ei ole tilannut”, ”häntä heiluttaa koiraa”, ”oppiva oikeusjärjestys” ja ”konstitutionaalinen suhteellisuus”.

## ”SAA, MITÄ EI OLE TILANNUT”

---

Jokainen törmää jossain vaiheessa elämäänsä banaaliin viisauteen, jonka mukaan elämässä kukin saa sitä, mitä tilaa. Unionissa jäsenvaltiot näyttävät sen sijaan usein saavan sellaistaakin, mitä eivät olleet tilanneet. Tuoreessa esimerkissä EY:n tuomioistuimen katsoi vuosi sitten asiassa C-176/03 komissio v. neuvosto, että yhteisöllä on toimivalta säätää yhteisön lainsäädännössä määriteltyjen tekojen kriminalisoinnista ja niihin liittyvistä rikosoikeudellisista seuraamuksista. Vastoin neuvoston ja yhdentoista asiassa esiintyneen jäsenvaltion kantaa katsottiin, että rikosoikeudellista harmonisointia voi tapahtua myös yhteisöpilarissa, ei pelkästään kolmannessa pilarissa. Tarkoitukseni ei ole tässä yhteydessä ottaa kantaa EY:n tuomioistuimen ratkaisuun. Sen sijaan haluan tällä esimerkillä havainnollistaa sitä, että unionin oikeudellinen todellisuus on EY:n tuomioistuimen ratkaisun johdosta selvästi erilainen kuin se unioni, joka oli esillä jäsenvaltioiden kansallisissa parlamenteissa viimeksi Nizzan sopimusta ratifioitaessa.

Ranskan perustuslakisopimusta koskevassa kansanäänestyksessä nousi usein esille vastaavanlainen tilanne: Ei-leirin edustajat arvostelevat tiettyä perustuslakisopimuksen määräystä, esimerkiksi unionioikeuden etusijaa koskevaa artiklaa tai III osan kilpailumääräyksiä. Kyllä-puolen edustajat vastaavat tähän argumentilla, että perustuslakisopimus ei tältä osin muuta mitään, tilanne on ollut tämä jo 1960-luvulla. Monen äänestäjän luonnollinen reaktio oli tuolloin, että ei meiltä ole tätä aikaisemmin kysyty.

Lainsäädännöllä on aina seurauksia, joita lainsäätäjä ei voi ennakoida. Tuomioistuinten tehtävänä on määritellä, kuinka kauas tulkinta voi kulloinkin edetä ottaen huomioon yksilöiden oikeusturvaan ja yhteiskunnan kehitykseen liittyvät tarpeet. Varsinkin juristeilla on taipumus vähätellä tähän liittyviä ongelmia toteamalla, että A:sta seuraa B. Kun hyväksytään mikä tahansa säädös, hyväksytään samalla toimivaltaisen lainkäyttöelimen sille antamat tulkinnat. Kuitenkin tuomioistuinten käytettävissä on aina harkintavaltaa, milloin suppeaa, milloin laajempaa. Tällöin varsinkin perustuslaillisissa asioissa on demokratian kannalta aivan keskeistä, miten tuomioistuimet ymmärtävät

oman roolinsa. Haluavatko ne pakottaa muulle yhteiskunnalle oman arvonäkemyksensä mukaisia tulkintoja vai näkevätkö ne pikemmin roolikseen siitä huolehtimisen, että demokratiolla on riittävästi tilaa keskittymällä yksilöiden perusoikeuksien sekä yhteiskunnan institutionaalisten pelisääntöjen noudattamisen turvaamiseen.

## ”HÄNTÄ HEILUTTAA KOIRAA”

---

Euroopan unionin ydintehtävä on taloudellinen integraatio, siis sisämarkkinoiden sekä talous- ja rahaliiton toteuttaminen. Kysymys on ohjelmista, joilla oletettavasti on periaatteellisella tasolla suhteellisen laajaa kannatusta eurooppalaisten keskuudessa. Keskustelu puolalaisesta putkimiehestä on osoittanut, että esimerkiksi sisämarkkinoihin sisältyvällä palvelujen vapaalla tarjoamisella voi silti olla seurauksia, jotka ainakin osassa äänestäjäkuntaa koetaan uhkaaviksi. Sisämarkkinoiden toteuttamisen ydinalueella neljän vapauden toteuttamista koskevat periaatteet ovat kuitenkin oikeudellisesti suhteellisen yksiselitteisiä.

Erityisesti 2000-luvulla on kuitenkin yhä enemmän törmätty tilanteisiin, joissa EY:n tuomioistuimesta etsitään ratkaisuja koskien sisämarkkinoiden vapauksien suhdetta esimerkiksi OECD:n yleissopimukseen pohjautuvaan kansainväliseen yritysverotukseen, kansallisiin eläkejärjestelmiin, kollektiivisen työoikeuden piiriin kuuluviin konflikteihin tai sosiaali- ja terveystalouden järjestämiseen. Kysymys on usein asioista, joissa unionilla ei ole toimivaltaa antaa omaa lainsäädäntöä. Tällöin EY:n tuomioistuimen tulkinnat voivat johtaa ns. negatiiviseen integraatioon. Jäsenvaltioiden mahdollisuudet soveltaa kansallista lainsäädäntöään rajoittuvat tai poistuvat kokonaan. Tuore esimerkki ilmiöstä on EY:n tuomioistuimen tämän vuoden (2006) toukokuussa asiassa *Watts* (C-372/04) antama tuomio. Siinä kysymys oli oikeudesta saada korvausta toisesta jäsenvaltiosta terveystaloudesta tilanteessa, jossa potilaan kotivaltion julkisessa terveydenhuollossa oikeus sairaanhoitoon toteutuu mahdollisuutena saada tarvittavaa hoitoa julkispalveluina eikä hoitokustannusten rahamääräisenä korvaamisena. Tällaisessa palvelupohjaisessa järjestelmässä palvelujen saaminen edellyttää potilaiden asettamista hoitojonoon hoidon tarpeen priorisoinnin mukaisesti.

Tässäkään asiassa en lähemmin kommentoi EY:n tuomioistuimen ratkaisun sisältöä. Sen sijaan herätän kysymyksen, onko rationaalista päätöksentekoa se, että Euroopan unionissa tällaiset asiat tulevat ratkaistaviksi yksittäisiä oikeustapauksia koske-



vina tuomioistuintulkintoina palvelujen tarjonnan tai pääoman liikkeiden vapauden periaatteiden pohjalta. Mielestäni mikään rationaalisen poliittisen päätöksenteon tai sosiaalisen valinnan malli ei sitä puolla, ei myöskään olemassa olevien liittovaltioiden valtiosääntökäytäntö. Verojärjestelmä, sosiaali- ja terveydenhuolto sekä opetusjärjestelmä ovat eurooppalaista sosiaalista mallia noudattavien valtioiden talousarvion ja hallintojärjestelmän toiminnan kannalta keskeisimpiä politiikka-aloja. Niissä on myös kysymys sosiaalisesta oikeudenmukaisuudesta. Rationaalinen päätöksenteko niiden osalta voi perustua ainoastaan kattavaan empiiriseen tietoon sekä eri väestöryhmien tarpeet ja oikeudet tunnistavaan avoimeen arvokeskusteluun. Jos demokratiaa tarvitaan johonkin, niin nimenomaan tällaisia valtion redistributiivisia funktioita koskevaan päätöksentekoon. Sisämarkkinaperiaatteiden ekspansiivinen tulkinta voi vaarantaa eurooppalaisen sosiaalisen oikeusvaltion rahoituksellisia ja toiminnallisia perusteita.

## ”OPPIVA OIKEUSJÄRJESTYS”

---

Oikeusjärjestys on oppiva järjestys. Tuomioistuinten oikeuskäytännössä ratkaisut perustuvat informaatioon, jota saadaan uusien oikeustapausten kautta erilaisista faktuaalisista tilanteista ja myös aikaisempien ratkaisujen seurauksista. Sen pohjalta käytäntöä hienosäädetään, suunnataan uusille urille tai jopa korjataan huonoiksi osoittautuneita linjauksia. Samalla tavalla lainsäätäjän työ on oppimista, siis reagoimista uusiin haasteisiin saatavilla olevan tiedon ja jo hankitun kokemuksen pohjalta.

Unionin oikeusjärjestyksen keskeisiä periaatteita on *acquis communautaire*, sananmukaisesti yhteisön saavutukset tai perintö (*community patrimony*). Sillä tarkoitetaan, että jo saavutettua yhdentymistä ei aseteta kysymyksenalaiseksi esimerkiksi unionin laajentumisten yhteydessä. Käsitteellä on haluttu myös torjua ajatuksia toimivaltojen palauttamisesta jäsenvaltioille tai tiettyjen politiikkojen – esimerkiksi maatalouspolitiikan rahoituksen – renationalisoimisesta.

*Acquis communautaire* ilmaisee poliittista prinssiippiä, joka on ollut ymmärrettävä ja hyväksyttävä unionin kehittyessä kuuden jäsenvaltion suhteellisen kapea-alaisesta talousyhteistyöstä nykyiseksi 25 jäsenvaltion liitoksi, jossa yhdentymisen itse asiassa jollakin tavoin koskettelee kaikkia yhteiskuntaelämän aloja. Pahimmillaan periaate *acquis communautaire* n pisyvyydestä voi kuitenkin merkitä myös sitä, että unioni ei opi

omista virheistään. Jos kansallisvaltiossa jonkin alan lainsäädäntö osoittautuu vanhentuneille tai epäonnistuneille perusteille nojaavaksi, ei yleensä ole perustuslaillisia esteitä muuttaa kurssia. Poliittiset esteet ovat sitten eri asia. Unionissa lainsäädännön perustana on kuitenkin yleensä perustuslaillinen toimeksianto perussopimuksissa, ja lainsäädäntöprosessi on hitaampi ja kankeampi kuin kansallisvaltioissa. Tämä luo järjestelmään itsetarkoituksellista kitkaa, jota ei voida perustella hyvän lainsäädäntöjärjestelmän sinänsä aina vaatimalla suhteellisella stabiliteetilla.

## ”KONSTITUTIONAALINEN SUHTEELLISUUS”

---

Olen lainannut käsitteen konstitutionaalinen suhteellisuus (constitutional proportionality) Malcolm Rossin tuoreesta artikkelista.<sup>19</sup> Mielestäni käsite kuvaa oivallisesti sitä kansallisen tuomarin tilannetta unionissa. Yhtäältä on asianmukaisesti sovellettava unionin lainsäädäntöä kansallisella tasolla ja sovitettava se yhteen yksilöiden oikeussuojan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin (fair trial) vaatimuksiin. Toisaalta ei voida ajautua tilanteeseen, jossa esimerkiksi EY:n tuomioistuimen tosiasialliset toimintaedellytykset tuhottaisiin tekemällä ennakkoratkaisupyynnö jokaisessa asiassa, jossa nousee esille unionioikeudellinen ongelma.

Konstitutionaalinen suhteellisuus edellyttää sitä, että unionin oikeuden ja jäsenvaltioiden kansallisten lainsäädäntöjen suhde nähdään mieluummin yhteensovittamisen ja täydentävyyden kuin hierarkian ja normiristiriitojen näkökulmasta. Tällöin myös unionioikeudessa on erotettava, mikä on ydintä ja periaatteellista, mikä rajatapausta tai bagatellia. Esimerkkinä voi mainita korkeimman hallinto-oikeuden keväällä 2005 ratkaiseman tapauksen. Siinä katsottiin, että viranomaiset eivät voineet soveltaa leu-komalakiitti-nimisen kemikalin käyttöä kalanviljelyssä koskevaa kieltoa sillä tavalla, että asianomainen kalanviljely-yritys olisi joutunut tuhoamaan useiden vuosien kalanpoikastuotantonsa. Unionin lainsäädännön tavoitteet toteutuivat myös sillä, että estettiin sallitut raja-arvot ylittäviä jäämiä sisältäneiden kalojen markkinoille pääsy. Korkein hallinto-oikeus ei tehnyt EY:n tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnöä siitä, että onko mätiä unionioikeuden mukaan pidettävä eläimenä vai ei.

---

<sup>19</sup> Ross, Malcolm: Effectiveness in the European legal order(s): beyond supremacy to constitutional proportionality, *European Law Review* 2006/4: 476–498.

Konstitutionaalista suhteellisuutta edistäisi myös se, että unionia koskevassa keskustelussa ymmärrettäisiin kansallisen tason ja unionitason tasavertaisen vuorovaikutuksen tärkeys. Kansallisten parlamenttien ja tuomioistuinten keskeinen rooli unionin tavoitteiden toteutumisessa tunnustetaan yhä laajemmin. Toivottavaa olisi myös se, että unionia koskevassa akateemisessa ja poliittisessä keskustelussa vähenisi sellainen retoriikka, jolle kansallinen demokratia ja sen instituutiot, mukaan luettuina jäsenvaltioiden parlamentaarisesti vastuulliset hallitukset, ovat lähinnä vain hiekkaa yhdyntymisen rattaissa.

Lopuksi totean lyhyesti, miten identifioimiini ongelmiin olisi mielestäni järkevää reagoida:

Perusoikeusasiakirjan ja perustuslakisopimuksen valmistelussa on luotu valmistelukunnan ja hallitusten välisen konferenssin yhdistelmällä perussopimusten muuttamista koskeva päätöksentekojärjestelmä, joka pitkälti tyydyttää osallisuudesta, vastuunalaisuudesta, avoimuudesta ja demokraattisuudesta johdettavia vaatimuksia. Legitiimiä tilaa tuomariaktivismiin (judicial activism) kautta tapahtuvalle unionin konstituution kehittämiseksi ei ole samalla tavalla kuin ehkä aikaisempina vuosikymmeninä. Unionin nykytilanteessa olisi vakavasti mietittävä, kuinka pitkälle demokraattisessa poliittisessä järjestelmässä konstituutio voi kehittyä muutoin kuin kansanvaltaisessa järjestyksessä tehtävin nimenomaisin päätöksin.

Jotta häntä ei heiluttaisi koiraa, olisi tärkeää, että perustuslakisopimusta koskevissa jatkovalmisteluissa perusoikeudet, mukaan luettuina taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet, nostettaisiin normihierarkkisesti selkeästi neljään vapautteen liittyvien periaatteiden yläpuolelle. Tähän liittyen olisi myös aiheellista vielä arvioida perustuslakisopimuksen III osan statusta suhteessa I ja II osaan. Konstitutionaalisen kulttuurin kannalta olisi samalla tärkeää tunnustaa selkeämmin se, että vastuu taloudellisen integraation tarpeiden ja eurooppalaista sosiaalista mallia turvaavien järjestelmien välisistä rajanvedoista kuuluu ensisijaisesti demokraattisesti legitimoidulle unionin ja jäsenvaltioiden lainsäädäntövallalle.

Unionin oikeusjärjestyksen oppimiskyvyn kannalta olisi tärkeää se, että estämisvallan ja vähemmistösuojan merkitystä lainsäädäntömenettelyissä vähennettäisiin ja että vastaavasti määränemmistö päätöksenteon ja perustuslakisopimuksen mukaisen tavanomaisen lainsäädäntömenettelyn soveltamisala olisi mahdollisimman laaja. Myös

perustuslakisopimuksen III osan statuksen uudelleenarviointi ja sen muuttamismenetelyn keventämien lisäksi mahdollisuuksia luopua epäonnistuneista politiikkavallinnoista.

Konstitutionaalinen suhteellisuus edellyttäisi sen hyväksymistä, että unionioikeus ei syrjäytä kaikkia muita oikeudellisia arvoja Euroopassa. Unioni on pysyvä osa eurooppalaista poliittista ja konstitutionaalista todellisuutta, jonka olemassaolo ei ole vaaka-  
laudalla. Sen kehittämisessä olisi noudatettava suurin piirtein niitä vallanjakoperiaatteita ja tulkinta-asenteita, jotka kuuluvat demokraattisten jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen.

# ALUSTUS LOPPUPANEELISSA

---

HERMAN D. TJEENK WILLINK

## 1. JOHDANTO

---

*”Juhlaseminaarissa tutkitaan yhteiskuntadiagnoosin keinoin sitä kehitystä, joka on vaikuttanut demokratian toimintaympäristön muutoksiin ja eduskunnan asemaan lainsäätäjänä. Suomen jäsenyys Euroopan unionissa on avannut uusia vaikutuskanavia, mutta samalla asettanut lisäehtoja kotimaiselle lainsäätäjälle. Media ja uusi teknologia vaikuttavat yhä suuremmissa määrin arkielämään. Poliittikka on esillä julkisuudessa, mutta siitä huolimatta se ei tunnu koskettavan ihmisten arkielämää. Demokratian kriisi ja kansalaisten aktiivisuuden väheneminen heijastuvat myös eduskunnan toimintaan lakien säätäjänä.*

Tässä kirjoituksessa tarkastelen syitä siihen, miksi kansalaiset ovat menettäneet luottamuksensa instituutioihin, erityisesti kansanedustuslaitokseen, mikä on viime vuosina pantu merkille myös Alankomaissa. Seminaarin teeman mukaisesti aion myös pohtia EU:n ja median sekä muun uuden viestintätekniikan merkitystä tässä suhteessa.

Otan analyysini kohteeksi Alankomaat, enkä tietenkään osaa sanoa, missä määrin kokemuksiamme voi verrata suomalaisten kokemuksiin. Maittemme historiassa, kielessä ja kulttuurissa on paljon eroja, mutta meillä on myös paljon yhteistä: molemmat valtiot ovat edustuksellisia demokratioita, joissa kunnioitetaan oikeusvaltioperiaatetta sekä valtiovallan kolmijako-oppia. Koska sekä Suomi että Alankomaat ovat myös EU:n jäseniä, osallistuminen EU:n toimintaan on keskustelun aiheena molemmissa maissa. Siksi toivonkin, että tämä esitys tuo uutta seminaariin ja kenties myös laajempaan suomalaiseen keskusteluun demokratian muuttuvasta toimintaympäristöstä ja eduskunnan tehtävästä lainsäätäjänä.

## ALUSTUKSEN RAKENNE

Otan aluksi esiin joitakin asioita, joilla pyrin selventämään Alankomaiden tilannetta. Aina 1960-luvun puoliväliin saakka Alankomaiden politiikkaan kuuluivat tyypillisesti

auktoriteetti ja passiivisuus.<sup>1</sup> Kansalaiset liitettiin lähinnä sosiaaliseen tai uskonnolliseen ryhmään, johon heidät säännönmukaisesti liitettiin. Sosiaaliset jaottelut heijastuivat myös poliittisiin puolueisiin. Kansalaisen ja valtion välinen suhde ymmärrettiin valtion ja ”pilareita” edustavien sosiaalisten instituutioiden välisenä suhteena. Alankomaissa on perinteisesti ollut useita vähemmistöjä: roomalais-katoliset, protestantit, liberaalit ja sosialistit. Näiden ryhmien johtajat pystyivät yhdessä työskennellessään muodostamaan yhtenäisyyden. Alankomaiden pilarirakenne ei tarkoita pelkästään erilaisten ryhmien olemassaoloa, vaan niiden rauhallista rinnakkaiseloä ja johtajien välistä yhteistyötä (erilaisissa hallituksen kokoonpanoissa ja muilla foorumeilla).

Sosiaaliset siteet löystyivät 1960-luvulta alkaen. Paljolti tämä johtui siitä, että poliittiset puolueet eivät enää pystyneet ilman eri perusteita tukemaan joitain ryhmiä. Kun vuodet edelleen kuluivat, niin hyvinvointivaltion rakenteet, joita oli kehitetty yhteistyössä kansalaisyhteiskunnan kanssa, olivat yhä enemmän alttiita valtion asettamille ehdoille. Ensin tämä tarkoisti kansallistamista, joitakin vuosikymmeniä myöhemmin puhuttiin markkinavoimista, kun valtio alkoi yhä enemmän soveltaa vähennyksien sekä yksityistämisen ja asiakaslähtöisen tehokkuuden filosofiaa. Tavallaan nämä kaksi kehitysvaihetta kiskoivat valtion sosiaalisilta syntysijoiltaan ja mutkistivat valtion ja sen kansalaisten välistä suhdetta. Yhdistämisen ongelma oli siinä, että sosiaaliset ongelmat, joita valtion odotettiin ratkaisevan, muuttuivat yhä lukuisemmiksi, monimutkaisemmiksi ja kalliimmiksi.

Vuosina 2000 ja 2004 Sosiaalinen ja kulttuurinen suunnittelutoimisto (the Social and Cultural Planning Office, SCP) analysoi joitakin sosiaalisia trendejä, jotka toisinaan luokitellaan modernisaation alle:

- yksilöllistyminen , individualisation, (sosiaalisten pilarien hajoaminen ja pyrkimys yksilöiden väliseen tasa-arvoon, vastuuseen ja yhtäläisiin mahdollisuuksiin);
- epämuodollistuminen, informalisation, (sosiaalinen vapautuminen, joka aiheutuu tasa-arvoisemmasta vuorovaikutuksesta ja kansalaisten välisestä tasa-arvosta);
- tiedon tiivistyminen, informatisation, (kehitys kohti virtuaalisesti rajoittamatonta tiedon saantia);

---

<sup>1</sup> H. Daalder, 'Leiding en lijdelijkheid in de Nederlandse politiek' [Authority and passivity in Dutch politics], virkaanastujaispuhe Leidenin yliopiston valtiotieteellisessä tiedekunnassa 6. maaliskuuta 1964.

- tehostuminen, intensification (hedonistisen kulttuurin synty, joka korostaa välitöntä mielihyvää ja ylistää yksilön tunteita).

Suunnittelutoimisto kuvaa ensisijaisesti Alankomaiden muutosta, mutta uskoakseni samat kehityskulut ovat jossain määrin havaittavissa myös muissa länsimaissa.

Luonnollisestikin näillä sosiaalisilla kehityskuluilla on vaikutuksensa valtion toimintoihin, vaikka sen muodolliset perusteet pysyvätkin ennallaan. Alankomaat valtiona (samoin kuin kaikki muutkin perustuslailliset demokratiat) kohtaavat samat teemat ja tavoitteet, jotka jo Montesquieu kuvasi yksityiskohtaisesti *trias politicassa*, vallan kolmijako-opissa:

- henkilökohtainen ja poliittinen vapaus (jonka laki takaa)
- kulttuurinen monimuotoisuus (erimielisyyden mahdollisuus)
- maltillinen poliittinen yhteisö (valtatasapaino)
- oikeusvaltioperiaate (sovellettuna valtioon, kansalaisyhteiskuntaan sekä näiden väliseen suhteeseen).

Kansalaiset, mutta myös hallituksen virkamiehet ja poliitikot tuntevat yhä heikommin nämä periaatteet. Palaan tähän myöhemmin.

Pitääkseen valtioon kohdistuvat modernin yhteiskunnan paineet hallittavissa, monet hallitukset ovat pyrkineet ymmärtämään valtion liikelaitoksena, jolloin voidaan viitata tuotteisiin, johtoon ja asiakkaisiin. Tällaisen ajattelutavan seurauksia demokratialle ja oikeusvaltiolle ei ole kuitenkaan punnittu riittävästi. Valtion rinnastaminen liikeyritykseen liittyy poliittisten ja ideologisten erojen vähenemiseen. Byrokraatiakin on muuttunut. Instituutio joka noudattelee liiketoiminnan lainalaisuuksia on aivan toisenlainen kuin Weberin tarkoittama byrokraatia. Poliittisten johtajien, virkamiesten ja toimeenpanijoiden välinen tasapaino julkishallinnossa on järkkynyt. Nämä muutokset ovat osaltaan vauhdittaneet *byrokraattisen liiketoimintalogiikan* yleistymistä julkishallinnon järjestelmässä.

Tämä kehitys määräälee nykyisen julkishallinnon johdon lisäksi myös lainsäädäntöä ja oikeuslaitosta. Vallanjako-opin päämäärät – henkilökohtainen ja poliittinen vapaus, kulttuurinen monimuotoisuus, valtatasapaino ja oikeusvaltio – eivät välttämättä toteudu tässä uudessa järjestelmässä. Se ei riittävästi ota huomioon demokraattisen

ja perustuslaillisen valtion uskottavuutta. Tästä seuraa, että valtiossa tapahtuvia muutoksia ei enää nähdä sellaisinaan tai lainsäädäntöön tai toimeenpanoon tai edes julki-spalveluihin liittyvinä, sillä ohjaksissa pitäisi olla *johtajan*. Yksilön ainoa mahdollisuus on viedä asiansa tuomioistuimeen. Mutta voi ihmettä: hallituksen ja kansalaisten välillä on kuilu, jota ei voi ylittää täsmentämällä *hallitus liikelaitoksena* -ajattelutapaa tai edes jarruttamalla muutoksia demokraattisissa instituutioissa, esimerkiksi vaalijärjestelmässä tai kansanäänestysten pitämisessä.

Byrokraattinen ajattelutapa on vallalla myös suhteessa Brysseliin. Poliittinen ohjaus ja eurooppapolitiikan hallinta ovat heikolla pohjalla. Julkinen keskustelu on vähäistä. Eurooppalainen demokratiavaje ei johdu pelkästään – eikä ehkä edes pääosin – Euroopan tason ongelmista vaan juuri kansallisista ongelmista. Eurooppalaiseen lainsäädäntöprosessiin ei vaikuteta riittävästi kansallisella tasolla, joten EU-lait eivät heijasta riittävästi kansallisia eroja. Tämä ruokkii entisestään yleistä käsitystä EU:sta byrokraattisena hirviönä sen sijaan, että siinä nähtäisiin mahdollisuus meille niin läheisen kansallisen identiteetin säilyttämiseen. Tästä näkökulmasta ei ole kovin yllättävää, että hollantilaiset äänestäjät hylkäsivät perustuslaillisen sopimuksen viime vuoden (2005) kansanäänestyksessä.

Aina kun poliittiset ja ideologiset rajat hämärtyvät ja äänestäjien käyttäytyminen muuttuu vaikeasti ennustettavaksi, media pystyy vahvemmin vaikuttamaan parlamentin asialistaan ja poliittisen keskustelun sisältöön. Tästä syntyvät yksittäistapauksiin keskittyvät toimintamalli, jota voisi kutsua vaikkapa *draama-demokratiaksi*. Tilanne voi johtaa mielivaltaisuuksiin. Mielenkiintoisena pidetään vain niitä asioita, jotka kiinnostavat lehdistöä. Media ei kuitenkaan edusta yleisöä kokonaisuutena, vaan ainoastaan hyvin pientä osaa siitä. Näkymättömillä ei ole silloin ääntäkään. Kuvien kulttuuriin keskittyvä media ryöstää yleisöltä ja poliittiselta keskustelulta sisällön ja kannustaa vain populismin kasvuun. *L'opinion populaire* korostuu *L'opinion publique*n kustannuksella. Paradoksaalinen lopputulos on, että monet tuntevat itsensä ulkopuoliseksi ja sosiaalisen koheesion väheneminen vielä korostaa sitä.

Poliitikkojen tulee tiedostaa nämä trendit, lainsäätäjän roolissaan ja muutenkin.



## 2. POLITIIKAN JA BYROKRATIAN VÄLINEN SUHDE ALANKOMAISSA: POLITIIKAN BYROKRATISOITUMINEN

---

### POLIITTISEN TILAN ENSISIJAISUUS

Alankomaissa ilmaisulla *”het primaat van de politiek”* (poliittisen tilan ensisijaisuus) viittaa usein poliitikkojen ja virkamiesten väliseen suhteeseen. Se tarkoittaa, että poliittisessa asemassa olevilla (ministereillä, kansanedustajilla ja julkisen viran haltijoilla) on julkista valtaa sen eri muodoissa. Poliitikkojen tulee määritellä vallankäyttöön liittyvät ongelmat ja päättää, miten niitä voidaan ratkaista. Viimeinen osanen on ratkaisujen toimeenpanon poliittinen valvonta.

Poliittisen tilan ensisijaisuus edellyttää, että poliitikot ovat valmistautuneet kantamaan poliittisen vastuun ja hyväksymään sen, että päätösten voimaansaattamiseen liittyvät vaatimukset – siis lainmukaisuus, demokraattinen legitimitetti ja tehokkuus – eivät välttämättä ole harmoniassa keskenään (ja että kompromisseja täytyy toisinaan tehdä). Lisäksi doktriini edellyttää, että poliitikot pystyvät muotoilemaan omat näkemyksensä valtion yhteiskunnallisesta roolista ja siihen perustuvista valinnoista. Jotta poliitikot selviäisivät moitteetta tehtävästään, tarvitaan suoria vaikutuskanavia niihin, jotka toimeenpanevat poliittiset päätökset, vahva yhteys politiikan ja julkishallinnon välille (jotta julkishallinto ei ajaudu liian kauas poliittisista pyrkimyksistä) sekä järjestelmä, jonka avulla poliitikot voivat saada ensikäden tietoa päätöstensä vaikutuksesta.

### POLIITIKOT ASETTUVAAT BYROKRAATTIEN TAAKSE

Viimeisten 20 vuoden aikana on puhuttu paljon julkishallinnon järjestämisestä, mutta ei ole juurikaan mietitty sitä, kuinka se toimii poliittisessa ja sosiaalisessa ympäristössä. Hyvien analyysien puuttuessa monet poliitikot ja virkamiehet eivät ole huomanneet, että byrokratian vähentämiseen tarkoitetut toimet ovat johtaneet päinvastaiseen lopputulokseen. Julkisten tehtävien ja palveluiden yksityistäminen on itse asiassa lisännyt yksilöihin kohdistuvaa valvontaa, erityisesti palvelualoilla (mm. lääkärit, opettajat, poliisit jne.). Monilla aloilla uudistusehdotukset ruuhkautuvat ja valvojat valvoivat valvoja. Vuoden 1984 virkamiesraportissa (Annual report from the Government Commissioner for the Reorganisation of the Civil Service) todettiin, että julkishallinnon vastaus yhteiskunnan vaatimusten ja poliittisten vastausten väliseen kasvavaan

jännitykseen on yleensä oman organisaation pönkittäminen. Käytännössä tämä tarkoittaa byrokratian lisääntymistä, millä on vain vähän yhteistä Weberin alkuperäisen ja rationaalisen byrokratian käsitteen ja sen merkityksen kanssa.

Kamppailussa byrokratisoitumista vastaan ja poliittisen tilan ensisijaisuuden puolesta on vuoden 1984 jälkeen ehdotettu monenlaisia toimenpiteitä:

- selkeät poliittiset prioriteetit ja poliittiset viittaukset viranomaistoimintaan sekä yksilöity poliittinen valvonta politiikkojen toimeenpanoon
- parempi suora vuorovaikutus ministerien ja toimeenpanevien virkamiesten välillä; yritetään lyhentää näiden välistä etäisyyttä
- määräykset ministerien ja valtioneuvoston informoinnista sekä erillinen ministeriö (ministerin kabinetti), joka voi joustavasti huolehtia sosiaaliin trendeihin liittyvistä tavoitteista ja toimista
- vahvempi yhteys politiikan ja johdon välillä

Näistä ehdotuksista huolimatta, lopputulos on ollut täysin päinvastainen. Poliittisten ideologioiden riutuminen on johtanut byrokratian lisääntymiseen. Kun byokraattinen koneisto jätetään omilleen, se suuntautuu enemmän yksityissektorille, eikä pelkästään muodin vuoksi. Byrokratia ei kuitenkaan onnistunut löytämään sisällöllisiä kiintopisteitä yritysmailman malleista. Luvut eivät valehtele, mutta mitä kvantitatiiviset tulokset meille kertovat? Ne ovat vain yksi näkökulma sosiaaliseen todellisuuteen ja eri toimijat tulkitsevat sen eri tavoin. Niin käy pluralistisessa, demokraattisessa yhteiskunnassa.

Julkisten palveluiden yksityistäminen ei lähentänyt ministereitä ja virkamiehiä; se loitonsi heitä toisistaan. Melkein pä huomaamatta välimatka vastuullisten ministerien ja toimeenpanevien virkamiesten, lääkärien, opettajien, poliisien jne., välillä alkoi kasvaa. Tämä välimatka johtuu valtion virkamiehistä, ei pelkästään ministeriöissä vaan myös muissa hallinnollisissa yksiköissä, muilla hallinnon tasoilla, yksityisissä instituutioissa ja yhteistyöelimissä. Nämä ovat yleensä politiikan toteuttajia, talousasiantuntijoita, tarkkailijoita, ulkopuolisia neuvonantajia ja ennen kaikkea johtajia. Tämä hallinnon kerros on ongelma politiikan näkökulmasta. Siinä hallitsee oma logiikkansa ja sen jäsenet puhut omaa kieltään ja määrittelevät ongelmat omalla tavallaan. Demokraattisen oikeusvaltion tärkeimpiä osasia pidetään puutteina (handicaps) pikemminkin kuin lainsäädännön, politiikan ja voimaannannon perustavina periaatteina. Asioiden

tila on turhauttava, se vähentää politiikkojen toteuttamisen ammattimaisuutta ja vie yksilöltä mahdollisuudet kokea ja toteuttaa kansalaisvelvollisuuksia.

Tämä ei ole täysin riskitöntä valtiolle, joka haluaa ohjata sosiaalisia trendejä ja tarjota pysyvyyttä kansalaisille. Itse asiassa sosiaalinen piiri (*social domain*), jonka kansalaiset tunnistavat, ammatillinen piiri (*professional domain*), joka liittyy palvelun tarjoajiin ja yleinen piiri (*public domain*), jossa poliittiset puolueet yrittävät toteuttaa visionsa, luodaan kaikki tässä byrokratian kerroksessa.

Tuloksena *byrokraattinen liiketoimintalogiikka* on muodostunut parlamentin pääongelmaksi sen molemmissa tehtävissä, lainsäätäjänä ja hallitustyön valvojana. Pahimmillaan ongelma johtaa siihen, etteivät kansalaiset enää ymmärrä ja tunnista parlamentin työtä.

### 3. MUUTOKSET ALANKOMAIDEN PARLAMENTIN TOIMINNASSA; VÄHEMMÄN HUOMIOTA LAINSÄÄDÄNTÖÖN; PARLAMENTTI MUUTTUU APULAISSJOHTAJAKSI JA SATUNNAISUUS PARLAMENTIN KESKUSTELUSSA LISÄÄNTYY

---

Alankomaissa parlamentti osallistuu lainsäädäntöön ja valvoo hallituksen politiikkaa.<sup>2</sup> Viimeisen seitsemän vuoden aikana on kuitenkin tapahtunut selkeä siirtymä lainsäädännöstä valvontaan. Tähän liittyy myös siirtyminen jälkikäteisvalvonnasta etukäteisvalvontaan, tarkemmin sanottuna hallituksen aikomusten tarkastamiseen. Tässä suhteessa parlamentti on muuttumassa apulaisjohtajaksi itsekkin.

Samanaikaisesti yksittäisen kansanedustajan tilivelvollisuus on vähentynyt johtuen modernista viestintätekniikasta. Kansanedustajien päivittäin saaman informaation määrä ja kansanedustajien suoran tavoittamisen keinot ovat molemmat lisääntyneet valtavasti. Vanhat poliittiset toimintamallit eivät tarjoa tähän opastusta. Institutionaaliset suodattimet eivät enää ole käytössä. Kansanedustajilla ei ole aikaa harkita, vaan heiltä odotetaan aina välittömiä vastauksia. Poliittinen valvonta on tullut riippuvai-

---

<sup>2</sup> Alankomaissa hallitus ja parlamentti säätävät lait yhdessä, mutta aloiteoikeus on yleensä hallituksella.

seksi mediasta ja sen tavoitteista. Toimittajat nähdään ”kovia kokeneen” yleisön äänitorvina pikemminkin kuin kriittisinä tarkkailijoina. Heiltä tulee poliittinen kysymyksenasettelu ja, siitä johtuen, myös hallituksen toiminnan tosiasiallinen linjaaminen.

Kaikki johtaa siihen, että parlamentin työ on yhä enemmän tapauskohtaista. Tapauskohtaisuus johtaa mielivaltaisuuteen, sillä vain mediaa kiinnostavat tapaukset saavat huomiota osakseen. Ne jotka eivät osu kameran etsimeen, eivät saa muutenkaan julkisuutta.<sup>3</sup>

Parlamentin toimeenpanevan luonteen ja yksilöiden yksittäisten tapausten korostaminen vie parlamentin huomiota lainsäädännöltä ja kokonaisvaltaiselta toiminnalta. Lainsäädännöllä viitataan lähinnä vääryyksien tai epäiltyjen vääryyksien oikaisemiseen. Systemaattista valvontaa ei ole kehitetty mitään yksittäistä asiaa varten: politiikan toteuttamista, kansalaisten työllistämistä, resursseja, esteitä, valituksia tai vaikutuksia koskeviin asioihin. Nämä tehtävät edellyttäisivät kaikki valvontaa. Työnjohtajan täytyy havaita, että poliittinen valvonta on monimerkityksinen käsite.

#### 4. SÄÄDÖSPOLITIIKKA DEMOKRATIASSA; LAINSÄÄDÄNNÖN LAATU; KESKINÄINEN RIIPPUVUUS TOIMEENPANOSTA; LAINSÄÄDÄNTÖ JA OIKEUSLAITOS

---

##### LAINSÄÄDÄNNÖN LAATU

Laatu ei ole mitenkään yksiselitteinen käsite. Se viittaa arvostelmaan asian sopivuudesta yhteydessä sen käyttötarkoitukseen. Termin käyttö edellyttää tämän kaksivaiheisuuden ymmärtämistä.

Lainsäädäntö kuitenkin toteuttaa monia funktioita yhtäaikaaisesti. Sillä pyritään erilaisiin päämääriin ja säädetään toimista, jotka ovat välttämättömiä tuon päämäärän saavuttamiseen. Lain tulee olla joustava ja epävarmaan tulevaisuuteen suuntautunut,

---

<sup>3</sup> Bertolt Brecht, *Die Dreigroschenoper*: ‘Denn die einen sind im Dunkeln, und die andern sind im Licht. Und man siehet die im Lichte, die im Dunkeln sieht man nicht.’

mutta samalla sen odotetaan vastaavan ajan haasteisiin ja kysymyksiin. Laki on tarkoitettu suojaamaan kansalaisia, tarjoamaan selkeät ohjeet voimaanpanoon ja ohjaamaan mahdollisia pakkotoimia ja valvontaa. Lainsäädäntöprosessi on keino ylläpitää oikeuksien demokraattista legitimitettä, josta kansalaiset saavat arvonimensä, vastuunsa ja joka sitoo kansalaiset yhteen. Laki on myös instrumentti, jolla kansa valvoo hallituksen toimia. Lain erilaiset tarkoitukset, ongelmien monimutkaisuus ja säädösten hajanaisuus lisäävät lainsäädännölle säilytettäviä vaatimuksia. Lainsäädännön kannalta kompromissi eri näkemysten ja kilpailevien intressien välillä on tärkeintä, ehkä jopa kielen selkeyden kustannuksella. Toimeenpanon kannalta tärkeintä on lain vaikutukset ja voimaanpanon mahdollisuudet, jos mahdollista muiden vaatimusten perusteella. Oikeuslaitoksen kannalta selkeys ja tasapaino riidanratkaisussa on oleellisin.

Kaikki jotka osallistuvat prosessiin korostavat eri tehtäviä. Lainsäätäjälle kompromissi eri näkemysten välillä on tärkein, ehkä jopa tekstin selkeyden kustannuksella. Toimeenpanijoilla tärkein asia ovat vaikutus ja täytäntöönpantavuus. Oikeuslaitoksen kannalta selkeys ja tasapaino riitelyssäkin on tärkeää.

Hyvä lainsäädäntö on mahdollista tavoittaa vain ongelmia koskevan perusteellisen analyysin pohjalta, jossa on pohjatiedot niistä ongelmista jotka halutaan ratkaista (ja niiden asiayhteys), realistinen hallinnollisten vaihtoehtojen arviointi, hyvät tiedot siitä, mitä edellytyksiä lain täytyy täyttää, huolellinen valmistelu, jälkikäteen arviointi ja käytännön toimijoiden palaute. Kaikki ovat välttämättömiä, mutteivät vielä riittäviä. *Vanha, kaikkiin lakeihin liitetty oletus, jonka mukaan sosiaalinen todellisuus ja sen kehitys voidaan kuvata etukäteen muutamalla yleissäännöllä ei enää pidä paikkansa.* Yhä monipuolisempi ja hajanaisempi yhteiskunta on vähentänyt yhteisiä asiayhteyksiä, yleisesti tunnustettuja näkemyksiä ja yhteisiä intressejä. Kun on yhä vaikeampaa normalisoida kaikkea etukäteen, normien soveltaminen implementaation yhteydessä oikeastaan vasta määrittää sen sisällön. Tämän valossa ei riitä, että lainsäädäntöä arvioidaan *ex ante*, sitä pitää arvioida myös *ex post*. Tapamme toimia huonon lainsäädännön suhteen vaikuttaa luultavasti enemmän lainsäädännön laatuun kokonaisuudessa kuin lähestymistapa, jossa pyritään estämään tehottomien lakien säätäminen.

## KESKINÄINEN RIIPPUVUUS

Lainsäätäjä on kasvavassa määrin riippuvainen muista kumppaneistaan *trias politica*: hyvin toimivasta toimeenpanosta ja oikeuslaitoksesta ja päinvastoin.

## TÄYTÄNTÖÖNPANO

Hallinta (governance, toimeenpanoon liittyvä työ) on paljon enemmän kuin vain lakien ja määräysten implementointia. Hallinta tarkoittaa myös kykyä toimia erilaisten realiteettien kanssa: sosiaalinen ympäristö (jossa yksilöt elävät ja ammatinharjoittajat tarjoavat palveluitaan), poliittinen ympäristö (jossa kansanedustajat toteuttavat poliittista ohjelmaansa) ja byrokraattinen todellisuus (jossa virkamiehet varmistavat hallituksen politiikan toimeenpanon. Kuinka on mahdollista hallita, jos yleisten tehtävien yksityistäminen jättää hallintovirkamiehet toimettomiksi, jos poliittinen näkemys on sekava ja viittaus liiketoimintamalliin on ainoa standardi ja jos kuva sosiaalisesta todellisuudesta on kutistunut?

## TUOMIOISTUIMET

Tuomioistuimet eivät ole vain *la bouche de la loi*, erityisesti jos laki jättää runsaasti tulkinnanvaraa ja EU-lainsäädännön määrä lisääntyy edelleen. Tuomioistuimet soveltavat toiminnassaan universaaleja oikeusperiaatteita ja demokraattisen valtion oikeusnormeja. Sellaisessa valtiossa toimeenpanija ei ole tilivelvollinen tuomioistuimille politiikkavalinnoistaan, vaan parlamentille. Tuomioistuinten tulisi ilmaista lain sisältö, ei poliitikkojen sanomaa, tai vähintäänkin yleinen mielipide. Koska tuomaria ei valita vaaleilla, hänen tuomionsa tulisi perustua yksinomaan lakiin, universaaleihin oikeusperiaatteisiin ja ihmisoikeuksiin.

## NÄKEMYKSENI SÄÄDÖSPOLITIIKASTA ON SEURAAVA:

Oikeusvaltioperiaatteen mukaisen demokraattisen valtion ylläpitäminen ja kehittäminen on kaikkien toimijoiden yhteisellä vastuulla. Se edellyttää heiltä riittäviä tieto- ja muiden tehtävistä, oman tehtävän erityispiirteistä ja oman tehtävän vaikutuksista muiden tehtäviin.

Tämä on jossain määrin ristiriidassa niihin tilanteisiin, joissa poliitikot syyttävät tuomioistuimia ennakoimattomasta toiminnasta tai viranomaisista tuntuu, että tuomioistuimet ylenkatsovat heitä tai tuomioistuimet toivoisivat hallinnollista vastuuta ja etusijaa poliittisessa ympäristössä. Sellaisissa tapauksissa toimeenpano, lainsäädäntö ja oikeuslaitos menettävät kosketuksen toisiinsa ja ympäröivään maailmaan. Joskin ympäröivässä maailmassa he kohtaavat samat trendit. Yhteisöoikeuden kehitys vaikuttaa

lainsäädännön lisäksi toimeenpanoon ja tuomioistuimiin. Monikulttuurisessa yhteiskunnassa seuraukset ovat yhtä tärkeitä kaikille kolmelle. Lainsäädäntö, toimeenpano ja tuomioistuimet yrittävät toteuttaa yhteiskunnallista pyrkimystä oikeusvarmuuteen. Mikään niistä ei voi paeta median ja informaatioajan vaatimuksia.

## JATKUVUUS JA MUUTOS

Montesquieun mukaan oikeusvaltioperiaatteeseen tukeutuvan demokraattisen valtion ydin on normeissa ja periaatteissa, jotka vapaus, moninaisuus ja kohtuus mahdollistavat.<sup>4</sup> Toisin kuin Montesquieun aikana, määräävin ominaisuus meidän maailmassamme ei ole jatkuvuus vaan muutos.<sup>5</sup> Mutta juuri näinä muutoksen aikoina me kaipaamme sitä varmuutta, jonka demokraattinen oikeusvaltio voi tarjota. Jatkuvuus ja tasa-arvo lain edessä, oikeusvarmuus, demokraattinen legitimitetti, yleinen vastuunalaisuus, vaikuttavuus ja tehokkuus. Tietenkään tämä ei sulje ulos sitä mahdollisuutta, ettei jo olemassa olevia järjestelyjä tarvitsisi muuttaa. Muutos on joskus välttämätön jatkuvuuden turvaamiseksi.

Jatkuvuus ja muutos edellyttävät molemmat tietoa siitä, miten poliittinen yhteisö toimii. Tähän vaikuttaa myös jäsenyys Euroopan unionissa. Säädospolitiikka täytyy nähdä yhteydessä jäsenyyteen. Ajallemme on tyypillistä kansallisen lainsäädännön voimakas eurooppalaistuminen.

## 5. EUROOPPA

---

### EUROOPAN UNIONIN JA JÄSENVALTIOIDEN KESKINÄINEN RIIPPUVUUS

Lainsäädännön eurooppalaistuminen on seurausta toisesta, yleisemmästä kehityksestä, nimittäin suvereenien valtioiden yhä suuremmasta keskinäisestä riippuvuudesta.

---

<sup>4</sup> Professori. R.M.G.E. Foquéen (oikeusfilosofian professori Leuvenin Katolisessa yliopistossa) puhe, pidettiin vallanjakoa tarkastelleissa konferenssissa [’Stoelendansen met de macht’], 27. tammikuuta 2006 Haagissa.

<sup>5</sup> J.P.H. Donnerin (oikeusministeri) vastaus puheeseen samassa tilaisuudessa.

Kansallisvaltion toiminta on yhä riippuvaisempaa muiden kokonaisuuksien, kuten EU:n toiminnasta ja markkinoista. Yhdelläkään valtiolla ei ole enää mahdollisuutta tai valtaa määritellä sosiaalista kehitystä alueellaan. Kehitystä on erilaisissa mittasuhteissa. Yhä useammin ne ylittävät kansalliset rajat ja vaikuttavat moniin auktoriteetteihin. Julkisen hallinnon kasvattaminen ei ratkaise asiaa. Se on yksi syy, miksi EU ei tule koskaan korvaamaan kansallisvaltioita. Mutta pikemminkin kuin uhka valtiolle, EU on väline, jolla jäsenvaltiot saavat paremmat eloonjäämismahdollisuudet maailmassa, jossa rajojen merkitys vähenee. Unioni ja sen jäsenvaltiot ovat toisistaan riippuvaisia. Keskinäisriippuvuudella on vaikutusta kansalliseen lainsäädäntöön ja kansallisiin instituutioihin: toimeenpanoon, lainsäädäntöön ja oikeuslaitokseen. Kansallinen oikeusjärjestys on osa yleiseurooppalaista oikeusjärjestystä. Kansalliset instituutiot osallistuvat EU-instituutioiden toimintaan. Autonomian menetys kansallisella tasolla korvautuu EU-tason vaikutusmahdollisuuksilla.

## YHTEISÖOIKEUS ON ERILAISTA KUIN KANSALLINEN OIKEUS

Eurooppalainen lainsäädäntö ei välttämättä toteuta samaa tehtävää kuin kansallinen lainsäädäntö. Kun kansallisen sääntelyn tärkein tehtävä on ratkaista tunnettuja ongelmia yhtenäisellä tavalla, eurooppalaisen lainsäädännön päämäärä on osoittaa suuntaviivoja kansallisen ratkaisun löytämiseen. Suuri osa eurooppalaista lainsäädäntöä (erityisesti sisämarkkinoita koskeva) ei niinkään sääntele jotain politiikka-alueita, vaan pikemminkin poistaa esteitä kansallisten systemien yhteensopivuuden ja toimivuuden tieltä. Eurooppalaisella lainsäädännöllä ei haluta poistaa oikeusperinteiden, metodien ja järjestelmien monimuotoisuutta, vaan pikemminkin varmistaa niiden yhteensopivuus.<sup>6</sup>

Liiallisella yhtenäisyydellä on päinvastainen vaikutus yhteisölainsäädännön laatuun (ja legitimitettiin). Lisäksi, EU-lainsäädäntö ei toimi irrallisena, vaan sitä on tulkittava suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön. Eurooppalaisen yhtenäisyyden ja kansallisen monimuotoisuuden välisen tasapainon saavuttaminen ja säilyttäminen on näiden järjestelmien yhteisellä vastuulla. Alankomaiden historia osoittaa, että monimuotoisuuden kunnioitus on edellytys yhtenäisyyden saavuttamiselle. Jäsenvaltioiden kan-

---

<sup>6</sup> E.M.H. Hirsch Ballin and L.A. Senden, *Co-actorship in the Development of European Lawmaking: the Quality of European Legislation and its Implementation and Application in National Legal Orders*. T.M.C. Asser Press, p. 7.



salaisista tulee EU-kansalaisia vain, jos he ovat kotonaan omassa valtiossaan ja he voivat toteuttaa itseään.

## EUROOPPALAISEN JA KANSALLISEN LAINSÄÄDÄNNÖN LAATUSTANDARDIT POIKKEAVAT TOISISTAAN

Eri toiminnot edellyttävät eri standardeja. Eurooppalainen lainsäädäntö ei voi soveltaa kaikkiin kansallisiin tilanteisiin, kun otetaan huomioon kansallisten järjestelmien suuret erot. Tästä huolimatta kansallinen lainsäädäntö on usein mallina ja inspiraation lähteenä EU:n lainsäädännön valmistelussa. Eurooppalaisella lainsäädännöllä on oma rakenteensa ja terminologiansa. Sitä on mahdotonta siirtää kansalliseen ympäristöön ilman komplikaatioita.<sup>7</sup>

## KANSALLISEN LAINSÄÄDÄNNÖN TULEE TAIPUA YHDISTÄMÄÄN NÄMÄ KAKSI.

Eurooppalaisen lainsäädännön laatu on juuri niin hyvä, kuin sen kansallinen implementaatio. Kansalaiset kohtaavat sen oman kansallisen lainsäädäntönsä kautta.

## KANSALLINEN LAINSÄÄTÄJÄ EU-LAKIA SÄÄTÄMÄSSÄ

Kansalliset ja eurooppalaiset instituutiot ovat sotkeutuneet toisiinsa. EU on täysin avuton ilman kansallisten instituutioiden osallistumista kehittämiseen, soveltamiseen, implementointiin ja toimeenpanoon. Kansalliset lainsäätäjät, toimeenpanijat ja tuomioistuimet eivät ole vain eurooppaoikeuden subjekteja, mutta myös osallisia monimutkaisen järjestelmän kehitystyössä.

Tämän lisäksi kansallinen säädöspolitiikka tulee nähdä kansallisena EU-lainsäädännön säädöspolitiikkana, sillä kansallinen lainsäätäjät osallistuu eurooppalaiseen päätöksentekoprosessiin Brysselissä.

Kappaleen 2 huomioni poliittisen kentän byrokratisoitumisesta kansallisella tasolla

---

<sup>7</sup> Katso myös M. van Damme, 'Naar een Europese Raad van State?' [Towards a European Council of State?], 2001/8, Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publiekrecht, p. 519; J.P.H. Donner, 'De kwaliteit van de Europese regels' [The quality of the EU's rules], 2001/6 RegelMaat, p. 216.

on sovellettavissa myös eurooppalaiselle tasolle. Alankomaiden EU-lainsäädäntöä koskeva politiikka Brysselissä on pääosin virkamiesten muovaama. Poliittinen johtajuus ja valvonta jättää paljon toivomisen varaa. Parlamentin kannalta eurooppalainen lainsäädäntö on usein *fait accompli*, katkera kalkki joka on nieltävä, koska *Brysselissä niin on päätetty*. Tämä tarkoittaa, että *meillä ei ole valinnanvaraa*. EU-aloitteet eri politiikanlohkoilta arvioidaan harvoin, jos koskaan, parlamentissa, vaikka se olisi kansallisesti vastuussa samanlaisista hankkeista.

Kantaakseen vastuunsa päättäjänä EU-lainsäädännössä, parlamentin pitää kehittää kansallisia menettelyjään lainsäätäjänä ja tarkkailijana. Nämä eivät ole aivan mutkattomia. Parlamentti on sekä poliittinen että lainsäädännön arena. Se valvoo hallituksen toimia EU-politiikassa, mutta kaiken täytyy tapahtua oikeusvaltioperiaatteen mukaan. Ministerien toimia pitää arvioida kriittisesti, mutta parlamentin enemmistön pitäisi antaa lojaali tuki. Informaatiota on määrättömästi, mutta oikean tiedon löytäminen on usein haasteellista. Poliitikkojen pitäisi kuunnella kansan toiveita, mutta parlamentin pitäisi olla myös vapaa ulkoisista vaikutuksista. Pikaratkaisuja ei ole olemassa. Tähän mennessä Alankomaiden parlamentti ei ole vielä aivan löytänyt paikkaansa eurooppalaisena lainsäätäjänä.

## 6. MEDIAN JA UUDEN VIESTINTÄTEKNIIKAN MERKITYS

---

Media – erityisesti televisio, radio, painettu media ja internet – vaikuttaa suuresti hallituksen ja parlamentin asialistaan ja jopa ohjailee sirpaleisen sosiaalisen todellisuutemme muotoutumista. Media ja uusi tekniikka, josta vain osa väestöstä voi täysin hyötyä, hukuttavat hallituksen ja parlamentin tietoon, johon heidän täytyy vastata, ongelmiin, jotka täytyy ratkaista ja järkyttäviin tilanteisiin, joihin täytyy reagoida.

Poliitikot ovat riippuvaisia julkisista esiintymisistä ja siksi myös mediasta, joka tavoittaa yhä enemmän väkeä. Poliitikon tulee vastata äänestäjilleen. Aihevalinnoissaan medialla on avainasema siihen, mitkä kysymykset ovat tärkeitä. Kriteerit, joilla teemat valitaan, perustuvat kuitenkin median omaan dynamiikkaan, joka taas liittyy katsojajamääriin. Tämän lisäksi nykyaikaista mediaa hallitsee kuvakulttuuri, ei sanan kulttuuri. Kuva on sosiaalisen todellisuuden pelkistys. Kuvakulttuuri marginalisoi sanan. Hannah Arend on puhunut kulttuurin eettisestä banalisoinnista ja kriittisen kansalaisuuden traagisesta menetyksestä, kulttuurin kriisistä, joka poistaa yhteiskunnasta

normatiivisen koheesion. Montensquieun erottelee *l'opinion publique*n, julkisen mielipiteen ja *l'opinion populaire*n, populaarin mielipiteen. Julkinen mielipide muodostuu kypsässä kansalaisuudessa ja aktiivisessa kansalaistoiminnassa, kun taas populaari mielipide on suodattamaton, kritiikitön ja suora reaktio kansalaisilta, joilla ei ole ollut mahdollisuutta punnita reaktiotaan suhteessa yleiseen hyvään. Eikö kansalaisuus ole, että kansa voi irrottaa itsensä hetkestä ja puhtaasti omasta intressistään ja tutkia asetettua kysymystä yleisen hyvän näkökulmasta? Eikö politiikka edellytä sanan säilyä? Tästäkö on syntynyt poliittinen ja julkinen keskustelu, parlamentissa ja kadulla, joka kutistuu mielipiteiden vaihtoon mediassa?

Mitä oleellista radion, television, internetin ja painettujen viestimien mukana tulee siihen funktioon, joka medialla on demokraattisessa ja perustuslaillisessa valtiossa, jossa muodostetaan yleistä mielipidettä? Liittyykö se kuluttajan vaatimuksiin uutisista, tiedosta ja viihteestä? Medialla on luonnollisesti roolinsa suhteessa toimeenpanoon, lainsäädäntöön ja tuomioistuimiin. Lehdistön vapautta suojataan oikeusvaltion varmistamiseksi. Media kertoo, seuraa ja vaikuttaa yleiseen, poliittiseen ja hallinnolliseen keskusteluun lainsäädännön valmistelusta ja luonnollisesti hallituksen työstä. Median tehtävä on pidättäytyä kritiikistä ennenkuin tuomio on annettu. Tätä taustaa vasten on valitettavaa, että paikallinen lehdistö, joka on perusta paikallisen yleisen mielipiteen muodostamiselle, on nopeasti ja kokonaan katoamassa Alankomaista talouden lakien ja markkinoiden vaatimusten takia.

Jos mediaa ohjaa vain tarjonta ja kysyntä ja siitä on tullut vain yksi liiketalouden haara, niin hallitus voi asettaa sille reunaehdoja. Julkisen vastuun ja talouden lakien välinen ristiriita tekee median asemasta niin arveluttavan. Toimittajan omaa ammatillista integriteettiä tarvitaan asioiden punnintaan. Media ei ole vain vastaamassa kuluttajien vaatimuksiin viestinnän sisällöistä, vaan heillä on myös yhteiskunnallinen vastuu.

## 7. LOPPUPÄÄTELMÄT

---

Valtion vetäytyminen viimeisten 25 vuoden kuluessa, yksityistäminen ja julkisten aktiviteettien väheneminen ovat yhdessä johtaneet politiikan ohentumiseen ja julkisen hallinnon asiantuntemuksen vähenemiseen. Näiden tilalle on tullut vallalla oleva byrokraattinen liiketoiminnan logiikka, joka heikentää poliittisen kentän ensisijaisuutta ja vähentää entisestään subjektiivisen asiantuntemuksen alaa. Byrokraattinen liiketoi-

minnan logiikka perustuu dynamiikalle, joka pikemminkin väheksyy kuin kunnioittaa toiminnallisia eroja lainsäädännön, sen toimeenpanon ja oikeuslaitoksen välillä. Logiikka suuntautuu pikemminkin yhtenäisyyteen kuin kulttuuriseen monimuotoisuuteen ja hankaloittaa henkilökohtaista ja poliittista vapautta eikä oivalla lain logiikkaa.

Suuri yleisö ja valtaapitävät ovat dynamiikan kohteena. Hallitus käytännössä hätkähtää, jos sille ehdottaa kansalaisten vastuun lisäämistä tai implementoinnin vastuupiiriin laajentamista.

Byrokraattisen liiketoimintalogiikan dynamiikka on esteenä valtion toiminnalle. Dynamiikkaa pitää vastustaa. Tämä on mahdollista vain, jos poliitikot kertovat enemmän visioistaan ja tiedoistaan ja jos toimeenpanijat myös saavat tilaisuuden käyttää asiantuntemustaan ja kokemustaan. Kuinka realistinen tällainen toivomus on? Poliitikot ja toimeenpanijat haluavat myös osallistua määrällisellä tiedolla. He tunnistavat tarpeen pitää kustannukset pieninä. Henkilökohtaiset näkemykset ja tieto, kokemukset ja ammattitaito vaihdetaan liian nopeasti siihen, mitä muut tarjoavat. Määrällinen tieto, standardisointi, kulujen hallinta on kaikki muutettu resursseista välineiksi, joilla kontrolloidaan poliittisia ja implementaation prosesseja.

Jos poliitikot eivät enää määritä, mitä he edustavat ja jos toimeenpanijat eivät enää tee sitä, mihin heidät on palkattu, niin kansalaisetkin livahtavat toiseen rooliin ja ryhtyvät kuluttajiksi, potilaiksi ja asiakkaiksi. Aito kansalaisosallistuminen ja erilaisuuden kunnioitus ovat välttämättömiä Euroopan valtioille ja kansalaisille. Menetyksen riski on jo lähellä. Demokratia, joka menettää kansalaisensa, lakkaa olemasta.

Alankomaat on yhä kiinteämmin osa Eurooppaa. Alankomaiden ongelmat ovat myös Euroopan ja päinvastoin. Alankomaiden valtiota kohtaa kolme pitkäaikaista ongelmaa – kansallisvaltion aseman uusi määrittäminen, julkisen hallinnon kehittäminen ja demokratian vahvistaminen. Näillä on vastineensa Euroopassa: subsidiariteetti, hyvä hallinta ja demokratiavajeen poistaminen. Alankomaiden ratkaisut on sovitettava eurooppalaiseen kontekstiin.<sup>8</sup> Kansalliset instituutiot eivät voi paeta tätä välttämättömyyttä. Eurooppalaiset ja kansalliset instituutiot ovat läheisesti yhteydessä toisiinsa.

Hyvä säädöspolitiikka ottaa huomioon nämä realiteetit. Lainsäätäjän tulee toimia

---

<sup>8</sup> Council of State, 2002 Annual Report, p. 20.

vastapainona byrokraattiselle liiketoimintalogiikalle. Lainsäätäjän täytyy myös tunnustaa oma roolinsa EU:n säädöspolitiikassa. Parlamentin pitää onnistua väistämään tapauskohtaisuuden vaarat ja median köyhdyttämä julkinen keskustelu. Sen täytyy vastustaa populaaria mielipidettä ja edistää yleistä mielipidettä ja sen muodostamista. Säädöspolitiikan tulee olla erittäin lojaali lainsäätäjien vaatimuksille. Ja sen tulee muistaa, että työn tulokset riippuvat siitä, kuinka hyvin toimeenpano ja tuomioistuintimet toimivat.

Tämä kaikki tarkoittaa, että hyvä säädöspolitiikka on mahdollista silloin, kun poliittiselle tilalle annetaan etusija. Tämä ei tarkoita kaikkivoipaisuutta. Poliittinen tila ei ole olemassa itseään varten, vaan se vaikuttaa sosiaalisiin trendeihin yksityissektorilla ja kansalaisyhteiskunnassa. Jokaista demokratian vaihetta valvova oikeusvaltioperiaate edellyttää kansalaisuutta, vahvaa kansalaisyhteiskuntaa ja monipuolista kansalaismielipidettä. Näiden vahvistaminen lainsäädännön avulla ja muutenkin, on meidän suurin haasteemme.

# PANEELIKESKUSTELU

---

## SÄÄDÖSPOLITIikka:

---

### AVAIN PAREMPAAN LAINSÄÄDÄNTÖÖN JA KANSALAIsvAIKUTTAMISEEN

Paneelikeskustelun puheenjohtajana toimi puhemies Paavo Lipponen. Tässä yhteydessä esitetään lyhennelmät valmistelluista puheenvuoroista ensimmäistä lukuunottamatta, joka on tämän julkaisun edellinen luku. Lyhennelmien jälkeen on lyhyt yhteenveto seminaarissa käydystä keskustelusta ja siinä esille otetuista kysymyksistä. Järjestys on seuraava:

Korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Herman D. Tjeenk Willink, Alankomaat  
jonka lyhentämätön alustus on edellä muiden varsinaisten alustusten yhteydessä

Pääministeri Matti Vanhanen

Oikeusministeri Leena Luhtanen

Tulevaisuusvaliokunnan puheenjohtaja Jyrki Katainen

Kansanedustaja Heidi Hautala

Johtaja Pentti Mäkinen, Keskuskauppakamari

## PÄÄMINISTERI MATTI VANHANEN

---

Joku on joskus ironisesti kommentoinut demokratiaa siten, että kenenkään henki, omaisuus tai vapaus ei ole turvassa, kun eduskunta on koolla. Asian pitäisi olla päinvastoin, se on meidän tehtävämme.

Edustuksellisen demokratian voi sanoa olevan ongelmissa, eräässä mielessä ehkä jopa kriisissä, jos sen legitimitetti kärsii liian alhaisen osallistumisen vuoksi. Vähäinen osallistuminen heikentää myös säädettävien lakien legitimitettiä. Tällä vaalikaudella käynnistetyn kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman yksi keskeinen syntysyy oli kansalaisten laskeva äänestysaktiivisuus. Liian moni ajattelee, ettei hänen äänellä ole merkitystä siihen, kuinka asiat kehittyvät. Erot eri kansalaisryhmien osallistumisen

välillä voivat johtaa yhteiskunnalliseen epätasa-arvon kasvamiseen. Tämän vuoksi kansalaisvaikuttamisen edistäminen lisää myös tasa-arvoa.

Tavalliset päätöksentekijät eivät voi vaikuttaa asioihin, vaan ne päätetään jossain muualla ja muiden ehdoilla. Päätöksenteon osittainen siirtyminen EU-tasolle on myös saattanut vaikuttaa kansalaisten tuntemuksiin omista vaikutusmahdollisuuksistaan. Mielestäni kansalaisten ja hallinnon suhde on myös yksi suomalaisen demokratian kipukohta. Moni suomalainen kokee, ettei voi vaikuttaa. Ja liian usein hallinnossa ajatellaan, että yhteiskunnan päätöksenteon pitää perustua asiantuntemukseen. Toimivaa vuorovaikutusta ei näin synny kansalaisten ja hallinnon välille. Yksi suurista tulevaisuuden haasteista onkin hallinnon ja kansalaisten vuorovaikutuksen lisääminen. Esimerkistä käy tällä vaalikaudella läpiviety tekijänoikeuslainsäädännön uudistus. Siinä osa ihmisistä koki lain epäoikeudenmukaiseksi, ja se sai sadat ihmiset liikkeelle esityksen muuttamiseksi. Kansanedustajien ja ministereiden sähköpostit täyttyivät aiheesta koskevista viesteistä. En ota kantaa viestien sisältöön. Saattoivat ne ollakin itse asiassa sisällössä täysin väärässä, mutta oikeaa vuoropuhelua emme saaneet järjestettyä. Vuorovaikutusta voidaan lisätä tarjoamalla kansalaisille monipuolisia tiedon- saantimahdollisuuksia valmisteltavista asioista. Lainvalmistelun vuorovaikutuksen lisääminen esimerkiksi Otakantaa.fi -sivuston tavoin on mielestäni hyvä tapa saada kansalaisilta mielipiteitä lainvalmistelua varten. Viime aikojen kehityksessä valopilkuna on ollut nuorten poliittisen osallistumisen vahvistuminen. Se ei ole ollut kuitenkaan pelkästään perinteistä puoluetoimintaa, vaan osallistumisen kirjo on kasvanut ja muuttunut monimuotoisemmaksi.

Politiikan ja lainsäädännön kielellä ja ymmärrettävyydellä on suuri merkitys. Se vaikuttaa suuresti siihen, miten kansalaiset kokevat voivansa vaikuttaa asioihin. Vaikuttaminen ei ole mahdollista, jos ei ymmärrä, mistä puhutaan. Samoin median rooli on keskeinen, sillä se miten mediat uutisoivat asioista, vaikuttaa ihmisten käsityksiin vaikutusmahdollisuuksistaan. Mielestäni on ollut tärkeää, että kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman avulla on voitu aloittaa kansalaisten osallistumiseen ja demokratian toimivuuteen liittyvien ongelmien ratkominen.

Uskon, että säädöspolitiikalla voidaan parantaa lainsäädännön laatua ja sen valmistelun pitkäjänteisyyttä. Tämä vaikuttaa myös lainsäädännön hyväksyttävyyteen kansalaisten miellissä. Säädöspolitiikka voi myös parantaa kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia. Äskettäin luovutettu paremman sääntelyn toimintaohjelman raportti on

merkittävä askel tiellä lainsäädännön laadun parantamiseen. Sama tavoite sisältyy myös nykyiseen hallitusohjelmaan. Tehtävä on osoittautunut hyvin vaativaksi. Vaikeusastetta on lisännyt EU-jäsenyys ja kansainvälisen sääntelyn kasvu. Viime vuosien kehitykselle on ollut ominaista juuri säädösmäärän kasvu. Sääntelyn määrällisen ja laadullisen kehityksen kannalta ehkä huippukohta on ajoitettavissa ETA-jäsenyysvaiheen alkuun.

Lainsäädäntöä ei pidä ajatella vain yksittäisinä säädöksinä, sillä lainsäädäntö vaikuttaa yhteiskuntaan myös kokonaisuutena. Säädöskohtaisten tavoitteiden lisäksi on tärkeää asettaa yleisiä säädöspoliittisia periaatteita. Hankkeen säädöspoliittiset linjaukset on tiivistetty muistaakseni 11 yksiselitteiseen kohtaan. Lainvalmistelun keskeisinä ongelmoina voidaan pitää mm. sääntelyn määrän ja yksityiskohtaisuuden jatkuvaa kasvua, puutteellista ennakkovalmistelua sekä valmistelun tietopohjan puutteita. Esimerkiksi vaikutusarvioinnin kehittämällä voidaan lisätä tietoa sääntelyn vaikutuksista, hyödyntää sitä poliittisen päätöksenteon pohjaksi ja siten parantaa sääntelyn laatua. Kuten raportissa todetaan, hyvällä lainsäädännöllä voidaan useissa tapauksissa merkittävästikin vaikuttaa sekä hyvinvointiin että yritysten ja yksityisten kilpailukykyyn. Näitä ei tule asettaa vastakkain, vaan tarkastella olennaisesti toisiinsa liittyvinä ja toisiaan täydentävinä tavoitteina. Säädösvalmistelussa on tarpeen kiinnittää riittävästi huomiota lainsäädännön vaikutuksiin yritysten ja yksityisten kilpailukykyyn. Erityisesti uuden perustuslain voimaantulo on vaikuttanut siihen, että on tapahtunut siirtymää yleisestä sääntelystä yksityiskohtaisempaan sääntelyyn. Mielestäni jatkossa on vakavasti pohdittava vaihtoehtoja sääntelylle. On löydettävä eri tilanteisiin lakien sijasta muita yhteiskunnallisen ohjauksen keinoja, joita on jo käytetty varsinkin yritystentoinnin ohjaamisessa. Liiallinen sääntely monimutkaistaa ja jäykistää tarpeettomasti yhteiskunnan kehitystä.

Mielestäni toimenpiteitä lainvalmistelun laadun kehittämiseksi on syytä jatkaa. Ehdotettu lainsäädäntösuunnitelman käyttöönotto ja paremman sääntelyn ministeriryhmän asettaminen voisi olla toimiva tapa nostaa lainsäädännön laatua toimikunnan esityksen mukaan. Tämä koskisi ensi vaalikautta ja asiaan on vaalien jälkeen aloittavan hallituksen otettava kantaa. Menettelymuodot täsmentyvät sen mukaan millaisia toimintatapoja, valtioneuvosto johtamisessa ja ministeriöiden yhteistoiminnassa, tulevassa hallituksessa tullaan painottamaan.



Onpa hyvä, että puhemies esittelyssään laajensi tätä minun rooliani Euroopan unionin suuntaan. Havaitsin että muutoin alustukseni käsittelee samoja aiheita kuin pääministerin. Tämä ei ole mikään ihme, olemmehan samassa hallituksessa yhteistyössä tehneet näitä asioita. Yritän tuoda tähän oman hallinnonalani näkemyksen.

Presidentti Tjeenk Willinkin alustuksesta haluaisin tarttua kahteen sellaiseen asiaan, joiden ymmärsin olevan pääjuonteita ja joissa mielestäni kulminoituvat tämän päivän teemat. Kysymys on poliittisten instituutioiden tai poliitikkojen roolista lainsäädännön parantamisessa ja toisaalta myös kansalaisten roolista tässä kokonaisuudessa. Nykyinen hallitus on sikäli tarttunut tähän tilanteeseen, että se on sitoutunut kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaan. Kyseessä on poikkihallinnollinen politiikkaohjelma, jonka päätavoite on kansalaisten aktiivisen osallistumisen lisääminen. Politiikkaohjelma on hyvin laajakantoinen, sillä se ulottuu järjestötasolle ja koulutukseen ja se raportoii tuloksistaan vielä tämän hallituksen aikana.

Toinen tärkeä asia on, miten poliittiset instituutiot tai poliitikot vaikuttavat lainsäädäntöön. Totean minäkin, että hallitus asetti paremman sääntelyn toimintaohjelman, johon aloite tuli itse asiassa elinkeinoelämäältä, ammattijärjestöiltä, kansalaisjärjestöiltä ja hyvin laajapohjaiselta taholta. Toiveena oli, että Suomessa päästäisiin pitkäjänteiseen, mahdollisimman hyvään ja monipuoliseen lainsäädäntötyöhön. Kantavana periaatteena oli se, että lainsäädäntötyö olisi avointa ja kansalaisten kannalta mielenkiintoista. EU-lainsäädäntö ja koko tämä kansainvälinen kehitys asettavat haasteellisen viitekehysten. Kuten pääministeri jo totesi, on hyvin tärkeää, että myös seuraava hallitus ottaa toimenpideohjelman tulokset huomioon ja sitoutuu sen tavoitteisiin.

Yksi hankalimmista ongelmista nykyisessä lainsäädäntötyössä on sen sektoroituminen ja siitä johtuva yhteensovittamattomuuden tila. Tämä havainto on varmasti tehty myös täällä eduskunnassa, ainakin minä havaitsin sen jo talousvaliokunnan puheenjohtajana ollessani. Meillä säädetään lakeja, joita ei ole koordinoitu senkään vertaa, että tiedettäisiin milloin ne saattavat olla ristiriidassa keskenään. Niiden seurausvaikutuksia ei ole välttämättä otettu riittävällä tavalla huomioon. Tämä paremman sääntelyn toimintaohjelma lähtee siitä, että koordinaatio paranee, yhteistyö lisääntyy ja vaikutusarvioiden tekeminen on itsestään selvyyttä. Käytäntöjen muuttaminen ei ole

helppoa, mutta se on pakko tehdä, jos pyrimme hyvään lainsäädännön laatuun. Laatu maksaa aina, huono laatu vielä enemmän.

Ongelmia aiheuttaa myös se, että lainsäädäntötyöstä on voimassa olevan lainsäädännön muutoksia vuosittain noin 80 prosenttia kaikista hankkeista. Muutokset eivät vähennä olemassa olevaa lainsäädäntöä, vaan pääasiassa lisäävät sitä. Lopputuloksena on varsinainen lakien viidakko. Presidentti Tjeenk Willinkin teemoihin palatakseni näin hajanainen lainsäädäntö vaikeuttaa toimeenpanoa ja tuomioistuinten tehtävää. Syntyy epävarmuutta eivätkä kansalaiset pysty seuraamaan kokonaisuutta.

Kirkkaana tavoitteena pitäisi pitää sitä, että uusi lainsäädäntö ja sen asiasältö heijastelisi nykyhetkeä kokonaisuudessaan. Yhteensovittaminen vanhojen lakien kanssa pitää tehdä huolellisesti. Poliitikkojen rooliinkin pitäisi kiinnittää huomiota. Varsinkin suurissa lainsäädäntöhankkeissa kansanedustajien pitäisi saada selkeätä ja vertailukelpoista tietoa vaihtoehtoista. Tulevaisuusvaliokunta asetettiin ikään kuin tällaista vaihtoehtoista pitkälle menevää selvitystyötä varten ja se onnistunut siinä erinomaisesti. Mutta väitän vielä, että tulevaisuuteen luotaavaa toimintaa pitäisi kehittää vielä enemmän sellaiseksi, että kaikilla, myös oppositiolla, olisi riittävät tiedot eri vaihtoehtojen vaikutuksista.

Pääministeri viittasikin jo lainsäädäntösuunnitelman laatimiseen. Hallituksen muodostamisvaiheessa pitää jo ottaa kantaa siihen, miten hallitus aikoo tehdä lainsäädäntötyötä. Lisäksi hallituksen tulee asettaa tällainen ministeriryhmä, joka johtaisi ja koordinoisi joko pääministerin tai oikeusministerin johdolla hallituskauden lainsäädäntötyötä. Kansalaisten asemaakin yritetään kohentaa aivan konkreettisesti niin, että hallituksen toimintaa tukemaan esitetään perustettavaksi kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta.

Sen tehtävänä olisi edistää kansalaisjärjestöjen ja viranomaisten välistä yhteistyötä ja siten tukea oikeusjärjestyksen kehittämistä. Neuvottelukunta koostuisi kansalaisjärjestöjen, tutkimuksen, elinkeinoelämän ja viranomaisten edustajista. Ajatuksena olisi, että neuvottelukunta kokoaisi tietoa ja pitäisi yllä hyvää neuvotteluyhteysttä kansalaisyhteiskunnan toimijoihin. Tältä pohjalta se voisi tuottaa tietoa näistä lainsäädännön vaikutuksista ja laajemminkin arvioida oikeusjärjestyksen tilaa hyvinvoinnin ja kansalaisten näkökulmasta. Suurta huolta kannan siitä, kuinka aivan kaikkein huono-osaisimmat kansalaiset pääsisivät tavalla tai toisella kanavoimaan äänensä. Kansalais-

vaikuttamisen politiikkaohjelma on tuonnut kysymyksen keskusteluun ja pyrimme mm. tukemaan äänestysaktiivisuutta seuraavissa vaaleissa.

Puheenjohtajan tavoin haluaisin vielä kiinnittää huomiota EU-tilanteeseen. Kun Suomi on EU:n puheenjohtajamaa tässä hankalassa tilanteessa, jossa perustuslaillinen sopimus ei ole vielä voimassa, niin kaikin tavoin pitäisi yrittää vaikuttaa siihen, että EU:n päätöksenteko olisi nykyistä tehokkaampaa ja joustavampaa. Oikeus- ja sisäasioiden aloilla vaaditaan tällä hetkellä yksimielisyyttä päätöksenteossa. Se johtaa siihen, että päätökset ovat usein kompromisseja, jotka perustuvat minimiyhteisymmärrykseen. Ne eivät välttämättä ole sellaisia, joiden soveltaminen kansallisvaltiossa olisi mutkatonta. Tämä vaikuttaa suoraan kansalaisten käsitykseen EU:sta ja vähentää järjestelmän legitimiisyyttä. EU:n uskottavuutta kansalaisten silmissä olisi pyrittävä parantamaan juuri päätöksenteon legitimiisyyden vuoksi.

## TULEVAISUUSVALIOKUNNAN PUHEENJOHTAJA JYRKI KATAINEN

---

Haluan keskustella hyvästä lainsäädännöstä, sen säätämisestä ja niistä keinoista, joilla nykyistä lainsäädäntöä voidaan parantaa. Otan esille ennakkoinnin näkökulman, sillä se nimenomaan tulee esille tulevaisuusvaliokunnan työssä. Tulevaisuusvaliokunta on pysyvä valiokunta, jolla on samanlaiset velvollisuudet ja mahdollisuudet toimia kuin kaikilla muillakin sektorikohtaisilla valiokunnilla. Me käytämme hyvin säästeliäästi oikeuttamme puuttua hallituksen esityksiin, koska haluamme käyttää aikamme pikemminkin tulevaisuusksausten laatimiseen ja näin ollen tulevaisuusvaliokunnan roolia voisi pikemminkin kuvata parlamentaariseksi "think tankiksi". Pidän tulevaisuusvaliokuntaa hyvänä sosiaalisena innovaationa siinä mielessä, että sen työssä erilaiset poliittiset suunnat yhdessä voivat pohtia sellaisia laajoja kysymyksiä, joita ei voida käsitellä sektoriministeriössä tai sektorivaliokunnassa. Näin ollen se keskustelu ja linjanvedot, joita valiokunnissa tehdään mahdollistavat yhteisymmärryksen hakemisen keskeisistä tulevaisuuden haasteista. Haasteisiin vastaamisen keinot voivat olla osittain myös yhteneväisiä, mutta siinä vaiheessa yleensä erilaiset ajatusmaailmat vaikuttavat kuten pitääkin.

Valiokunnan tärkein rooli on nimenomaan arvioida tulevaisuutta jo nostaa esille tärkeimpiä keskustelunaiheita.

Yhtenä esimerkkinä voisi mainita työmme suomalaisen tietoyhteiskunnan tulevaisuudesta, josta teimme raportin. Aluksi lähdimme hakemaan vastauksia sen kaltaisille teknisille kysymyksille, kuten kuinka internetin penetraatiota voitaisiin nykyisestäään nostaa. Jo aivan työn alkuvaiheessa ymmärsimme, ettei tietoyhteiskunta ole ollenkaan tätä. Internetin penetraatio on pikkuasia sen rinnalla, kun pohditaan eroa teollisuusyhteiskunnan ja tietoyhteiskunnan välillä. Näin päädyimme raporttiin, jota saimme tehdä yhdessä professori Manuel Castellsin, Pekka Himasen ja lukuisien muiden kansainvälisten huippuasiantuntijoiden kanssa. Raportin otsikoksi tuli "Kannustava, välittävä ja luova Suomi". Siinä kysyttiin: kuinka uudistaa koulutusta, kuinka uudistaa verotusta, kuinka uudistaa yrittäjyyttä, kuinka uudistaa hyvinvointipolitiikkaa, jotta suomalainen yhteiskunta pystyisi sopeutumaan innovaatiovetoiseen osaamisyhteiskuntaan, luovuusyhteiskuntaan. Raportissa otettiin kantaa mm. maahanmuuttopolitiikkaan eli oivalsimme, että tietoyhteiskunta on paljon, paljon laajempi kysymys kuin internetin penetraatiokysymykset. Tämä on vain yksi esimerkki tulevaisuusvaliokunnan työstä.

Uskon että esimerkkinämme yksi keskeinen merkitys on siinä, että iso joukko eri puolueista tulevia kansanedustajia jakoi yhteisen näkemyksen tietoyhteiskunnan kehityksestä. Konsensushakuisessa toimintamallissa on luonnollisestikin se riski, että poliitikasta tulee tylsää ja teatteri loppuu. Kansalaisten mielenkiinnon näkökulmasta se voi tosiaan olla riski ja kansalaisten äänestysaktiivisuuden eteen pitää tehdä jatkuvasti töitä. Minä en kuitenkaan pitäisi niin suurena riskinä sitä, että poliittiset päätöksentekijät jakavat edes samanlaisen näkemyksen tulevaisuuden haasteista.

Tulevaisuudessa näen ainakin kolme asiaa: näen epävarmuuden, näen välttämättömän muutoksen tarpeen ja kolmanneksi näen mahdollisuuksia. On poliitikkojen ja poliittisten toimijoiden velvollisuus kertoa, millä arvopohjalla lähestytään näitä kolmea seikkaa. Orastavan tylsyyden vastapainona on onneksi kansanedustajien velvollisuus pukea tulevaisuus arvovalinnoiksi! Ja siinä on varmasti ero.

Olin hyvin ilahtunut, kun presidentti Tjeenk Willink otti esille kansalaisuuden velvollisuutena. Suomessa ja ehkä joissakin muissakin maissa, on juuri päästy alamaiskulttuurista asiakkuuskulttuuriin eli kansalainen suhteessa hallintoon tai hyvinvointiyhteiskuntaan ei ole enää alamainen vaan asiakas. Mutta missä on kansalaisuus? Onko suomalaisten ihmisten tehtävänä toimia kuten he olisivat yhteiskunnan asiakkaita joka ikisessä tehtävässä? Mielestä näin ei välttämättä ole, koska kansalaisuus ja asiakkuus ovat eri asioita.

Kansalaisuus viittaa siihen, että meillä on oikeuksia ja niiden rinnalla myös velvollisuuksia. Meillä on mm. velvollisuus kantaa vastuuta itsestämme ja läheisistämme eikä tähän välttämättä tarvita lainsäädäntöä väliin.

Haluan mielelläni käydä keskustelua kansalaisjärjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan roolista eurooppalaisissa yhteiskunnissa. Säädospolitiikan, kuten kaiken politiikan, yhtenä keskeisimpänä päämääränä tulee olla kansalaisyhteiskunnan vahvistaminen. Sellainen hyvinvointiyhteiskunta, jossa ajatellaan, että välittäminen on mahdollista ulkoistaa riittävän koulutuksen saaneille viranomaisille, on kaukana kansalaisyhteiskunnasta. Minusta silloin mennään väärään suuntaan.

## KANSANEDUSTAJA HEIDI HAUTALA

---

Haluaisin ensin esittää hyvin tiivistetyn analyysin siitä, mitä demokratialle mielestäni on viime vuosina yhä selkeämmin näkyvällä tapahtunut. Demokratia on ajautunut jonkinlaiseen kaksoiskriisiin, ja kun puhun kriisistä, niin tarkoitan legitimizeettikriisiä eli mikä on demokratian hyväksyttävyyden ja oikeuden kansalaisten silmissä. Toinen elementti tässä demokratian kaksoiskriisissä mielestäni on se, että teknisen kehityksen ja mahdollisesti myös kansainvälistymisen myötä asiantuntijavalta on saanut yhä korostetumman aseman. Tämä on eräällä tavalla luontevaa seurasta siitä, että lainsäätäjältäkin ja poliitikoiltaan vaaditaan hyvin paljon erikoistietämystä, jotta he pärjäävät pitkälle koulutettujen asiantuntijoiden kanssa käydyssä keskustelussa. Toinen osa tätä legitimizeettikriisiä johtuu mielestäni siitä, että päätöksenteko on ikään kuin karannut kansallisvaltioiden käsistä, ehkä dramaattisemmin ylikansalliseen suuntaan. Aluksi niin, että se on joutunut ehkä kasvottomien markkinavoimien valtaan ja käsiin. Myöhemmin vastauksena näihin ylikansallisiin markkinoihin on syntynyt poliittisia vastauksia, joista mielestäni Euroopan unioni on selkeästi kaikkein pisimmälle viety. Euroopan unioni on ehdottomasti mielestäni ratkaisu tähän ylikansallistumisen aiheuttamaan kriisiin. Valitettavasti siitä on nykyisessä kehitysvaiheessa tullut myös jonkinlainen ongelma, sillä kansallista päätöksentekoa, joka edelleen on ihmisten mielessä jollain tavalla poliittisen identiteetin kannalta keskeinen ja tulee varmasti sitä jatkossakin olemaan, ei ole kyetty sopeuttamaan ja muuttamaan päätöksenteon rakenteiden muuttumisen seurauksena. Mielestäni meidän olisi pohdittava, millä tavalla voisimme lisätä poliitikkojen, mutta myös kansalaisten ymmärrystä päätöksenteon jatkumosta alkaen paikalliselta tasolta, kansallisen päätöksenteon kautta Euroopan

unioniin ja edelleen kansainvälisiin järjestöihin. Myös kansainvälisissä järjestöissä pohditaan, kuinka kansalaiset voisivat vaikuttaa jopa globaalitason päätöksentekoon.

Varmaankaan mitään oikotietä tähän ei ole, mutta pidän hyvin olennaisena päävieraamme professori Putnamin ajatusta, jonka mukaan on pyrittävä löytämään monia erilaisia keinoja kehittää sosiaalista pääomaa. Juuri sosiaalinen pääoma tulee vuosi vuodelta yhä enemmän jakamaan ihmisiä selviytyjiin ja häviäjiin. Näkisin itse asiassa vastuullisten, poliittisten päätöksentekijöiden ja lainsäätäjien yhtenä keskeisenä velvollisuutena sen, että jaksamme pitää huolta sosiaalisen pääoman kasvamisesta. Emme saa kuvitella, että aineellinen kehitys ja aineelliset, esimerkiksi rahalliset indikaattorit kansantalouden tilasta ovat jotenkin yksinomaan autuaaksi tekeviä. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman perusteella toivoisin, että vielä ennen eduskuntavaaleja tehtäisiin konkreettisia päätöksiä siitä, miten sosiaalista pääomaa voidaan kehittää. Sen eräs ilmenemismuoto on aktiivinen ja kriittinen kansalaisuus. Haluaisin painottaa sanaa kriittinen, koska tarjolla on niin monenlaisia käsityksiä todellisuudesta. Ihmiset kaipaavat uusia välineitä analysoida sitä tietoa, jonka kohteena he ovat. Viime vuosina kouluissa on ollut valtava kiinnostus esim. biologian, maantieteen, yhteiskuntaopin ja historian opettajien keskuudessa löytää tapoja, joilla jo kouluissa lapset ja nuoret saadaan ikään kuin löytämään itsestään sisäinen kansalaisuus. Sitä pyritään vähitellen, heidän kykyjensä ja hahmotustaitojensa mukaan kasvattamaan todelliseksi kansalaisuudeksi.

Tarvitaan varmasti myös aivan uudenlaisia päätöksentekoinnovaatioita. Itse olen pitänyt lupaavana esimerkkinä sitä, että tiettyjä teknisesti vaikeita, mutta vahvoja eettisiä ulottuvuuksia sisältäviä kysymyksiä on ryhdytty ratkaisemaan ns. konsensuspaneelissa, joissa asiantuntijat ja melkein tilastollisella satunnaisotannalla valitut kansalaiset pannaan samaan huoneeseen ja heidät vapautetaan sieltä vasta sitten, kun he ovat yhtä mieltä esim. ihmisten kantasolujen käytöstä tai huumausainepotilaiden hoidosta. Ellemme pysty löytämään uusia tapoja yhdistää asiantuntijuutta ja kansalaisuutta, niin luultavasti emme myöskään voi puolustaa demokratiaa ja politiikkaa.

Lopuksi haluaisin lyhyesti puhua siitä, miten voisimme tuottaa hyvää sääntelyä, hyvää lainsäädäntöä. Pidän hyvin kiinnostavana professori Wilhelmssonin kuvausta mikropolitiikan tulosta demokratian tontille. Anekdoottina kerrottakoon, että tässä talossakin on esiintynyt jonkinlaista huolta siitä, kun meillä on tämä uusi, komea rakennus, niin että meistä tulee aivan liian vuorovaikutteisia kansalaisten ja erilaisten

etujärjestöjen ja muiden ryhmien suuntaa. Istumme kaikki päivät täällä erilaisissa seminaareissa ja keskustelemme kansalaisten ja heidän järjestöjensä ja erilaisten poliitikon ja yhteiskunnan toimijoiden kanssa sen sijaan, että säätäisimme lakeja. Uskokseni tämä kehitys (tai huoli) on kuitenkin kuvausta siitä, että lainsäätäjän rooli on hyvin vahvasti muuttunut ja edellyttää pitkälle menevää, melkein ympärivuorokautista vuorovaikutusta.

Kuinka sitten tämän talon, Suomen eduskunnan, korkein poliittisen ilmaisun muoto, yksittäisen kansanedustajan elämä, sopii tähän uuteen todellisuuteen. Korkein ilmaisumuoto on lakialoite, varsinkin jos kysymys on oppositiokansanedustajasta. Eduskunnassa todellakin torstai-iltaisain keskustellaan kaikista mahdollisista pienistä, mutta sinänsä tärkeistä yhteiskunnallisista ongelmista. Ratkaisuksi pelkistyy lakialoite. Kansanedustaja tulee umpikujaan, jos hän uskoo kaikkien ongelmien olevan lailla ratkaistavissa. Peräänkuuluttaisin sellaista kansanedustajan itseymmärrystä ja roolia, joka yhdistää jonkinlaisen sisäisen kansalaisuuden kansanedustajan rooliin. Se on täysin mahdollista. Kansanedustaja voi omalla mandaatillaan olla hyvinkin voimakkaasti mukana yhteiskunnallisessa keskustelussa, jossa sitten haetaan mitä erilaisimpia ratkaisuja ongelmiin, eikä välttämättä ajauduta niin nopeasti ajatukseen, että vain signaalin antamisen vuoksi on säädettävä laki.

Tämä ei tietenkään ole lainkaan helppoa. Tilanne on hyvin rohkaiseva, koska valta on nykyään enemmänkin vaikutusvaltaa, ja sitä on kaikkialla niin paljon kuin sitä vaan jaksetaan ottaa haltuun. Valta ei ole mikään nollasummapeli ja lainsäätäjän rooli on olla vuorovaikutuksessa. Saadaanko sitten lopulta aikaan hyvää lainsäädäntöä tällaisella edustajaroolin itseymmärryksellä? Hyvän sääntelyn ydin, niin kuin täällä on monen kertaan todettu mm. pääministeri Vanhasen puheenvuorossa, on kunnollinen vaikutusarviointi. Sen sijaan haluaisin varoittaa siitä, että hyvä sääntely ja vaikutusarviointi jätettäisiin presidentti Tjeenk-Willinkin mainitseman liiketoimintalogiikkaan perustuvan byrokratian hoidettavaksi. Varsin usein hyvän sääntelyn kaapuun pukeutuu sellaisia yrityksiä, joissa vain halutaan päästä eroon yritysten toimintaa ohjaavista laeista ja säädöksistä. Kansallisella tasolla varmasti onkin hyvin usein päästävä eroon turhasta sääntelystä, mutta eivät yhteiskunnallista ohjausta vaativat haasteet ja ongelmat ole mihinkään karanneet. Ne tulevat taas vastaan Euroopan unionin lainsäädäntötyössä. Varmasti Suomessakin voimme tehdä hyvin paljon enemmän lainsäädäntötyön avoimuuden eteen.

Ajankohtaisena asiana mainitsen, että komissaari Callaksen aloitteesta on tehty Euroopan läpinäkyvyysaloite, European Transparency Initiative. Toivoisin, että Suomi avoimuutta korostavana puheenjohtajamaana ottaisi hyvin voimakkaan roolin sen toteuttamisessa. Meillähän on erittäin hyviä kokemuksia siitä, kuinka pohjoismaiden avoimuuspolitiikka on jo käytännössä Hollannin, Britannian ja muiden avoimuusmielisten maiden kanssa tuottanut erittäin hyvän ja korkeatasoisen EU:n julkisuuslainsäädännön. Tätä tietä on mielestäni edettävä, jotta vaikutusarvioinnista tulee aito ja jossain mielessä poliittinen prosessi, jossa kaikki lähtökohdat ovat tiedossa ja intressit avoimesti esillä. Monimutkaistuneessa ja kansainvälistyneessä poliittisessa toimintakehyksessä voidaan myös ottaa politiikka takaisin poliittisille päätöksentekijöille niin, että se samalla vahvistaa aktiivista kansalaisuutta.

## JOHTAJA PENTTI MÄKINEN

---

Minua hieman askarruttaa, missä ominaisuudessa esiinnyin. Täällä todettiin, että vahva kansalaisyhteiskunta ja siihen osallistuminen kuuluvat kaikille kansalaisille ja oikeusministeri totesi, että huono-osaistenkin ääni pitäisi saada kuuluviin. Uskoakseni minun pitäisi esittää elinkeinoelämän näkökulma. Joka tapauksessa päivän aihe on ollut erittäin mielenkiintoinen ja monia asioita olisi tietenkin mielenkiintoista kommentoida. Olen kuitenkin ajatellut ottaa lähtökohdaksi kilpailukyvyin ja sen, miten suomalainen säädöspolitiikka toimii globaalissa ympäristössä.

Jo tämän seminaarin osallistujakunta osoittaa minun mielestäni sitä, että suomalainen säädöspolitiikan valmistelu on erittäin avointa. Jo mainitussa paremman säätelyn ohjelmassa eri sidosryhmät, elinkeinoelämä ja työmarkkinajärjestöt mukaan lukien, ovat olleet aktiivisesti mukana. Se on hyvin tärkeää, sillä aloitteen taustalla oli erittäin suuri elinkeinojärjestöjen huoli siitä, miten suomalainen sääntely pysyy kilpailukykyisenä tai sen kilpailukykyisyyttä voisi jopa kehittää. Toimenpideohjelmassa todetaan suoraan, että hyvän säätelyn ja kilpailukyvyin välillä on suora yhteys ja siksi hyvä sääntely on suomalaisille yrityksille ja koko yhteiskunnalle selkeä kilpailuetu. Säädöspolitiikkaa ei ole syytä rajoittaa vain lainvalmisteluun, vaan säätelyn ja oikeudellisen yhteiskunnallisen ohjauksen muita vaihtoehtoja on syytä pohtia, kuten myös säädösten ja ohjauksen täytäntöönpanoa. Kolmantena seikkana on syytä ottaa esille se, että hyvää säädöspolitiikkaa ja säädösten täytäntöönpanoa tukevat toimivat oikeudelliset instituutiot ja muut yhteiskunnalliset instituutiot.



Sääntelyn tuomaa kustannustaakkaa ei pidä unohtaa. EU-tason arvioiden mukaan noin neljästä kuuteen prosenttia bruttokansantuotteesta aiheutuu siitä, että yhteiskuntaamme säännellään. Komission arvion mukaan ainakin noin 15 prosenttia on tarpeetonta ja vältettävissä. Kun ajatellaan tämän vaikutusta kilpailukykyyn, niin tällaisen tarpeettoman sääntelyn poistaminen on suora taloudellinen hyöty. Kilpailukyvyn kannalta yksinkertainen tavoite on se, että aina jokaisen uuden säännöksen ja myöskin voimassa olevan säännöksen kohdalla punnitaan, kuinka paljon Suomessa toimivalta yritykseltä vaaditaan sellaisia kustannuksia, joita sen kilpailijoilla ei ole. Lainsäädännön laadun parantaminen tukisi siten suoraan talouskasvua, kun turhat kustannukset vältetään. Haluaisin korostaa myös sitä, että lainsäädännöllä voi olla muita vaikutuksia kilpailun kannalta. Deregulaation toteuttaminen järjestelmällisesti ja markkinoille tulon esteiden poistaminen on tietenkin Suomen sisäisen kilpailun kannalta aivan olennainen seikka. Uusia esteitä ei pidä luoda ja vanhoja pitää poistaa. Sopeutuminen avoimeen, kansainväliseen vaihdantaan ja osallistumiseen tarkoittaa myös ihmisten liikkuvuuden edistämisestä. Jokaista säännöstä on tietenkin syytä miettiä myös tältä kannalta.

Useissa yhteyksissä on korostettu sitä, että sääntelyn on oltava ennakoitavaa. Yritysten kannalta tämä on tietenkin hyvin keskeinen tavoite. Siihen liittyy kaksi ulottuvuutta, jotka on ehkä tässä syytä ottaa esille. Ensinnäkin, suhteessa julkiseen valtaan ei saisi tulla suuria yllätyksiä. Verotusta tulisi kehittää siten, että se on mahdollisimman ennakoitavaa ja tietenkin yksinkertaista. Toinen kysymys koskee yllätyksiä suhteessa kilpailijoihin ja kilpailevien yritysten välisiin tilanteisiin sekä sopimuskumppaneiden asemaan. Tässä mielessä hyvä esimerkki on kilpailulainsäädäntö, joka on Suomessa eurooppalaistettu pari vuotta sitten. Lainsäädännön sisällön tunnistaminen on edelleenkin aika vaikeaa.

Yritysten toimintaympäristöä pitäisi muuttaa vain lakia tarkistamalla eikä niin, että viranomaisten tai tuomioistuinten päätöksillä yksittäisissä tapauksissa tehdään muutoksia, joiden laajoja vaikutuksia ei ole riittävästi arvioitu. On myös arveltu, että Suomi olisi siirtymässä ns. litigaatioyhteiskuntaan: riitoja tulee enemmän esille. Juristeille se tietää töitä, mutta yhteiskunnan ja yritysten kannalta se ei ole kovin suotava tilanne. Kaiken lainsäädännön täytäntöönpanossa on syytä korostaa ennakoitua, ohjeistusta ja yhteistyötä niin, että tarpeettomia ja turhia, asioita viivästyttäviä riitoja tulisi mahdollisimman vähän.

Sääntelyn määrällisen kasvun pysäyttäminen on ehkä sittenkin kaikkein tärkein asia ja se on ollut tänään monessa puheenvuorossa esillä. Sääntelykierre johtaa helposti lopulta yhteiskunnan täydelliseen tukehtumiseen: säädöksiä on liikaa ja niitä on vaikea ymmärtää ja soveltaa. Hyvin nopeasti tehdään äkkinäisiä johtopäätöksiä. Edelleen on syytä todeta, että säädöspolitiikkaan tarvitaan myös jälkihoitoa. Voimassa olevia säännöksiä voidaan järjestelmällisesti tarkistaa ja tarpeettomia säännöksiä purkaa. Vaikutusarviointi on täällä monta kertaa mainittu ja sen systemaattinen liittäminen kaikkiin yritysten kannalta keskeisiin hankkeisiin on tietenkin keskeinen tavoite.

Lopuksi voisin vielä palata instituutioihin, joihin aiemmin viittasin. Kansainvälisten kilpailukykymittareiden valossa tietyt yhteiskunnan instituutiot ja kilpailukyky liittyvät toisiinsa. Tulokset näkyvät selvästi, jos demokraattisessa yhteiskunnassa huolehditaan oikeuslaitoksen riippumattomuudesta, omistusoikeuden turvaamisesta, poliisin toiminnasta ja järjestäytyneen rikollisuuden vastustamisesta. Suomi on luonnollisestikin näin mitattuna listan kärkipäässä. Korruption vähäisyys on syytä aina tuoda esille, koska sen liittäminen toimiviin instituutioihin on markkinoiden toimivuuden kannalta ehdoton edellytys. Markkinatalous ja kilpailu edellyttävät luottamusta viranomaisten päätöksentekoon ja siksi se liittyykin toimivaan säädöspolitiikkaan.

Suomessa sääntelyyn tai sen vaihtoehtoihin ei liity vahvaa perinnettä. Suomi on hyvin lakihenkinen tai -keskeinen maa. Vuosittain tehdään satoja esityksiä lakimuutoksiksi. Jokaisen lain kohdalla olisi varmaan syytä miettiä hyvin varhaisessa vaiheessa, onko olemassa muita vaihtoehtoisia keinoja ohjata yhteiskunnan kehitystä. Elinkeinoelämä on omalta osaltaan ollut valmis miettimään, kuinka se omilla toimenpiteillään voisi hoitaa asioita, jolloin uutta lainsäädäntöä ei välttämättä tarvittaisi.

## KESKUSTELUSSA ESILLE NOSTETTUJA TEEMOJA

Professori Paloheimo otti esille amerikkalaisen kansantaloustieteilijä Manser Olsonin väitteen siitä, että demokraattisissa yhteiskunnissa, joissa on vakaat olot, kehitty suu-rella todennäköisyydellä hiipiviä pulmia, jotka kalkkeuttavat näitä yhteiskuntia. Nämä hiipivät pulmat liittyvät siihen, että vakaisiin yhteiskuntiin syntyy yhä enemmän ja yhä kapea-alaisempia etujärjestöjä, jotka pitävät tiukassa otteessaan vakaitten demokrati-  
oitten poliittista päätöksentekoa. Se saattaa johtaa lainsäädännön kumuloitumiseen, lainsäädännön tilkkutäkkimäiseen kehittymiseen ja jopa stagnaatioon. Meillä talou-

dellisten etujärjestöjen ote poliittisessa päätöksenteossa on vahvempi kuin useimmissa muissa maailman demokratioissa. Professori Paloheimo halusi kuulla panelistien käsityksen siitä, onko vested interest -politiikka ja kapea-alaisten etujärjestöjen tiukka ote yhteiskunnalliseen päätöksentekoon Suomessa jo arkipäivää. Kehitystähän voisi näkökulmasta riippuen pitää säädöspolitiikan kehittämistä ja kansalaisvaikuttamista ajatellen joko pulmana tai tekijänä, joka on tuonut enemmän hyviä asioita suomalaiselle yhteiskunnalle.

Jyrki Katainen totesi vastauspuheenvuorossaan, että hänkin on havainnut, että vakaisakin oloissa syntyy ns. valtiokäytäntöjä, jotka eivät perustu lakeihin vaan toimintatapoihin. On tietysti hyvä, ettei kaikkea tarvitse ohjata lailla, mutta Kataisen havainnon mukaan valtiokäytäntöihin sisältyy usein paljon valtapolitiikkaa. Niitä voi olla jopa vaikeampi muuttaa kuin lakeja, varsinkin jos ne ovat vakiintuneet kovin pitkän ajan kuluessa. Kaikki osapuolet vahtivat mustasukkaisesti omia etujaan. Kataisen mielestä valtiokäytännöistä pitäisi keskustella kiihottomasti ja miettiä, voisiko niiden tilalle omaksua toisenlaisia toimintamalleja, jotka paremmin edistäisivät toimintaa tulevaisuudessa.

Heidi Hautala tuki vastauksessaan kolmikantaa, sillä se kuitenkin suojelee heikossa asemassa olevia ihmisiä globalisaation mullistamilla työmarkkinoilla ja pätkätöiden maailmassa. Hän kannatti järjestäytymistä, mutta totesi samalla, että joidenkin kolmikantaan osallistuvien työmarkkinaosapuolten lausunnot lakiesityksiin voivat olla kummallisen lakonisia, kuten hänkin oli kansanedustajana huomannut. (”SAK kannattaa lain mahdollisimman nopeaa hyväksymistä.”) Hautalan mukaan tästä välittyy sellainen tunne, että lainsäätäjälle ei anneta minkäänlaisia mahdollisuuksia enää puuttua tähän keskusteluun, kun kaikki on ennalta määrätty. Joissakin esimerkkita-pauksissa tämä on tuntunut erittäin häiritsevältä. Hautala otti esimerkiksi tapauksen, jossa säädettiin kahden vuoden siirtymäaikalaki uusista EU-maista tuleville työntekijöille. Hänen mukaansa se oli syntynyt mahdollisesti väärän tiedon varassa ja avasi tiettyjä ongelmia Suomen työmarkkinoilla, jotka olisivat jääneet syntymättä, jos tätä siirtymäaikaa ei olisi säädetty. Hautalan mielestä tämä oli erittäin mieleenpainuva esimerkki lainsäädännöstä, josta eduskunnassa ei voitu käydä kunnollista keskustelua, koska asia oli etukäteen sovittu. Toinen esimerkki hänen esimerkkinsä koski vanhemmuuden kustannusten oikeudenmukaista jakamista kaikkien työnantajien kesken. Hän oli tyytyväinen, että hallitus oli ryhtynyt viemään asiaa eteenpäin myös lainsäädäntöteitse. Kolmikanta ja sopiminen on erittäin tärkeää, mutta Hautalan mukaan se pitäisi selkeämmin rajata työelämään liittyviin kysymyksiin.

Oikeusministeri Leena Luhtanen jatkoi myös professori Paloheimon aloittamaa keskustelua. Luhtanen ei ollut havainnut, että järjestöjen ote ahdistaisi hallintoa. Hän käytti puheenvuoronsa lainvalmistelun näkökulmasta ja totesi, että hyvin valmisteltu lainsäädäntö tukee ja edistää yritysten kilpailukykyä ja tätä kautta yritysten kehittymistä ja innovaatioita. Yritysten hyvä kilpailukyky vankentaa ja syventää taloudellista menestystä ja on siten perusta kaikelle hyvinvoinnille ja sosiaaliselle turvallisuudelle. Luhtasen mukaan lain pitää olla yhteiskunnallisesti toimiva ja yleisesti hyväksytty, legitiimi. Mitä laajempi tietopohja ja osallistuminen, sitä parempi lopputulos. Hän totesi myös, ettei yksikään poliitikko voi olla yhden kapea- tai laaja-alaisen järjestön äänitorvi, jos pyritään laaja-alaiseen, toimivaan ja pitkäjänteiseen lainsäädäntöön.

Pääministeri Vanhanen viittasi keskustelussa paremman sääntelyn suosituksiin, joista ensimmäisen mukaan lainsäädännön on oltava ennustettavaa ja avointa. Sidosryhmien osallistumisen vaikutusmahdollisuudet ovat turvattava. Tämä on jossain määrin tietysti ristiriidassa sen kanssa, että korporaatioiden osallistumisesta kritisoidaan. Vanhasen mukaan sama periaate on pienemmässä mittakaavassa lähes jokaisessa lainvalmistelussa. Intressiryhmät haluavat osallistua lainvalmisteluun, ja usein intressiryhmät ovat isoja ja näkyviä. Toisaalta lainvalmistelun taustalla on myös ollut kapea-alaisia ryhmiä. Vanhanen toivoi, että eduskunnan valiokuntien jäseniksi ei valittaisi liikaa valiokuntien substanssiosaajia, jotta asian käsittelyn kuluessa olisi myös terveen järjen ja maallikoiden vaihe, jossa asiantuntijoita kuullen otettaisiin huomioon muidenkin kuin erityisryhmien kannan.

Dosentti Kimmo Grönlund alusti keskustelua uusista kansalaisosallistumisen muodoista ja niiden mahdollisuuksista. Äänestysvilkkaukset ja puolueiden jäsenmäärät ovat Suomessa olleet laskussa, mutta toisaalta järjestöosallistuminen tai suora osallistuminen ei välttämättä näytä samanlaisia laskemisen merkkejä, pikemminkin päinvastoin. Grönlund viittasi professori Putnamin esitykseen sosiaalista pääomasta, jonka mukaan sosiaalinen pääoma vähentää korruptiota hallinnossa. Sen lisäksi tiedämme muista tutkimuksista, että ihmisten välinen yleinen luottamus, joka on siis sosiaalisen pääoman yksi komponentti ja luottamus poliittiseen järjestelmään ovat lineaarisessa ja positiivisessa yhteydessä keskenään. Vaikka tämä on Suomessa tämä on erittäin korkealla tasolla, niin silti Suomessa äänestysosallistuminen on alhaisella tasolla. Grönlundin mukaan puolue- ja järjestötoiminta ei välttämättä sovi tälle individualistiselle, uudelle yhteiskunnalle.

Grönlund totesi, että vaikka kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma on ehtinyt saada paljon hyviä asioita aikaiseksi, niin yksi tavallaan on jäänyt vallan pois. Hän viittasi tässä ns. osallistuvaan demokratiaan, jossa nimenomaan demokraattinen järjestelmä tarjoaa mahdollisuuksia kansalaisvaikuttamiseen. Meillä kuulemisia on jo järjestetty mm. maakäyttö- ja rakennuslain sääntelemisissä hankkeissa, mutta osallistumisen ei tarvitse perustua vain lainsäädännön ja päätöksenteon valmisteluun, vaan se voi olla myös itse päätöksentekoa. Poliitiikkaohjelmassa olisi voitu pohtia myös muita kuin perinteisiä kansalaisosallistumisen muotoja kuin nämä perinteiset. Heidi Hautalan mainitsema kansalaisjury tai muu tämän tyyppinen kokeilu olisi hyvä avaus. Niitä on tehty maailmalla aika paljon, mutta Suomessa mitään tällaista ei ole vielä järjestetty. Åbo Akademiassa järjestetään tänä syksynä (2006) kuulemistilaisuus, jonka aiheena on ydinvoima. Grönlund oli huolissaan siitä, että tavallista kansalaista ei välttämättä kuulla, koska korporatismeissa ne jotka ovat instituutioiden ulkopuolella eivät välttämättä koskaan tule edustetuksi.

Lainsäädäntöneuvos Markku Tynnilä käytti vielä puheenvuoron lakitulvasta. Hän viittasi aiemmin käytyyn keskusteluun lakien määrästä ja totesi kaikkien aikojen säädösennätyksen, 1809 säädöstä, sisältävän kahden vuoden budjettilait. Tynnilä toi esiin huolensa siitä, että perustuslaissa on noin 100 ns. lakivarausta eli sellaista säädöstä, jonka mukaan tietystä asiasta voidaan säätää vain lailla. Perustuslaki on siis johtanut siihen, että vanhastaan asetuksella säädetyt asiat siirretään nyt lailla. Ja toisaalta, kaikkia lakia ja asetusta alemmat säädökset vaativat valtuutuspykälän lakiin. EU-direktiivienkin määrä on selvästi lisääntymässä. Tynnilän mielestä EU:n ja perustuslain vaatimukset ovat täysin eri suuntaiset kuin mihin säädöspolitiikassa tulisi pyrkiä.

Oikeusministeri Leena Luhtanen korosti vielä sitä, että kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaa ovat kiinnostaneet paljon äänestysaktiivisuutta koskevaa kysymystä laajemminkin teemat. Erityisesti hän halusi tuoda esiin yleishyödyllisten yhteisöjen ja järjestöjen toiminnan. Hän toivotti kaikki ideat erittäin tervetulleiksi

Päätteeksi puhemies Lipponen kiitti vielä kerran panelisteja ja presidentti Tjeenk Willinkiä sekä kaikkia päivän alustajia, osallistujia ja keskustelijoita. Keskustelu jatkuu ja Lipponen totesi tyytyväisenä, että seminaari antoi runsaasti aineksia jatkotyöhön. Erityisen mielenkiintoinen teema oli siitä näkökulmasta, että vaalit ovat edessä keväällä. Suomalainen konsensuspyrkimys on Lipposen mukaan siinä mielessä hyvä asia, ettei se sulje pois järjen käyttöä.

# DEMOKRATIA JA SÄÄDÖSPOLITIikka

---

## TAUSTAMATERIAALI JUHLASEMINAARIIN

SATU PAASILEHTO

Tämän kirjoituksen aiheena on suomalainen demokratia. Meillä on täysi syy juhlia demokratian menestyksellistä ensimmäistä vuosisataa. Järjestelmä on kestänyt hyvin ulkoiset ja sisäiset paineet. Suomalainen yhteiskuntakin on laajasti tarkasteltuna hyvässä kunnossa. Me suomalaiset luotamme toisiimme, viranomaisiin ja demokratian toimivuuteen. Tilanne on kuitenkin muuttumassa useimmissa vakiintuneissa demokratioissa. Myös Suomessa on koittanut aika tarkastella nykyistä tilannetta ja esittää suosituksia tulevaisuuteen. Demokratian haasteita on analysoitava mahdollisimman avoimesti ja ennakkoluulottomasti, jotta innovaatiot olisivat mahdollisia.

Tämä essee ja sen lähestymistapa eivät edusta perinteistä oikeuden tai politiikan tutkimuksen lajityyppejä. Aiheen käsittelytapa on avoimesti provokatiivinen ja pyrkii tarjoamaan lukijoilleen inspiraation ja ajatuksen aineksia. Lisäksi kirjoittaja on oikeusteoreetikko, joka teemaa käsitellessään tulee poikkitieteellisesti ottaneeksi kantaa myös itselleen tuntemattomampiin tutkimuskohteisiin: politiikkaan, talouteen ja joukkoviestintään. Tästä syystä lähestymistapa on ensisijaisesti oikeudellinen, mutta pikemminkin käytännöllinen kuin tieteellinen. Tekstin tärkein tavoite on haastaa lukijat, erilaisista taustoistaan ja lähestymistavoistaan riippumatta keskusteluun demokratian ja säädöspolitiikan kehittämistarpeista Suomessa. Aihetta on lähestyttävä konkreettisesti ja käytännönläheisesti. Demokratiaa pohditaan ensin sen historian ja määritelmän kautta. Sen jälkeen käydään läpi muuttuvan toimintaympäristön haasteita erityisesti kolmen erillisen teeman – globalisaation, EU-jäsenyyden ja uuden median – näkökulmasta. Lopuksi pohditaan, voisiko säädöspolitiikasta olla hyötyä havaittujen ongelmien hallinnassa.

## DEMOKRATIAN LYHYT HISTORIA

---

Demokratian käsitteellä on lukemattomia merkityksiä. Tämän lisäksi demokratian käytännön sovelluksia on runsaasti jo pelkästään siitä syystä, että demokraattista päätöksentekoa voi soveltaa monilla eri tasoilla. Aivan kuten voidaan puhua valtioiden

tai ylikansallisten järjestöjen demokratiasta, on myös perhe- ja lähidemokratiaa sekä tietoyhteiskunnan ”heimojen” demokraattista päätöksentekoa, joka on etäännytynyt jo varsin kauas valtiollisen demokratian arkkityypistä. Kansallisvaltion demokratia on se perikuva, joka useimmille tulee ensimmäiseksi mieleen. Käsitteen paikantamiseksi pieni historiallinen ja käsitteellinen katsaus on tarpeen.

Sana demokratia tulee kreikan sanoista demos ja kraiten. Demos tarkoittaa aluetta, ihmisryhmää tai näiden yhdistelmää ja kraiten viittaa hallitsemiseen tai valtaan. Suora käännös olisi siis kansanvalta, jota sanaa suomen kielessä käytetään melko varoen. Antiikin Ateenan demokratia on kuitenkin varsin kaukana siitä, mitä nykyään ymmärrämme demokratialla, vaikka antiikin demokratia onkin modernin länsimaisen poliittisen ajattelun perusta. Ateenan kaupunkivaltiota hallitsivat kansalaiset, joilla oli sekä lainsäädäntöön että tuomitsemiseen liittyviä tehtäviä. Suurin osa ateenalaisista ei kuitenkaan lukeutunut kansalaisiin. Varovasti arvioiden vain noin kymmenesosa ateenalaisista sai äänestää. Äänioikeuden ulkopuolella olivat naiset, ulkomaalaiset (metoiki) sekä huomattavan suuri väestönosa eli orjat. Ateenalainen demokratia oli suora, ja virkamiehet valittiin arpomalla, ei suinkaan äänestämällä. Poliittikaan osallistuvien kansalaisten täytyi siis tuntea vastuu omasta hyveellisyydestään ja kansalaisyhteiskuntaan, sillä arpaonni saattoi tuoda kutsun tärkeisiin tehtäviin koska hyvänsä.

Suora demokratia kehittyi edustuksellisempaan suuntaan Rooman tasavallan aikoina. Tasavallan käsite tulee latinan sanoista res publica, joka tarkoittaa yhteistä asiaa. Sillä viitataan sellaisiin yhteisiin asioihin, jotka yhteisön jäsenet asettavat omien intressiensä edelle. Tämä ajatus on keskeinen nykyaikaisessa demokratiassa, jonka ajatellaan perustuvan kansalaisten tärkeinä pitämiin asioihin: yhteisöön ja sen arvoihin, periaatteisiin ja vapauteen. Modernissa demokratiassa on tasavaltalaisuuden ajatuksen lisäksi monia piirteitä, jotka ovat liitettävissä lähemmin Rooman valtakuntaan kuin antiikin Kreikkaan. Kun Rooman tasavalta vaihtui keisarikunnaksi 27 eKr., demokratia jäi unohduksiin pitkäksi ajaksi.

Monissa länsimaisissa hallintojärjestelmissä on ollut klassisen demokraattisen ajattelun ituja, mm. Italian renessanssin ajan kaupunkivaltioissa tai Islannin Althingissa eli kansankäräjissä. Althingissa tärkeimpien sukujen edustajat muodostivat neuvoston, jonka tehtävänä oli säätää lakeja ja ratkaista riitoja. Toimeenpanovaltaa kansankäräjillä ei kuitenkaan ollut. Koska Althingin hallintoa ei alistettu kuningasvallalle, voidaan sanoa, että kyseessä oli eräänlainen kansanvallan muoto. Useimmissa maissa yhteis-

kunnallinen eriarvoisuus ja tehtävien jako ei kuitenkaan ollut omiaan edistämään kansanvaltaisia ajatuksia tai käytäntöjä.

Vasta 1600-luvun lopun Englannissa ”modernin” demokratian ja hallinnon ajatukset alkoivat muotoutua. Vuoden 1688 (usein mainioksi kutsutun) vallankumouksen jälkeen Englannista tuli perustuslaillinen monarkia, jonka parlamentti kokoontui säännöllisesti. Poliittinen valta keskittyi parlamentille, vaikkakin päätökset oli alistettava kuninkaalle. Vallanjako-oppi alkoi juurtua demokratiaan. Erittäin merkittävä poliittisen teorian kehittäjä oli John Locke, jonka teos Tutkielma valtiovallasta julkaistiin vuonna 1690.

Satakunta vuotta myöhemmin, 1789 Ihmisoikeuksien julistus vahvisti suvereenisuuden kuuluvan kansakunnalle. Julistuksessa todetaan, että ”...kaikki valta on yksinomaan kansasta lähtöisin. Mikään yhtymä tai yksityinen ei voi käyttää muuta kuin nimenomaan kansasta lähtöisin olevaa valtaa.” Julistus ilmentää myös uudenlaista suhtautumista lakeihin ja niiden säätämiseen. Julistuksen 6. artiklassa sanotaan: ”Laki on kansan tahdon ilmaus. Kaikilla kansalaisilla on oikeus osallistua sen säätämiseen henkilökohtaisesti tai edustajiensa välityksellä. Lain tulee olla sama kaikille sekä tarjotessaan turvaa että määrätessään rangaistuksia.”

Aikamme demokratiakäsitteeseen sisältyy kuitenkin perustavanlaatuinen ja ratkaisematon ristiriita, joka juontaa juurensa jo valistuksen aikaan ja Locken sekä häntä kiivaasti kritisoineen Rousseauin ajatuksiin. Ristiriita on edelleenkin selvästi havaittavissa ja ylläpitää jännitettä politiikassa. Locken ja hänen kannattajiensa mielestä yksilö on poliittisen toiminnan lähtökohta, kun taas Jean-Jacques Rousseau (teoksen Yhteiskuntasopimuksesta kirjoittaja) korostaa ensisijaisesti yhteisön merkitystä. Sekä Locke että Rousseau pitivät yhteiskuntajärjestyksen säilymistä tärkeänä ja ajattelivat sen perustuvan juuri hallintoalamaisten suostumukseen. Juuri mistään muusta he eivät sitten olleetkaan samaa mieltä. Locke arveli kansalaisyhteiskunnan perustuvan juuri yksilöiden ”luonnollisiin” oikeuksiin. Rousseau arvosteli Lockeä tämän individualismista ja väitti, että ihmisillä on kyky harmoniseen yhteiseloon ja jopa yhteiskuntasopimukseen. Kansalaisten yleistähto on Rousseauin mukaan olemassa, mutta lainlaatijan täytyy auttaa lainsäätäjää, sillä ”yhteisö tahtoo hyvää, mutta ei näe sitä, mikä se on”. Tähän tarvitaan avuksi opetusta ja valistusta.

Nämä kaksi painotusta, yksilöllinen ja yhteisöllinen, ovat edelleenkin olemassa demo-



kratiaa koskevassa teoriassa. Painotuserot olivat havaittavissa Euroopan unionin tulevaisuuskonventin työssä ja ehkä myös perustuslaillisen sopimuksen implementointia koskevassa keskustelussa. Samoin ristiriita on aina taustalla, kun yritetään määritellä demosta. Kumpi on demokratian perusyksikkö, yksilö vai yhteisö?

Suomessa Locken individualismi tai muut samantapaiset ajattelutavat eivät ole koskaan olleet kovin suosittuja. Me olemme luottaneet yhteisöllisempään lähestymistapaan ja turvanneet erityisesti Hegelin ajatuksiin, joita suomalaisen poliittiseen keskusteluun on välittänyt J.V. Snellman. Georg Wilhelm Friedrich Hegel korosti aina valtion asemaa ja merkitystä kansalaisyhteiskunnan korkeimpana kehitystasena. Hegelin mukaan kulttuuria ja kansaa ohjasivat tietyt perustavanlaatuiset lait. Kansalaisyhteiskunta on kaikkien yksilöiden yhteinen ja jaettu, siinä merkityksessä siis *res publica*. Historia ottaa virheistään opiksi, mutta siitä huolimatta perustuslaillisen valtion ja demokraattisen kulttuurin kehittyminen vaatii pitkän ajan.

Suomi oli osa Ruotsia vuosisatojen ajan. Ruotsin vallan aikana Suomessa omaksuttiin skandinaavinen poliittinen kulttuuri, joka ei ollut yhtä hierarkkinen kuin muualla Euroopassa. Suomessa ei ole koskaan ollut merkittävää maaorjuutta tai feodaalista järjestelmää, mikä on myös osaltaan lisännyt ihmisten itsenäisyyttä ja aloitteellisuutta hoitaa yhteisiä asioita paikallisesti. Skandinaavinen perinne yhdistettynä hegeliläiseen idealismiin ja valtioskoon muodosti sen yhteiskunnallisen jalustan, jolle eduskunta-uudistus sata vuotta sitten rakentui. Sen jälkeen suomalaisen järjestelmän kansanvaltaisuus on vaihdellut lähinnä intensiteetin, vaikuttavuuden ja laajuuden suhteen käyttäkseni tanskalaisen oikeusteoreetikon Alf Rossin jaottelua.

Toisen maailmansodan jälkeen demokratioiden määrä on moninkertaistunut ja järjestäytyneestä demokratiasta on tullut yhteiskuntajärjestelmän perusmuoto. Fasismien ja kommunismien, jopa totalitarismin kaudet Euroopan historiassa osoittavat hyvin demokratian haurauden. Nykyään demokratiaa pidetään merkittävänä arvona ja usein myös edellytyksenä jäsenyydelle kansainvälisessä yhteisössä. Mm. EU on asettanut jäsenyyttä hakeville maille demokratiaan liittyviä pääsykriteerejä. Euroopan neuvosto on perustanut neuvoo-antavan komission Demokratiaa oikeusteitse, jota kutsutaan myös Venetsian komissioksi sen kokoontumispaikan mukaan. Venetsian komissio tarjoaa pyynnöstä apuaan demokratian vahvistamisessa. Se on ollut varsin tärkeässä osassa, kun Keski- ja Itä-Euroopan maat ovat uudistaneet perustuslakejaan ja lainsäädäntöään. Venetsian komissio konsultoi erityisesti valtiosääntöoikeudessa ja sitä

lähellä olevilla oikeudenaloilla kuten vähemmistöjen oikeuksia tai vaaleja koskevilla lainsäädäntöuudistuksissa.

Demokratian vienti on keskeinen osa monia kehitysyhteistyöhankkeita, joissa kehittyneet maat haluavat olla mukana parantamassa kehitysmaiden ja niiden kansalaisten elinoloja. Tällaisten pyrkimysten motiivina saattaa tosin olla muutakin kuin vain globalisaation tulosten tasapuolinen jakaminen maailmassa. Erityisen arveluttavaan valloon demokratian vienti asettuu taistelussa kansainvälistä terrorismia vastaan. Silloin valtaapitävien arvostelu tarkoittaa usein heidän leimaamistaan ”epädemokraattisiksi” ja demokratian sisältö määritellään poliittisista tavoitteista käsin. Demokratian kriteerien arvioimista ei koskaan pitäisi jättää vain hallitusten tehtäväksi.

Demokratian korostamisella on kääntöpuolensa. Liiallinen demokratian ylistys saattaa johtaa harhakäsitykseen, jonka mukaan kylmä sota on loppunut Lännen voittoon, jonka perustana on joku yhteinen ja universaali ideologinen konsensus demokratian arvoista. Francis Fukuyaman kuuluisa (melkeinpä hegeliläinen) julistus ”Historian lopusta” viittaa käsitykseen, jonka mukaan ihmiskunta on saavuttanut kehityksensä huipun ja länsimainen liberaali demokratia on hallinnon ainoa oikea muoto. Liberaalin demokratian tärkeimmät elementit, ihmisoikeudet, oikeusvaltio, edustuksellinen hallinto ja markkinatalous mielletään helposti myös universaaleiksi. Siksi niiden levittäminen kaikkialle maailmaan on oikeutettua. Tämä käsitys on usein johtanut tilanteisiin, joissa demokraattisen maailman nimissä toteutetaan mitä epädemokraattisimpia tekoja.

## MITÄ ON TÄMÄN PÄIVÄN DEMOKRATIA?

---

Demokratia liittyy oleellisesti valtaan. Demokratia määrittää ne käytännöt, joilla yhteiskunnallista valtaa jaetaan ja käytetään. Ylin valta kuuluu kansalle, jolla on oikeus osallistua päätöksentekoon ja valita, mutta myös erottaa vallanpitäjät. Kansa määrittää tavoitteet, tekee valinnat ja, mikä tärkeintä, ilmaisee yhteisen tahtonsa. Tämä on laajemmin myös politiikan, ei vain demokratian määritelmä.

Demoksen ongelma syntyy, kun ihmisten toiminta ohittaa maantieteelliset rajat. Väestön ja talouden liikkuvuus ei enää piittaa valtakunnan rajoista. Alueelliset intressit ja identiteetit joutuvat kilpailemaan erilaisten paikkaan sitoutumattomien intressiryh-

mien ja globaaliheimojen kanssa. Klassisessa demokratian perinteessä kreikkalaisesta kaupunkivaltiosta (polis) alkaen, demokratia on määritelmällisesti tarkoittanut tiettyssä paikassa olevan yhteisön hallitsemista. Nykyään tämä ajatus poliittisesta, taloudellisesta, kulttuurisesta ja sotilaallisesta yhteisöstä demokratian perusyksikkönä on vähintäänkin kyseenalainen.

Demokratian käsite voidaan ymmärtää muotona (kuinka valtio toimii demokraattisesti) tai sisältönä (demokratian kriteerit ja periaatteet). Säädospolitiikan kannalta molemmat lähestymistavat ovat tärkeitä. Demokratia on yhteiskunnallisen elämän muoto, joka määrittää sen suhteessa muihin poliittisesti valittavissa oleviin muotoihin, esimerkiksi monarkiaan. Tämän lisäksi demokratian on täytettävä tietyt kriteerit ollakseen demokratia. Demokratiasta on myös erilaisia sovelluksia. Edustuksellinen demokratia yleistyy suoran demokratian kustannuksella. Voimme myös puhua demokratiasta epistemologisessa, sosiaalisessa tai ideologisessa merkityksessä. On osallistuvaa, populistista ja jopa pluralistista demokratiaa. Tämän kirjoituksen laajuudessa ei ole tarpeellista avata näitä kaikkia määritelmiä.

Moderni suomalainen yhteiskunta korostaa demokratiassa arvoja, sääntöjä, edustuksellisuutta ja vallan rakenteita. Demoksen muuttuminen haastaa kuitenkin kiinnittämään huomiota kokonaan toisenlaisiin asioihin. Nykyään viitataan ylikansalliseen, jopa globaaliin demokratiaan. Näissä yhteyksissä pitäisi huomiota kiinnittää enemmän sosiaaliseen pääomaan, osallistumiseen ja tutkimukseen.

Tärkeä demokraattisuuden mittapuu on legitimizeetti. Käsitteellä tarkoitetaan, että demokraattisten päätösten tulee aina heijastaa ja edustaa kansalaisten näkemyksiä ja intressejä. Legitimizeetti yhdistää intressit osallistumiseen ja valtaapitävät vastuuseen; sen on mukana lujittamassa luottamusta lakiin. Instituutiot ovat oikeutettavissa silloin, kun kansalaiset hyväksyvät ne säännöt, joilla instituutiot asetetaan. Lait ovat puolestaan oikeutettuja silloin, kun riittävän suuri osa kansalaisista voi ne hyväksyä. Klassinen utilitarismi ja deliberatiivisen demokratian teoriat edellyttävät, että päätösten pitää olla rationaalisia ja perustua tiettyihin argumentaation sääntöihin. Legitimizeettiä voi toki tarkastella myös osallistumisen ja päätöksenteon prosessien näkökulmasta. Kummassakin tapauksessa legitimizeetti on luonnollinen seuraus terveestä demokratiasta, jonka toiminnan ja vallankäytön kansalaiset mieltävät hyväksyttäväksi ja oikeutetuksi. Demokratiassa tulisi pyrkiä proseduraalisesta legitimizeetistä kohti sisällöllisempää legitimizeettiä. Samalla tämä tarkoittaa, että olisi tärkeää käydä kes-

kustelua juuri legitimiisyyden ehdoista, sillä se voisi vahvistaa demokraattisuutta ja poliittista vastuunalaisuutta esimerkiksi EU:ssa, jonka väitetään kärsivän demokraatiavajeesta.

Oikeuden ja politiikan kentällä demokratian käsite on jatkuvassa muutoksessa. Puhumme nykyään mieluummin regiimeistä, sääntelystä ja hallinnasta kuin instituutioista, säännöistä tai muodollisesti hallituksesta. Demokratian käsitekin hakee kaiken aikaa paikkaansa suhteessa yhteiskunnalliseen keskusteluun, vaikka sana on pysynyt ennallaan jo pari tuhatta vuotta. On mahdotonta sanoa, mihin demokratian määritelmä asettuu; luultavasti se välttelee sitovia määritelmiä kuten tähänkin asti.

## DEMOKRATIAN ONGELMIA

---

Demokratia on ideaali, melkeinpä utopia. Inhimilliset heikkoudet vaikuttavat demokratiaan kuten kaikkeen ihmisten toimintaan. Tarvitaan kontrollia ja sanktioita, jotta demokratia voisi säilyttää ideaalityyppisen asemansa. Demokratiaa ei kuitenkaan pitäisi ajatella päämääränä, vaan pikemminkin jatkuvana prosessina ja liikkeenä. Kansalaiset voivat osallistua demokraattiseen hallintoon ja siten saavuttaa yhteisiä tavoitteita ja suojata yhteistä hyvää. Yhteiskunnan jatkuva muutos edellyttää demokratian ja sen kriteerien jatkuvaa uudelleenarviointia.

Kansalaiset eivät ole kovin kiinnostuneita politiikasta ja tämä heijastuu demokratian tilaan. Poliittiset keskustelut ovat harvassa, kansalaisten poliittinen lukutaito on keho ja hyvin harvat kansalaiset osallistuvat politiikkaan muuten kuin äänestäen. Samaan aikaan kun elintaso maassa kohenee, yleinen kiinnostus yhteisten asioiden hoitamiseen vähenee. Talouden mittareilla tarkasteltuna Suomella ei ole koskaan mennyt paremmin, mutta tästä huolimatta poliittinen apatia lisääntyy ja äänestysaktiivisuus vähenee. Mistä tämä voi johtua? Optimistisen selityksen mukaan kansalaiset luottavat siihen, että valtaapitävät osaavat asiansa ja tekevät parhaansa ja sen varmistamiseksi ei tarvitse äänestää. Pessimistisen näkemyksen mukaan kansalaiset eivät koe voivansa vaikuttaa kansalliseen tai ylikansalliseen päätöksentekoon äänestämällä ja sen vuoksi osallistuminen ei enää kiinnosta. Poliittikkaa pidetään monimutkaisena tai suorastaan ”likaisena”. Avoimuuden puute vaikeuttaa poliittisen vastuunalaisuuden arvioimista.

Valitettavasti Suomessa näyttäisi olevan vallalla pessimistinen näkemys. Tutkimusten mukaan valtaosa suomalaisista ajattelee, ettei hänen kaltaisillaan ole mitään mahdollisuutta vaikuttaa yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Edustuksellisen demokratian ei koeta edustavan yleisiä intressejä. Kaikki äänestysprosentin vähenemistä selvittävät tutkimukset päätyvät samaan johtopäätökseen: kansalaiset passivoituvat ja tämä heijastuu suoraan demokratian toimintaedellytyksiin. Paine suoraan ja osallistuvaan demokratiaan kasvaa. Terveessä demokratiassa kansalaiset ovat sitoutuneita yhteisten asioiden hoitoon ja pyrkivät mahdollisuuksiensa mukaan osallistumaan siihen.

Optimistin selityksessä poliittisen passiivisuuden syistä on myös vakava ongelma. Optimisti ajattelee voitansa jättää äänioikeutensa käyttämättä, sillä hän on tyytyväinen asioiden tilaan. Toisinaan tulee kuitenkin eteen joku sellainen asia, johon optimisti haluaisi ottaa kantaa. Kun hän sitten huomaa, ettei se olekaan mahdollista tai ainakaan yhtä konkreettista kuin äänestäminen, niin hänen asenteensa politiikkaa kohtaan muuttuu yhä kyynisemmäksi. Kansalaiset haluavat ottaa kantaa juuri sellaisiin asioihin, jotka he kokevat läheisiksi, vaikka he eivät olisikaan sen laajemmin kiinnostuneita politiikasta.

Poliittisen keskustelun ja osallistumisen rohkaisemiseen on esitetty monenlaisia keinoja. Suomessa erityisesti Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma on tutkinut erilaisia mahdollisuuksia parantaa demokratian ja kansalaisten aktiivisen osallistumisen edellytyksiä. Koulut ja muut oppilaitokset ovat aivan avainasemassa, mutta huomiota kannattaa kiinnittää myös kansalaisyhteiskunnan ja kolmannen sektorin toimintaan. Tämän lisäksi olisi kehitettävä sekä perinteisiä että uusia väyliä kansalaisten osallistumiseen ja tuettava edustuksellisen demokratian käytäntöjä. Muissa maissa on ehdotettu mm. poliittisten kampanjoiden rahoittamista, vaalipäivän sijoittamista viikonloppuun ja ei-kaupallisen median tukemista julkisin varoin.

On tietysti tärkeää pohtia sitä, kuinka kiinnostusta poliittiseen toimintaan ja osallistumiseen voitaisiin lisätä. Vieläkin tärkeämpää olisi kuitenkin selvittää, mitkä syyt ovat johtaneet poliittiseen pessimismiin ja suorastaan välinpitämättömyyteen kansalaisten keskuudessa. Onko politiikasta tullut niin tylsää ja mielenkiinnostonta, että kansalaiset kiinnostuvat muista asioista? Mikä vastuu politiikan ammattilaisilla on politiikan sisällöstä? Jos päähallituspuolueilla ja oppositiolla on lähes samanaikaiset ajatukset taloudenpidosta tai ulkopoliitikasta, niin eikö ole pikemminkin luonnollista, että poliittisen keskustelun mielekkyyden ja identiteettiä murenevat? Demokratia ei ole

vain peli, jota media selostaa. Ennen kaikkea se on jokaisen kansalaisen mahdollisuus ottaa vastuuta oman elämänsä päämääristä. Muutos maailmassa alkaa itsestämme, omista päätöksistämme ja siitä, kuinka suhtaudumme toisaalta muihin ja toisaalta omaan yhteisöömme.

Julkisuudessa näyttää usein siltä, että poliittinen valta on siirtynyt vaaleilla valituilta luottamushenkilöiltä yhä enemmän virkakoneistolle. Johtavat virkamiehet (ja poliitikot) muodostavat eliitin, joka ei ole kiinnostunut yhteiskunnan kehittämisestä tai muuttamisesta vaan pikemminkin oman asemansa säilyttämisestä. Poliitiikan makrotasolla vallitsee konsensus eivätkä kansalaisten mikrotason odotukset välity päätöksentekoon. Poliitikkojen tehtäväksi jää vain esittää osaansa julkisuudessa ja mediassa. Kansa on taipuvainen ajattelemaan, että todelliset päätökset eivät synny lainsäädännöstä päätettäessä vaan jossain muualla, vallan salaisissa kabineteissa. Poliitikka on myös tieteellistynyt, mikä tarkoittaa tieteellisten ja teknisten asiantuntijoiden kasvavaa vaikutusvaltaa. Luonnollisestikin teknistyvä ja monimutkaistuva maailma edellyttää myös asiantuntijuutta päätöksenteon pohjaksi, mutta politiikkaa ei pitäisi siirtää täysin tieteellisyyden piiriin. Poliitikon ammattitaito on eduksi päätöksenteossa, vaikka sitä nykyään usein väheksytään.

Demokratiaan ja lainsäädäntöön liittyy ongelmia myös silloin, kun kyse on kauaskantoisista päätöksistä. Esimerkiksi ilmaston lämpenemiseen tai eläkejärjestelmiin liittyviä päätöksiä on tehtävä heti, jotta tulevaisuuskin olisi turvattu. Miten hallitus ja eduskunta saataisiin sitoutumaan mahdollisesti epämieluisien, mutta välttämättömien säädöshankkeiden toteuttamiseen kun samanaikaisesti politiikasta on tullut yhä populistisempää ja mediavetoisempää? Aikamme lainsäädännöstä puuttuu usein pitkäjännitteisyys ja kokonaisuuden hallinta. Ongelmiin otetaan kantaa sitä mukaa kuin niitä ilmenee, eikä kukaan kannu vastuuta pitkän aikavälin kehityksestä. Lainsäädännöstä puuttuu suunnitelmallisuus.

## DEMOKRATIAN MUUTTUVA TOIMINTAYMPÄRISTÖ

---

### GLOBALISAATIO JA DEMOKRATIA

Mielikuva demokratiasta on yleensä myönteinen, kun taas globalisaatioon yhdistetään paljon ikäviä asioita. Globalisaatio nähdään yleensä uhkaavana kehityskulkuna, jossa

yksittäisillä henkilöillä tai edes valtioilla ei ole juuri ollenkaan mahdollisuutta vaikuttaa omiin toimintaedellytyksiinsä tai tulevaisuuteensa. Molempia käsitteitä, globalisaatiota ja demokratiaa, voi lähestyä deskriptiivisesti, analyttisesti tai tunnepitoisesti. Globalisaation kriitikot näkevät kehityksessä uhan poliittisille ja demokraattisille järjestelmille, kun taas globalisaation puolustajat mieluummin korostavat kehityksen tarjoamia rajattomia mahdollisuuksia ”Uuden maailmanjärjestyksen” rakentamiseen. Joka tapauksessa globaalit muutokset maailmankaupan rakenteissa, tuotantotavoissa ja kommunikaatiotekniikassa ovat tätä päivää, eivät enää tulevaisuuden uhkakuvia. Mikään ei säily ennallaan. Globaalit vaikutukset kohdistuvat yhtä aikaa yhä laajemmalle ja yhä syvemmälle yhteiskunnan rakenteisiin. Kehitys on väistämätön.

Kansallisen demokratian näkökulmasta globalisaatio on uhka, sillä se vie paikalliselta ja kansalliselta päätöksentekijältä hänen auktoriteettinsa. Tärkeät päätökset tehdään toisaalla, monikansallisissa yrityksissä ja kansainvälisissä järjestöissä, valtiovallan ja demokraattisen järjestelmän ulottumattomissa. Tai mitään päätöksiä ei edes tehdä, kaikkien täytyy vain sopeutua muuttuneisiin oloihin. Ilmansaasteet tai ilmaston lämpeneminen eivät noudata maantieteellisiä rajoja. Globalisaatio tuottaa uudenlaisia tilanteita, jotka vaikuttavat arkielämäämme, mutta joita ei ole mahdollista demokraattisesti hallita. Valtiolla ei ole enää yksinoikeus lainsäädäntöön ja demokraattisesti valittujen instituutioiden painoarvo vähenee. Uusi globaali työnjako siirtää tuotantoa hetkessä maan ääriin. Samalla kun kansallinen politiikka menettää otettaan, kansalaisten kiinnostus osallistumiseen ja kunnioitus vaaleilla valittuihin instituutioihin vähenee.

Uudessa tilanteessa paikallisten hallitusten on voitettava turhautuminen ja pyrittävä toimimaan yhä globaalimmin kansallisten intressien turvaamiseksi. Globalisaatio hämärtää suvereenin valtion ja poliittisten yhteisöjen rajoja yhdistämällä kansallisvaltiot globaalien (ja paikallisten) hallinnan systeemien verkostoksi. Tämä on havaittavissa kaikilla lain ja yhteiskunnan osa-alueilla teollisuudesta populaarikulttuuriin. Globaali hallinta on haaste paikallishallinnolle. Paikallisten viranomaisten on löydettävä keino ottaa kantaa muutoksiin ja yhdistää ne päätöksentekoon. Tilanne ei ole useinkaan kovin kiitollinen, sillä kansalaiset tuntevat usein ajattelevan, että markkinoiden häiriöt ovat seurausta vain huonosta talouspolitiikasta ja hallinnosta. Heikko hallitus ei ansaitse kansalaisten luottamusta. Toisaalta hallitukset syyttävät usein globalisaatiota siitä, ettei tavoitteisiin ole päästy. Molemmista tilanteista huomio pitäisi kiinnittää demokratian elvyttämiseen, sillä se on yleensä paras keino globaalien paineiden hal-

lintaan. Globalisaatiota ei pitäisi vastustaa vääristä syistä. Joitakin asioita, esimerkiksi valtamerten suojelua tai laittoman siirtolaisuuden ongelmia, voi yrittää ratkaista vain globaalista näkökulmasta.

Globalisaatiossa on myös etuja, sillä talouden, politiikan ja kulttuurin globaalit rakenteet edistävät rajat ylittävää kommunikaatiota. Tämä voi ainakin teoriassa johtaa hyvinvoinnin ja vaurauden lisääntymiseen maailmanlaajuisesti. Ikävä kyllä tämä vauraus jakaantuu yhä epätasaisemmin. Suuri osa maailman väestöstä ja valtioista on suljettu globalisaation myönteisten vaikutusten ulkopuolelle sillä heillä ei ole riittäviä resursseja. Globaalin demokratian mahdollisuus näyttää saavuttamattomalta, vaikkakin se saattaa olla ainoa tapa lisätä oikeudenmukaisuutta globaaleihin prosesseihin. Demokratia ei ole vain poliittisen päätöksenteon työkalupakki, vaan myös merkittävä sosiaalisen kanssakäymisen muoto. Demokratia on kansalaisyhteiskunnan peruslähtökohta, mutta se muuntuu samalla koko ajan. Globaali demokratia voisi olla mahdollinen vain siinä tapauksessa, että se perustuisi globaaliin kansalaisyhteiskuntaan.

Globaali järjestelmä ei ole perinteisessä mielessä hierarkkinen järjestelmä vaan pikemminkin loppumaton ja saumaton verkosto. Esimerkistä käy monikansallinen yhtiö, joka on samalla myös aikamme symboli. Moderni johtaja ei enää johda yhtiötä vaan tilanteita. Onko tästä tulossa myös hallituksen ja eduskunnan, yleisesti poliittisten toimijoiden tehtävä? Jos demokratian kokonaisuudesta ei enää voi mitenkään kantaa vastuuta, niin voisiko riittää edes se, että huolehtii joistakin yksityiskohdista?

Jos haluamme ottaa globalisaation vakavasti, kirjoittaa Anthony Giddens, me emme voi rajoittaa demokratiaa vain kansallisvaltioihin, vaan meidän on pystyttävä ajattelemaan globaalisti. Terve yhteiskunta ja toimiva demokratia auttavat kohtaamaan globalisaation haasteita. Globaalien prosessien täydellinen hallinta on mahdoton tavoite, mutta tulevaisuuden strategioita kannattaa silti punnita kansallisesta ja ylikansallisesta näkökulmasta. Mitä arvoja haluamme vahvistaa globalisoituvassa maailmassa ja mitä haluamme demokratian lähtökohdiksi? Kuinka ennakoimme globaalin heijastukset demokratiassa? Mitä politiikkoja kannattaisi tukea? Globaaleja trendejä on vaikea ennustaa, mutta tietty joustavuus on tarpeen.

Säädöspolitiikka voisi olla keskeinen menetelmä globaalin hallinnassa. Suunnitelmallisuus ja varautuminen lainsäädännössä tukevat kansallista sopeutumista, mutta saattaa vaikuttaa myös laajemmin. Säädöspolitiikka voi tarjota etäisyyttä puhtaasti



kansalliseen lähestymistapaan. Kansallinen lainsäädäntö, joka ottaa huomioon globaalit muutokset ja kansainvälisen toimintaympäristön paineet, on paremmin valmistautunut kohtaamaan tulevaisuuden. Emme voi kansallisesti suojautua globalisaation vaikutuksilta. Siksi onkin parasta varautua hyvin.

## EU:N JA KANSALLISTEN OIKEUSJÄRJESTYSTEN VUOROVAIKUTUSSUHTEET

Euroopan unioni (EU) toteuttaa ainutlaatuista ylikansallista yhteistyötä, joka itsessään on eräänlainen demokratian uusi paradigma. EU:n laaja sekundaarilainsäädäntö ja yhteiset politiikat auttavat myös jäsenvaltioita kohtaamaan globalisaation haasteen. EU on lajissaan luultavasti kehittynein oikeudellisen, poliittisen ja taloudellisen yhteistyön muoto maailmassa.

Unioni on yhdistelmä kansainvälistä sopimusta ja liittovaltiota. Sillä on kansainvälisiä järjestöjä laajempi ja kehittyneempi oikeudellinen rakenne ja sekundaarilainsäädäntö. Nykyään se toimii yhä useammilla politiikkalohkoilla ja se saa toimivaltaa yhä uusilla alueilla. Unioni on kasvanut vähitellen jäsenvaltioiden oikeudelliseen ja yhteiskunnalliseen rakenteeseen. Se ei kuitenkaan ole kasvanut liittovaltioksi siinä mielessä, että se täyttäisi suvereenisuuden tai mitään muitakaan liittovaltion kriteerejä. Unionin rakennetta ei voi verrata suoraan sen jäsenvaltioiden rakenteeseen, eikä sen näin ollen voi myöskään edellyttää toimivan samalla tavoin demokraattisesti tai poliittisesti vastuunalaisesti. Unionin oikeudellisen ja poliittisen ulottuvuuden välillä on selkeä ero. Useimmat valtiosääntöoikeuden ja poliittisten järjestelmien käsitteet eivät sovellu unioniympäristöön. Poliitiikan ja oikeustieteen tutkijat viittaavatkin EU:n sui generis – luonteeseen.

Melkein 50 vuotta kestäneen olemassaolonsa aikana EU on kehittynyt teknisestä tulliliitosta unioniksi, joka toimii monilla politiikkalohkoilla ja ottaa kantaa yhä uusiin aloihin, mm. syrjimättömyyteen, perusoikeuksiin ja kansalaisten oikeutettuihin odotuksiin. Työntekijöiden vapaa liikkuvuus on kasvanut ja kehittynyt unionin kansalaisuuden käsitteeksi. Kaiken kaikkiaan unionin lainsäädäntö ei ole vain poliittisen tahdon muovaama institutionaalinen rakennelma, vaan se kuvastaa samalla myös talouden kehitystä ja tarvetta mukautua kansainväliseen toimintaympäristöön

Unioni ja sen politiikka on edelleenkin etäällä kansalaisten arkikokemuksesta, vaikka

EU:n toiminta ja sen vaikutukset ulottuvat syvälle sen jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksiin. Unionin poliittinen järjestelmä on valtava verrattuna jäsenvaltioiden vastaaviin. Sen kokonaisuutta on vaikea hahmottaa ja mahdotonta rinnastaa jäsenvaltioiden demokraattisiin järjestelmiin, sillä se poikkeaa niistä niin merkittävästi. EU:n demokratia on monimutkainen ja toimii kansalaisten näkökulmasta katsottuna etäällä. Tämä on huomattu ja moniin aktiivista kansalaisuutta tukeviin toimiin onkin jo ryhdytty demokraatiakehityksen tukemiseksi ja koheesion lisäämiseksi. Tällainen on mm. ”Kansalaisten Eurooppa”, komission ohjelma unionin aktiivisen kansalaisuuden edistämiseksi. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa (EYT) on viime aikoina ollut runsaasti oikeustapauksia, joissa tuomioistuin on ottanut kantaa unionin kansalaisuuteen. Tuomioistuimen herkkyyks käyttäen kansalaisuuteen liittyviä argumentteja tuomioissaan on selvä merkki unionin kehityksestä kohti itsenäisempää oikeudellista ja poliittista yhteisöä.

Kansalaisuus ja demokratia olivat tärkeitä teemoja myös silloin, kun EU kutsui koolle konventin pohtimaan unionin tulevaisuuden vaihtoehtoisia kehityslinjoja. Konventin alkuperäisen tehtäväksiannon perusteella tulevaisuuden EU:n toivotaan olevan demokraattisempi, läpinäkyvämpi ja tehokkaampi. Tämän vuoksi etäisyyttä kansalaisten, erityisesti nuorten, ja EU:n instituutioiden ja päätöksentekojärjestelmän välillä haluttiin kuroa umpeen. Tavoitteen saavuttaminen edellyttää mm. unionin ja jäsenvaltioiden toimivallan määrittämistä selkeämmin, mutta myös nykyisten perustamis-sopimusten yksinkertaistamista.

Perustuslaillinen sopimus ei pystynyt täyttämään kaikkia sille asetettuja päämääriä, mutta jos se olisi voitu toteuttaa, se olisi kompromisseistaan huolimatta parantanut unionin legitimiisyyttä ja demokraattisia rakenteita. Uudistuksen todelliset vaikutukset olisi mahdollista arvioida vain siinä tilanteessa, että se joskus tulisi voimaan. Tämänhetkinen ratifiointikriisi antaa olettaa, että unionin on mietittävä muita ratkaisuja demokraattisuutensa kehittämiseen.

Yli kymmenvuotinen jäsenyys EU:ssa on jättänyt jälkensä suomalaiseen demokratiiaan. Päätöksenteko EU-asioissa on sulautettu osaksi eduskunnan ja hallituksen arki-työtä erittäin innovatiivisella tavalla. Siitä huolimatta voi vielä kysyä, olisiko kansallisen ja EU-tason toimia ja tavoitteita mahdollista sovittaa vieläkin paremmin yhteen, ehkä juuri säädöspolitiikan keinoin. EU-sääntelyn laaja-alaisuus haastaa eri hallinnonalat yhteistyöhön. Suomen kanta ja toiminnan painopisteet on määriteltävä ta-

pauskohtaisesti. Säädospolitiikan tuki voisi useasti olla avuksi EU-lainsäädännössä tai laajemminkin EU-politiikan koordinaatioon liittyvissä kysymyksissä.

Unionin demokraattisten käytäntöjen tehottomuus jäytää unionin luotettavuutta. Eurobarometri-tutkimukset, joilla kansalaismielipiteen kehitystä EU:ssa seurataan, osoittavat hyvin selkeästi, että unionin kansalaiset ja erityisesti suomalaiset, eivät identifioitu unioniin. Suomessa kansalaiset eivät oikeastaan ole kriittisiä unionia kohtaan, vaan pikemminkin välinpitämättömiä. Demokratian näkökulmasta tarkasteltuna välinpitämättömyys on luultavasti kohtalokkaampaa unionin poliittisen järjestelmän ja uskottavuuden kannalta kuin vastustus olisi. Kun kansalaisilla ei ole selkeitä intressejä vahdittavana, heillä ei myöskään ole aitoa tarvetta sitoutua tai osallistua.

Unionin tason ja kansallisen tason välillä on monia demokratian kannalta epäilyttäviä katvealueita. EU-politiikka on kehittynyt muutenkin kuin vain demokraattisessa deliberaatiossa. Taloudelliset pyrkimykset, kansalliset intressit ja kansainvälisen politiikan heijastukset unionin toimintaan ovat jättäneet jälkensä myös sen institutionaaliseen rakenteeseen ja tosiasialliseen toimintaan. Kehitys kohti demokraattisempaa unionia alkaa EU:n kansalaisista, myös vastentahtoisista suomalaisista, ja heidän osallistumismahdollisuuksiensa parantamisesta.

## MEDIA, JULKINEN TILA JA DEMOKRATIA

Usein esitetyn väittämän mukaan elämme tietoyhteiskunnassa, jota määrittää pikemminkin tietotekniikan nopea kehitys, tiedon saatavuus ja jakelu kuin perinteinen tavara tuotanto. Joka tapauksessa media on merkittävässä asemassa demokratiassa. Ensinnäkin sekä kansallinen että ylikansallinen demokratia edellyttää julkista tilaa, jossa yhteisiä asioita on mahdollista käsitellä. Tiedotusvälineet ovat perinteisesti tarjonneet tämän tilan, ja tekniikan kehitys on vain lisännyt vaihtoehtoja. Toiseksi, demokraattinen päätöksenteko edellyttää tuekseen riittävää ja puolueetonta tietoa. Nykyään tietoa on saatavilla enemmän ja laajemmin kuin koskaan aikaisemmin. Mutta hyötyvätkö kansalaiset tästä; onko heillä paremmat valmiudet toimia politiikassa tai hankkia tietoa hallinnosta? Useimmat meistä eivät ole muuttaneet arkirutiinejaan huolimatta kaikista informaatio aikakauden mahdollisuuksista. Digitaalinen vallankumous etenee hitaasti. Kansalaiset jakautuvat myös hyvin jyrkästi niihin, jotka käyttävät tietoyhteiskunnan palveluja ja tietotekniikkaa laajasti ja monipuolisesti sekä toisaalta niihin, joita kehitys ei kiinnosta.

Vielä jokin aika sitten uuteen tietotekniikkaan uskottiin lujasti. Internetin piti muuttaa koko hallinnon kenttä tehokkailla ja demokraattista osallistumista lisäävillä uusilla palveluilla. Alkuinnostuksen ja optimismin hieman laannuttua muitakin vaikutuksia on havaittavissa. Yleinen yksilöllistymisen trendi on johtanut yleisöjen pirstaloitumiseen ja eriytymiseen. Palveluja ja yksilöityjä sisältöjä tarjotaan yhä lukuisemmille alakulttuureille ja ”heimoille”. Tällainen kehitys ei kannusta demokraattiseen osallistumiseen, vaan pikemminkin se eristää kansalaisia julkisesta tilasta. Cass Sunstein on kuvannut kehitystä erinomaisessa esseessään Republic.com. Sunsteinin mukaan demokratian käytännöt edellyttävät, että ihmisten tulisi jakaa yhteisiä kokemuksia ja altistua myös sellaiselle tiedonvälitykselle, jota he eivät ole itse etukäteen valinneet. Näin mahdollisimman laajat ryhmät voisivat ottaa kantaa periaatteellisiin kysymyksiin. Sanoma- ja aikakauslehdet sekä perinteiset sähköiset viestimet tarjosivat tämän mahdollisuuden ja samalla muokkasivat kulttuuria. Internetin ja sen keskusteluryhmien aikakaudella median yleisöt pienenevät ja koko asetelma muuttuu. Manuel Castellsin sanoin ”me emme asu globaalissa kylässä vaan tilaismökeissä, jotka tuotetaan globaalisti ja toimitetaan paikallisesti.”

Tämä ei sinänsä tarkoita, että internet olisi pelkästään pahasta demokratiasta, päinvastoin. Mutta demokratian toimivuuden kannalta tarvitsemme julkista tilaa ja instituutioita, joissa ihmiset voivat aidosti kohdata ja kommunikoida. Vain näin syntyy mahdollisuus yhteisymmärrykseen ja yhteisten asioiden hoitamiseen.

Politiikka on nykyään näytelmää, jonka dramaturgiaan joukkoviestimillä on suuri vaikutus. Media pyrkii luomaan sensaatioita, minkä vuoksi sen tavoitteet ovat toisinaan aivan päinvastaiset kuin demokratian. Media järkyttää demokratian uskottavuutta ja kiinnostavuutta. Ammattipoliitikoille jää mediassa se tietty, heitä varten valmistettu rooli, joka lavastetaan huolellisesti. Poliitikot ja toimittajat järjestävät yhteisiä näytäntöjä ja hyötyvät siten toisistaan. Tiedotusvälineiden tehtävä on luoda tilanteita kuten hyvä näytelmäteksti luo draamaa. Pysäyttävä tai koskettava tuokiokuva on usein tehokkaampi kuin hyvin perusteltu, mutta pitkä viesti. Erityisesti television rytmi on uudistanut poliittisen viestinnän ilmettä. Ohikiitävässä hetkessä television ruudulla on omat hyvät ja huonot puolensa: poliitikon virheet, mutta myös menestyksen hetket unohtuvat nopeasti. Viestinnän lyhytjännitteisyys hämärtää poliittista viestiä ja leikkaa sen irralliseksi suuremmista yhteiskunnallisista kokonaisuuksista. Toisinaan vaikuttaa jopa siltä, että poliittisella keskustelulla ei ole enää mitään merkitystä siihen, millaisia päätöksiä tehdään. Sisällön sijaan tulee ulkokuori, siis se, miltä kaikki ulospäin näyttää.

Joukkoviestimien tapa kertoa politiikasta ei ole enää erilaisten, keskenään kilpailevien pyrkimysten esittelyä, vaan politiikkaa kuvataan yhä kaupallisemmin ja viihteellisemmin. Poliittinen viesti saatetaan toisinaan sivuuttaa kokonaan. Kansalaiset eivät näin ollen juurikaan hyödy tiedotusvälineistä poliittisissa valinnoissaan. Pahimmillaan viestinnän lieveilmiöt johtavat siihen, että kansalaiset menettävät täydellisesti kiinnostuksensa politiikkaan. Asteikon toinen ääripää ovat niin sanotut ”moraaliset paniikit”, joissa media ottaa esiin uhkakuvia, jotka edelleen johtavat kiireessä valmisteluun ja hyväksytyyn lainsäädäntöön. Toistaiseksi meillä ei ilmeisesti ole esimerkkiä moraalista paniikista, joka olisi johtanut myönteiseen ja rakentavaan keskusteluun lainsäädännöstä ja edelleen harkittuun ja perusteltuun lainsäädäntötoimeen. Tiedotusvälineillä voisi olla merkittävä tehtävä myös lainsäädännön tukemisessa.

Median ja viestintätekniikan kehitys on ollut vaikuttava parin viimeisen vuosikymmenen aikana. Olemme siirtyneet perinteisistä liikenneväylyistä ubiikkiin tietoyhteiskuntaan. Alueen hallinta ja valvonta eivät ole enää yhtä tärkeää kuin pääsy tietojärjestelmään. Maailma muuttuu siis konkreettisesta abstraktimpaan ja immateriaalisempaan suuntaan. Vaikka kommunikaatiotekniikka ja -välineet ovat kehittyneet huimasti, tämä ei välttämättä tarkoita, että kommunikaation sisältö ja merkitys olisi muuttunut aikaisemmasta. Demokratian kannalta tärkeimmät ovat edelleenkin julkinen tila ja tiedon hyvä saatavuus. Median merkitystä demokratian vahvistajana ei voi ohittaa, joten sitä olisi syytä pohtia ja muotoilla uudestaan

## SÄÄDÖSPOLITIikka – LAINSAÄTÄJÄN APUNA?

---

Lait ja instituutiot ovat tärkeitä vapauden kannalta, mutta on vaarallista olettaa, että ne itsessään voisivat taata vapauden toteutumisen. Tällainen illuusio on vallalla ja vaikuttaa sellaisissa demokratian ongelmissa, joissa yksilöt ovat kyllä vapaita, mutta eivät voi toteuttaa vapauttaan. Ratkaisuksi kaivataan uusia poliittisen toiminnan muotoja ja demokratian toimintaedellytysten elvyttämistä. Olisi ehkä myös tarpeellista määrittää uudelleen ne kriteerit, joiden perusteella rajaamme demoksen. Rajaaminen ei voi perustua enää kansallisvaltion maantieteellisiin rajoihin, vaan on tutkittava tarkemmin, kuinka yhteisöt syntyvät myöhäismodernilla aikakaudella. Poliittisella yhteisöllä on aina myös filosofisia ja poliittisia ulottuvuuksia oikeudellisten lisäksi.

Säädöspolitiikka on mahdollista vain terveen demokratian oloissa. Demokratian käy-

täntöjen kehittäminen ja parantaminen hyödyttäisi lainsäädäntöä ja poliittista päätöksentekoa. Säädospolitiikalla tarkoitetaan tässä yhtenäistä, systemaattista ja koordinoitua lähestymistapaa lainsäädäntöön. Se auttaisi ohjaamaan poliittista päätöksentekoa ja asettamaan tavoitteita. Tarkemmin sanottuna, se tarjoaisi mahdollisuuden keskustella yhteiskunnallisista tavoitteista ja vaihtoehdoista. Parhaimmillaan säädospolitiikka lisäisi yhtenäisyyttä ja suunnitelmallisuutta lainsäädäntöön tarjoamalla kansalaisille, hallitukselle ja eduskunnalle mahdollisuuden keskustella oikeusjärjestyksen tilasta ja lainsäädännön kehittämisestä yksittäisiä lainsäädäntöhankkeita laajemmin. Säädospolitiikka voisi pohtia myös instrumenttien valintaa, sillä laki ei ole aina ainoa vaihtoehto yhteiskunnalliseen ohjailuun.

Säädospolitiikan vakiinnuttaminen Suomeen edellyttäisi kaikkien tahojen, kansalaisten, hallituksen ja eduskunnan, sitoutumista lainsäädäntötyöhön ja sen kehittämiseen. Lainsäädäntö on demokraattisen päätöksenteon keskeisin muoto. Siksi kaikkien parantamiseen liittyvät toimet lisäävät myös kansanvallan avoimuutta. Ennen kaikkea säädospolitiikka voisi palauttaa kansalaisten luottamuksen lakiin. Kun lainsäätäjät toteuttavat tehtävänsä avoimesti tavoitteensa ilmaisten ja kansalaisilla on aito mahdollisuus osallistua prosessiin, lainsäädännön oikeutus lisääntyy. Säädospolitiikka olisi eräänlainen tiekartta (roadmap) pikemminkin kuin mikään ohjelma. Sen avulla voitaisiin määritellä ongelmat, mutta ratkaisut olisi mahdollista päättää tapauskohtaisesti ja tarkoituksenmukaisesti.

# TIETOJA ALUSTAJISTA

---

## ROBERT D. PUTNAM

Robert D. Putnam on yhteiskuntapolitiikan Malkin-professori Harvardin yliopistossa Yhdysvalloissa. Hän on saanut yliopistollisen koulutuksensa Swarthmoren, Oxfordin ja Yalen yliopistoissa. Hän on kansallisen tiedeakatemian (National Academy of Sciences) ja Amerikan filosofisen yhdistyksen (the American Philosophical Society) sekä British Academyn jäsen, ja hän on toiminut the American Political Science Associationin puheenjohtajana.

Putnamin viimeaikaisia julkaisuja ovat *Better Together: Restoring the American Community* (2003); *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society* (2002); *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* (2000), *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* (2000), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (1993); *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics* (1993), and *Hanging Together: The Seven-Power Summits* (1984). Hänen kirjojaan on käännetty kahdeksalle kielelle. *The Economist* ylisti hänen kirjaansa *Making Democracy Work* ”yhteiskuntatieteen merkitekseksi, joka on verrattavissa de Tocquevillen, Pareton ja Weberin tuotantoon”. Mainittu kirja sekä *Bowling Alone* ovat viime aikojen siteeratuimpia yhteiskuntatieteellisiä teoksia maailmassa.

Professori Putnam on opettanut Michiganin ja Harvardin yliopistoissa. Hän on toiminut dekaanina Kennedy School of Governmentissa ja varadekaanina humanistisessa tiedekunnassa (Faculty of Arts and Sciences) Harvardin yliopistossa. Tällä hetkellä Putnam tutkii kolmea pääteemaa: (1) uskonnon muuttuvaa asemaa Amerikassa, (2) työpaikan käytäntöjen ja toimintatapojen vaikutusta perheiden ja yhteisöjen elämään sekä (3) käytännön strategioita Yhdysvaltojen kasvavan sosiaalisen ja etnisen eriarvoisuuden hallintaan.

## RAIMO VÄYRYNEN

Professori Raimo Väyrynen oli lokakuussa 2006 Suomen Akatemian pääjohtaja. Suomen Akatemia on keskeinen toimija suomalaisen tieteen kentässä, ja sen tehtävä on edistää ja rahoittaa korkeatasoista tieteellistä tutkimusta. Pääjohtaja vastaa Akatemian toiminnasta ja johtaa sekä Suomen Akatemian hallitusta että sen hallintovirastoa. Vuoden 2007 alusta Väyrynen johtaa Ulkopoliittista instituuttia.

Väyrynen on aiemmin ollut jäsenenä ja puheenjohtajana Valtion yhteiskuntatieteellisessä toimikunnassa sekä jäsenenä Tiede- ja teknologianeuvostossa. Hän on toiminut dekaanina Helsingin yliopiston valtiotieteellisessä tiedekunnassa. Väyrynen on työskennellyt professorina Suomessa ja Yhdysvalloissa. Hän oli kansainvälisten suhteiden professorina Helsingin yliopistossa 1978–1993, minkä jälkeen hänet nimitettiin vastaavaan virkaan Notre Damen yliopistoon vuosiksi 1993–2002. Hän on toiminut Joan B. Kroc Instituutin (for International Peace Studies) ja Tampereen Rauhan- ja konfliktintutkimuksen-laitoksen johtajana. Ennen nimitystään Suomen Akatemian pääjohtajaksi Väyrynen johti Helsingin yliopiston tutkijakollegiumia.

Raimo Väyrynen on kirjoittanut ja toimittanut, yksin ja yhdessä toisten kanssa, yhteensä 26 kirjaa, joista tuorein on *The Warning of Major War. Theories and Debates* (Routledge 2006). Lisäksi hän on julkaissut noin 250 tieteellistä artikkelia. Hänen pääasiallisia tutkimuskohteitaan ovat kansainvälisten suhteiden teoria ja historia, kansainvälinen taloustiede sekä rauhan- ja konfliktintutkimus.

## ANTTI HAUTAMÄKI

Tohtori Antti Hautamäki on toiminut Suomen itsenäisyyden juhlarahaston Sitran palveluksessa vuodesta 1996. Hän on Sitran innovaatio-ohjelman johtaja, mutta työskentelee vuosina 2006–2007 vierailevana tutkijana Californiassa, Berkeleyn yliopiston School of Information -tiedekunnassa.

Hautamäki on teoreettisen filosofian dosentti Helsingin yliopistossa. Hän on työskennellyt useita vuosia tutkijana Helsingin yliopistossa, Suomen Akatemiassa ja Nokian tutkimuskeskuksessa, minkä lisäksi hän on konsultoinut useita julkisia ja yksityisiä



yhteisöjä. Hautamäki on ollut jäsenenä lukuisissa komiteoissa, mm. valmistelemassa ehdotuksia tutkimusohjelmiksi Suomen Akatemiaan. Hän oli mukana Suomen hallituksen ”Suomi maailmantaloudessa” -selvityksen johtoryhmässä. Hautamäki on väitellyt logiikasta vuonna 1986. Hän on julkaissut yli 150 artikkelia ja useita kirjoja filosofiasta, kognitiotieteestä, innovaatioista, tietoyhteiskunnasta ja yhteiskuntapolitiikasta.

## JEAN SEATON

Jean Seaton on mediahistorian professori Westminsterin yliopistossa Lontoossa ja BBC:n virallinen historioitsija. Hän on kirjoittanut laajasti mediasta ja politiikasta sekä median asemasta sotia, terrorismia ja vallankumouksia koskevassa tiedonvälityksessä (hänen ensimmäinen kirjansa oli raportti Portugalin neilikkavallankumouksesta). Hän on kiinnostunut uutisten toimittamisesta ja median vaikutuksesta hallintoon. Hän on tutkinut myös lasten ja lapsuuden suhdetta mediaan. Viestintäpolitiikan kehitys ja tiedonvälitys julkisena palveluna ovat hänen erityisalaansa, joten hän on toiminut puheenjohtajana monissa alan parlamentaarisisissa komiteoissa, viimeksi laatimassa käytännesääntöjä tiedonvälitykselle, joka käsittelee lapsia ja rikollisuutta.

Vuodesta 2006 Seaton on hallinnoinut Orwell Prize -palkintoa, joka on merkittävintä politiikan tiedonvälityksen tunnustuspalkinto Iso-Britanniassa. Palkinnon jakavat Reuters ja Orwell Trust. Hän on myös Guardian and Fabian Societyn vuotuisen essekilpailun palkintolautakunnan puheenjohtaja. Lisäksi hän on päätoimittajana The Political Quarterlyssä, julkaisussa, joka tavoittaa merkittävällä tavalla poliitikkoja, toimittajia ja viestinnän tutkijoita.

Seatonin uusimpia teoksia on *Carnage and the Media: the Making and Reporting of News about Violence*, (2005), jossa hän tarkastelee tunteiden ja kärsimyksen asemaa sotia ja väkivaltaa koskevassa viestinnässä. Uusimman teoksensa *What Can be Done? Making the Media and Politics Better* hän on kirjoittanut yhdessä Financial Timesin toimittajan John Lloydin kanssa. Tällä hetkellä hän työskentelee BBC:n historiaa vuosilta 1974–1987, aikakaudelta, jota leimaavat mullistukset Falklandin sodasta ja Pohjois-Irlannin terrorismista Etiopian nälänhätään ja siihen liittyviin avustusoperaatioihin, mutta samalla myös TV-komedioiden esiinmarssi.

## HANNU NIEMINEN

Hannu Nieminen on mediatutkimuksen professori viestinnän laitoksella Helsingin yliopistossa ja Suomen Akatemian vanhempi tutkija vuosina 2006–2007. Hän on väitellyt tohtoriksi vuonna 1996 Westminsterin yliopistosta (the Center for Communication and Information Studies, CCIS). Vuosina 1996–2003 hän oli viestinnän professorina Turun yliopistossa ja vuosina 2004–2005 hän johti Viestinnän tutkimuksen keskusta (the Communication Research Centre, CRC) Helsingin yliopistossa. Hänen tutkimusintressinsä kohdistuu median ja demokratian suhteisiin, erityisesti sen teoriaan ja julkisen tilan historiaan. Tällä hetkellä Nieminen johtaa Suomen Akatemian kolmivuotista tutkimusprojektia ”European Public Sphere(s): Uniting and Dividing”.

Professori Nieminen on varapuheenjohtajana poliittista viestintää tarkastelevassa alakomiteassa, joka kuuluu yleiseurooppalaiseen viestinnän tutkimuksen kattojärjestöön: European Communication Research and Education Association (ECREA). Hän on päätoimittajana Tiedotusopillisen yhdistyksen (TOY) julkaisemassa Tiedotustutkimus-aikakauskirjassa. Nieminen on julkaissut runsaasti artikkeleita mediatutkimuksen alalta. Hänen tärkeimpiä monografioitaan ovat *Communication and Democracy: Habermas, Williams and the British Case, Hegemony and the Public Sphere, Media markkinoilla. Johdatus joukkoviestintään ja sen tutkimukseen* yhdessä Mervi Pantin kanssa ja uusimpana *Kansa seisoi loitompana. Kansallisen julkisuuden rakentuminen Suomessa 1809–1917*, joka on ilmestynyt 2006. Yhdessä Minna Aslaman ja Mervi Pantin kanssa Nieminen on tänä vuonna kirjoittanut myös pamfletin *Media ja demokratia Suomessa. Kriittinen näkökulma*, jonka on julkaissut oikeusministeriön kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma.

## THOMAS WILHELMSSON

Thomas Wilhelmsson on oikeustieteen tohtori, ja hän on vuodesta 1982 ollut siviili- ja kauppaoikeuden professori Helsingin yliopistossa. Vuodesta 1998 hän on toiminut myös Helsingin yliopiston vararehtorina, erityisvastuullaan yliopiston kansainväliset asiat. Wilhelmsson on julkaissut lukuisia kirjoja ja artikkeleita kahdellatoista kielellä

erityisesti sopimusoikeuden, vakuutusoiden, kuluttajaoikeuden, yhtiöoikeuden, vahingonkorvausoikeuden, EU-oikeuden ja oikeusteorian alalta. Hänen englanniksi julkaistut pääteoksensa ovat *Critical Studies in Private Law* (1992), *Social Contract Law and European Integration* (1995), *EC Consumer Law* (yhdessä Geraint Howellsin kanssa 1997) and *European Fair Trading Law* (yhdessä Geraint Howellsin ja Hans-W. Micklitzin kanssa 2006). Viime aikoina hän on analysoinut yksityisoikeuden uusia ilmenemismuotoja postmodernissa yhteiskunnassa ja julkaissut aiheesta kirjan *Senmodern ansvarsätt, privaträtt som redskap för mikropolitik* 2001. Hän on osallistunut eurooppalaisen sopimusoikeuden harmonisointia koskevaan keskusteluun ja julkaissut aiheesta lukuisia artikkeleita eurooppalaisissa oikeustieteellisissä julkaisuissa. Vuosina 1980–1990 hän oli markkinatuomioistuimen jäsen ja hän toimii aktiivisesti kansallisissa ja kansainvälisissä välitystuomioistuimissa. Wilhelmsson on ollut puheenjohtajana useissa lainsäädännöllisissä komiteoissa, joissa on pohdittu uudistuksia kuluttajaoikeuteen, sopimusoikeuteen ja yhtiöoikeuteen. Hän on osallistunut eurooppalaisen sopimusoikeuden harmonisoinnin suunnitteluun ja linjauksiin Eurooppalaisen sopimusoikeuden komissiossa (ns. Lando komissiossa) sekä Acquis-ryhmän jäsenenä. Wilhelmssonille on myönnetty kunniaohtorin arvo Uppsalan, Oslon ja Tarton yliopistoissa.

## MIGUEL POIARES MADURO

Miguel Poiares Maduro on toiminut Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen julkisasiamiehenä vuodesta 2003. Hänellä on oikeustieteellinen perustutkinto Lissabonin yliopistosta ja hän on väitellyt oikeustieteen tohtoriksi Euroopan yliopisto instituutissa (European University Institute) Firenzessä vuonna 1996. Hän on toiminut eurooppaoikeuden ja kansainvälisen oikeuden professorina Lissabonin uudessa yliopistossa (Universidade Nova de Lisboa) vuodesta 1997. Maduro työskenteli luennoitsijana Euroopan yliopisto instituutissa vuosina 1991–1996 ja hän oli Fulbright Visiting Research Fellow Harvardin yliopistossa vuonna 1998. Tällä hetkellä hän opettaa vierailavana professorina mm. seuraavissa yliopistoissa: London School of Economics; College of Europe, Natolin; Ortega y Gasset Insititute, Madrid; Katolinen yliopisto, Portugali ja Institute of European Studies, Macao. Miguel Poiares Maduro on Kansainvälisen kauppaoikeuden akatemian (Academy of International Trade Law) varajohtaja. Hän on toimittajana European Law Journalissa ja Hart kustantamon eurooppaoikeudellisessa kirjasarjassa, mutta myös useissa muissa oikeustieteellisissä

kausijulkaisuissa. Hänen pääteoksensa on *We The Court – The European Court of Justice and the European Economic Constitution*, ja hän on kesällä 2006 julkaissut ensimmäisen ei-juridisen kirjansa kotimaassaan Portugalissa: *Crónicas de um peixe fora de água* (Tarinoita kalasta vetten päällä).

## TEIJA TIILIKAINEN

Dosentti Teija Tiilikainen on toiminut vuodesta 2003 lähtien Helsingin yliopiston Eurooppa-tutkimuksen verkoston johtajana. Hän on toiminut tutkijana ja opettajana neljässä yliopistossa Suomessa ja hän oli pääministerin erityisedustajana Euroopan unionin tulevaisuuskonventissa vuosina 2002–03. Tiilikainen on julkaissut useita monografioita kotimaisilla ja ulkomaisilla kustantajilla sekä yli 80 tieteellistä artikkelia. Hänen pääasialliset tutkimusaiheensa ovat liittyneet EU:n aatehistoriaan, sen poliittiseen järjestelmään sekä yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan. Tiilikainen on käsitellyt myös Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa sekä suhdetta Euroopan integraatioon.

## NIILO JÄÄSKINEN

Niilo Jääskinen on toiminut korkeimman hallinto-oikeuden jäsenenä vuodesta 2000, pysyvänä jäsenenä vuodesta 2003. Hän on valmistunut oikeustieteen kandidaatiksi 1980 ja lisensiaatiksi 1982. Hänellä on ollut lukuisia opetusvirkoja Helsingin ja Lapin yliopistoissa vuosina 1980–1986. Jääskinen on työskennellyt lainsäädäntöneuvoksena oikeusministeriössä ja ulkoasiainministeriössä sekä eurooppaoikeuden yksikön päällikkönä oikeusministeriössä. Ennen siirtymistään korkeimpaan hallinto-oikeuteen Jääskinen toimi eduskunnan suuren valiokunnan valiokuntaneuvoksena ja eduskunnan EU-sihteeristön päällikkönä. Hän on ollut jäsenenä, sihteerinä sekä puheenjohtajana monissa valtionhallinnon komiteoissa ja työryhmissä. Hän on toiminut valtioneuvoston kanslian selvitysmiehenä EU:n toimivaltaa ja Ahvenanmaan asemaa koskevassa asiassa 2003, oikeusministeriön selvitysmiehenä Ahvenanmaan maakuntalakien valvontaan liittyvissä erityiskysymyksissä 2005 sekä opetusministeriön selvitysmiehenä yliopistojen taloudellisen ja hallinnollisen aseman uudistamista koskevassa asiassa 2006. EU:n jäsenyysneuvotteluissa vuosina 1992–1994 Jääskinen toimi oikeudellisten ja institutionaalisten kysymysten asiantuntijana ja asianomaisten

työryhmien puheenjohtajana. Tällä hetkellä hän on Suomen Kulttuurirahaston hallituksen varapuheenjohtaja ja Trierissä, Saksassa toimivan Eurooppalaisen oikeusakatemian (Europäische Rechtsakademie, ERA) johtokunnan jäsen.

## HERMAN TJEENK WILLINK

Herman Tjeenk Willink opiskeli Leidenin yliopistossa. Hänellä on kunniaotohtorin arvo yhteiskuntatieteissä vuodelta 1996 Rotterdamin Erasmus yliopistosta.

Tjeenk Willink on vuodesta 1997 toiminut Alankomaiden valtioneuvoston (Raad van State) varapresidenttinä. Alankomaiden valtioneuvosto toimii maan korkeimpana hallintotuomioistuimena, mutta sen tehtäviin kuuluu myös hallituksen avustaminen ja konsultointi lainsäädäntöön liittyvissä kysymyksissä sekä tätä tehtävää tukeva tutkimus. Alankomaiden kuningatar toimii valtioneuvoston presidenttinä, mutta tosiasiallisena johtajana toimii valtioneuvoston varapresidentti Herman Tjeenk Willink.

Ennen nykyistä tehtäväänsä Tjeenk Willink on toiminut mm. neuvonantajana pääministerin kansliassa. Hän on ollut selvitysmiehenä hallinnollisessa uudistuksessa. Vuosina 1983–1986 hän opetti ylimääräisenä professorina Tilburgin yliopistossa mm. hallinnon ja päätöksenteon kysymyksissä. Vuosina 1987–1997 hän oli työväen puolueen (PvdA) edustajana Alankomaiden senaatissa tai ns. ylähuoneessa (Upper House, Eerste Kamer). Hän toimi ylähuoneen puhemiehenä vuosina 1991–1997, tullen valituksi uudelleen vuonna 1995. Hän osallistui merkittävällä tavalla hallituksen muodostamista koskeviin neuvotteluihin vuonna 1994 ja 1999. Tjeenk Willinkillä on lisäksi lukuisia yhteiskunnallisia ja tieteellisiä luottamustehtäviä

## SATU PAASILEHTO

Satu Paasilehto toimi vuoden 2006 projektinjohtajana oikeusministeriössä hallituksen kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmassa. Hänen tehtävänsä oli koordinoida ja järjestää Demokratia ja säädöspolitiikka –juhlaseminaari. Paasilehto on väitellyt Helsingin yliopistosta vuonna 2002 eurooppaoikeuden teoriaa käsittelevällä väitöskäytännöllä ja hänen tutkimusaiheensa ovat liittyneet EU:n instituutioihin ja legitimitettiin sekä oikeuskulttuuriin kysymyksiin. Hän on toiminut oikeustieteen opet-

tajana ja tutkijana Helsingin yliopistossa ja juristina valtionhallinnossa. Tällä hetkellä Paasilehto on hallitusneuvos opetusministeriön kansainvälisten asiain sihteeristössä.