

**This is an electronic reprint of the original article.
This reprint *may differ* from the original in pagination and typographic detail.**

Author(s): Palonen, Kari

Title: Parlamentarisointi

Year: 2011

Version:

Please cite the original version:

Palonen, K. (2011). Parlamentarisointi. In P. Lappalainen, S. Soininen & T. Seppä (Eds.), *Muutosten aikoja. Juhlakirja Tapani Turkalle* (pp. 13-23). Jyväskylä, Finland: Jyväskylän yliopisto. Retrieved from <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-39-4218-2>

All material supplied via JYX is protected by copyright and other intellectual property rights, and duplication or sale of all or part of any of the repository collections is not permitted, except that material may be duplicated by you for your research use or educational purposes in electronic or print form. You must obtain permission for any other use. Electronic or print copies may not be offered, whether for sale or otherwise to anyone who is not an authorised user.

Kari Palonen

PARLAMENTARISOINTI

Tapani Turkka on paljolti siirtynyt parlamentarismien alkuperää koskevasta tutkimuksesta (Turkka 2007) parlamentarismien nykytilaa ja tulevaisuutta koskevien debattien analyysiin ja arviointiin (Turkka 2011). Tässä kirjoituksessa seuran hänen jälkiään, pohdin “parlamentarisoinnin” käsitettä ja spekuloin mahdollisuuksilla erilaisten instituutioiden ja menettelytapojen parlamentarisoinniksi.

Parlamenttien vastustus kiteytyy kahteen periaatteeseen: kansalaisten tahtoa ei voi edustaa, ja edustajat vain väittelevät keskenään. Mutta kansalaisten tahdot muodostuvat vasta silloin kun heidän on valittava edustajia parlamenttiin ja tämän valinnan yhteydessä otettava kantaa parlamentin asialistan kysymyksiin. Ilman parlamentteja ja äänioikeutta kansalaisten ei edellytetä ottavan kantaa politiikkaan, ne haastavat äänestäjiä muodostamaan oman poliittisen tahdon. Vastaukset mielipidemittauksiin, joissa puoluekanta ja pesuainemerkki ovat samalla viivalla, eivät ilmaise kenenkään poliittista tahtoa.

Jos edustajat eivät väittele parlamentissa, kyseinen laitos ei ansaitse parlamentin nimeä. Parlamentariselle menettelylle tunnusomaista on juuri kysymysten tarkastelu vastakkaisista näkökulmista sekä debatti niiden puoltajien ja vastustajien välillä. Ilman eri näkemyksiä parlamentin asialistalla oleviin kysymyksiin ja menettelyä, jolla sen jäsenet väittelevät niistä, ei parlamentaarista politiikkaa voi ymmärtää.

Tässä kirjoituksessa pohdin kysymysten parlamentarisoimista kahdessa mielessä. Toinen viittaa siihen, että useimmat kansalaiset saatetaan parlamentin asialistalla olevien kysymysten pariin. Toinen taas koskee sitä, että yhä useampia kysymyksiä saatetaan parlamentaarisen tai sille analogisen debatin kohteeksi.

Ruotsalaisten esikuviensa mukaisesti Suomenkin hallitus on eri tavoin pyrkinyt lisäämään ”kansalaisten osallistumista”. Erilaisia protesti- ja aktivis-tiliikkeitä suorastaan rohkaistaan ja kansanäänestyksiä suositaan demokra-

Kari Palonen

tian puhtaana muotona. Kaikki tämä esitetään vastakohtana ”ahtaasti parlamentaariseen” politiikalle. Samaan aikaan niiden henkilöiden määrä, joilla on käytännössä mahdollisuus parlamentaarisen politiikan tyylin kaltaiseen politiikointiin, vähenee. Kuntaliitokset supistavat valtuutettujen ja lautakunnan jäsenten määrää, puolue- ja järjestötoiminta, joissa noudatetaan parlamentaarisen menettelyn sääntöjen kevennettyä versiota, menettää kiinnostavuuttaan, valtionyhtiöt lakkauttavat parlamentaarisia valvontaelimiä ja yliopistot tiedekunta- ja laitosneuvostoja.

Paluuta vanhaan ei ole. Perinteinen porvarillis- sosialistinen puolue- ja järjestötoiminta paikallisyhdistyksineen, syys- ja kevätkokouksineen on kuollut pystyyn. Mutta juuri sen vuoksi on tärkeää mahdollistaa kokemuksia parlamentaarista politiikasta sekä korostaa sen vastakohtaa bonapartistis-presidentiaaliseen malliin, jossa kansanäänestykset ja muut suoran osallistumisen muodot tukevat taputuskulttuuria ja kiistelystä paikat toimivat pelkkinä kritiikin venttiileinä. Ne eivät tarjoa ihmisille parlamentaarisia kokemuksia. Mutta mikä sitten voisi tarjota niitä?

Ennen kuin ryhdyn esittelemään mahdollisuuksia eri asioiden parlamentarisoinniseksi, on tarkemmin perehdyttävä itse parlamentarismien ajatusmuotoon. Millainen menettely on ”parlamentaarista”, mikä sen poliittinen juoni on, mikä voi olla parlamentarismille vastakkainen poliittisen toiminnan ideaalityyppi? Mitä voidaan ymmärtää ilmiöiden parlamentarisoinnilla, ja millaisia muotoja ja käytäntöjä sille voidaan tarjota?

Asiasta ja kysymyksistä puhuminen – parlamentaarista menettelystä

Vanhan anekdootin mukaan eduskunnan puhemies Väinö Hakkilalla (sd, puhemies 1936–1944) oli tapana huomauttaa edustaja Akseli Branderia (ml, eduskunnan jäsen 1933–1951) ”Asiaan, Brander”. Vastavetona Brander oli nimennyt hevosensa Hakkilaksi ja komensi tätä sanoilla ”Asiaan, Hakkila”.

Parlamentaarisen puheen ensimmäinen sääntö on, että pitää puhua ”asiasta” (ks. Scobell 1656). ”Asia” sanan parlamentaarisessa mielessä ei kuitenkaan voi olla esimerkiksi ”ilmastonmuutos” tai ”terrorismi”, vaan asia tarkoittaa parlamentin esityslistan kohtaa, joka on nimetty tietyllä tavalla. ”[P]öydällä ollut arm. esitys n:o 17 määrärahoista rautatierakennuksia varten, jonka puhemiesneuvosto oli ehdottanut lähetettäväksi valtiovarainvaliokuntaan” tai ”Prokuraattorin kertomus lainkäytöstä ja lakien voimassapitämisestä maassa”, kaksi esimerkkiä ensimmäisen yksikamarisen eduskunnan pöytäkirjoista ottaakseni (8.6.1907, [http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/trip/?\\${APPL}=erptk1907&\\${BASE}=erptk1907&\\${THWIDS}=38.2/1293783302_239147&](http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/trip/?${APPL}=erptk1907&${BASE}=erptk1907&${THWIDS}=38.2/1293783302_239147&)

§{TRIPPIFE}=PDF.pdf). Jälkimmäiseen asiaan kätkeytyy perustuslaillisen ja myöntöväisyyssuunnan kiivas väittely Venäjä-politiikan linjoista. Jos edustaja ei puhu ”asiasta”, puhemiehen tulee huomauttaa tästä. Esimerkiksi budjetin lähetekeskustelussa, ”asia” voi kuitenkin olla hallituksen politiikan yleinen linja, jolloin puheiden aihepiirit voivat vaihdella laajemmin.

Parlamentarisessa terminologiassa ”kysymys” koskee sitä mitä asialle tehdään asianomaisessa täysistunnossa. Lähetetäänkö rautatiemääräraha puhemiesneuvoston esityksen mukaisesti valtiovarainvaliokuntaan, pannaanko se pöydälle myöhempään täysistuntoon vai lähetetäänkö se johonkin toiseen valiokuntaan? Kysymys ei koske vielä esityksen hyväksyntää, vaan menettelyä asian seuraavassa käsittelyvaiheessa. Parlamentaarisen menettelyn mukaisesti ei tule puhua radanrakennuksesta yleensä vaan siitä, miten sitä koskevia ehdotuksia käsitellään eduskunnassa.

Esimerkit tekevät selväksi, että parlamentaarinen menettely on määrämutoista. Siinä ei kysytä, onko rautateiden rakentaminen tarpeen tai mihin ratoja tulisi rakentaa, vaan sitä miten suhtautua aikaisemmin pöydälle jätettyyn ”armolliseen”, ts. Keisarillisen Suomen Senaatin eduskunnalle tekemään, esitykseen. Tämä parlamentaarinen formalismi on vastakkainen mielipidemittauksille, joissa kysytään yleisellä tasolla ”kannatatko verojen alentamista vai et”, täsmentämättä siitä mistä veroista on kysymys, kuka ne verot maksaa, mihin niiden tulot käytetään, millaisesta finanssi- ja suhdannepoliittisesta tilanteesta on kysymys tai mitä tarkoittamattomia seurauksia verojen alentamisella voisi olla.

”Suora toiminta” on historiallisesti merkittävä parlamentarismien ideaalityyppinen vastakäsite. Sitä harjoittavat niin yhtä lailla (suvereenit tai komissaariset) diktaattorit, valtion virkailijat kuin erilaisten liikkeiden ja verkostojen aktivistitkin.

Mutta millainen toiminta voi olla ”suoraa”? Mieleen tulee kaksi ajatusfiguuria. Toinen on puhtaasti fyysisten esteiden tai rajojen poistamiseen tai asettamiseen suuntautuva toiminta, joka on hyvin intentionaalista mutta käyttää vain mahdollisimman ”suoria” keinoja, kuten raivaa kiviä tai pystyttää barrikadeja, joihin kuitenkin ajan kuluessa muodostuu omat menettelytapansa. Toinen on spontaani toiminta, toisin sanoen ilman valmistelua ja harkintaa esiin nouseva impulsiivinen toiminta, joka usein vastaa johonkin pakon tai sorron kokemukseen. Esimerkiksi Jean-Paul Sartren (1960) antama kuvaus Bastiljin valtauksista v. 1789 havainnollistaa tätä ideaalityyppiä. Siihen sisältyy runsaasti improvisointia ja innovaatioita, mutta sen poliittinen merkitys on hetkellisessä vastarinnassa, joka ikään kuin pysäyttää ajan.

Parlamentarismien ansio on pelaaminen rajallisen ajan keinoilla, määrääjoilla, kalenterilla ja aikataululla. Toiminnan proseduralismiin yhdistyy kiinteästi se,

että toiminnan ajallisuutta ja ajoittamista ei voida erottaa sen sisällöstä. Parlamentaarinen aika, sen niukkuus ja jakaminen eräänlaisen reilun pelin periaatteen mukaisesti, on osa parlamentaarisen politiikan määrämuotoisuutta. Se näkyy ”asioiden” monivaiheisessa käsittelyssä, johon sisältyy ”ajanpeluuta”, kuten pöydällepano tai kiireelliseksi julistaminen, sekä myös jännite debatin rytmin sisältämän ”parlamentaarisen ajan” sekä kalenterin ja parlamentaarikkojen väsymyksen sisältämän kuluvan ajan välillä. Jarrutuskeskustelua voisi luonnehtia suoran toiminnan parlamentaariseksi analogiaksi: se operoi pelkällä kuluvalle ajalle, puheiden sisältö on yhdentekevää. Tämä analogia havainnollistaa sitä, miten parlamentaarissa proseduralismissa kieli, aika, toimijat ja parlamentaarinen tila yhdistyvät toisiinsa.

Antiparlamentaarikot valittelevat sitä, että parlamentaarikot eivät ota kantaa ”itse asiaan”. Parlamentaarisen formalismin juoni on juuri tässä: ei ole olemassa ”asioita sinänsä”, vaan ainoastaan jonkun toimijan parlamentin esityslistalle tietyn menettelytavan mukaisesti ja parlamentaariseen käsittelyyn sopivaan muotoon sidottuina tuomia ”asioita”. Vain tällaisiin asioihin voidaan ottaa kantaa riittävän täsmällisesti ja siten, että asiaa käsitellään vastakkaisista näkökulmista eri parlamentaarisen menettelyn vaiheita noudattaen. Tällä menettelyllä asioita harvoin ”ratkaistaan”, vaan ne saatetaan pois päiväjärjestyksestä, hylkäämällä, hyväksymällä tai esityksen sisältöä muuntaen. Parlamentaarille menettelytavalla tunnusomaista on myös varata tarpeeksi aikaa – sekä täysistunnoissa että niiden välillä – jotta ”asiaan” voidaan huolellisesti paneutua eri näkökulmista, punniten esitysten vahvuuksia ja heikkouksia. Aiempien debatin näkökohtia voi käyttää argumentteina myöhemmin kun päätöstä halutaan muuttaa.

Hyvän parlamentaarikon tulee ennen muuta hallita parlamentaarinen menettelytapa. Hänen ei vain tule puhua asiasta ja ottaa kantaa kysymykseen ja tietää eri asian käsittelyvaiheet ja erilaiset mahdolliset menettelyt – mukaan lukien mahdollisuus nostaa esiin kesken asian käsittelyn kysymys, toimitaanko parlamentaarisen menettelyn mukaisesti vai ei. Muodollisen puolen lisäksi parlamentaarinen menettely antaa myös poliittista pelivaraa ja erilaisia mahdollisuuksia taktikointiin. Parlamentaarisen menettelyn hallinta edellyttää siis myös taitavaa politikointia sen sisältämän pelivaran hyväksikäytössä. Parlamentaarinen politiikka edellyttää toisin sanoen proseduurin, miten- ja milloin- retoriikan hallintaa, oman politiikan rytmitystä suhteessa vastustajiin ja kilpailijoihin omassa puolueessa, tilanteiden tajua ja tilaisuuksiin tarttumista.

Parlamentaarinen menettely on esimerkillistä niissä asioissa jotka pääsevät esityslistalle. Mutta kaikki käsittelemisen arvoiset asiat eivät koskaan pääse esityslistalle tai niillä ei ole mitään läpimenon mahdollisuuksia, kuten edustajaaloitteilla. Parlamentaarisen menettelytavan juuret ovat aikakaudessa, jolloin

Kari Palonen

politiikassa kysymys oli vielä ensisijaisesti vastakkaisista kannanotoista samoihin kysymyksiin, ei siitä, mitkä kysymykset yleensä pääsevät esiin parlamentaariseen agendalle. Sitä mukaa kun parlamentin asialista on pidentynyt ja kansanedustajien ”puheliasuus” on lisääntynyt (ks. Redlich 1905), parlamentaarisen ajan niukkuus on lisääntynyt. Millään parlamentilla ole enää aikaa käsitellä kaikkia esityslistan kysymyksiä perusteellisesti vaan edustajat joutuvat valitsemaan sen, mistä kannattaa nostaa kiistaa, nimenomaan täysistunnoissa.

Toisin sanoen parlamentin agendan muodostusta ei ole vielä kukaan kunnolla politisoitu. Tämä jättää hallitukselle ja suurten puolueiden keskinäisille sopimuksille kohtuuttoman etusijan asialistan muodostamisessa. Asialistan politisointi vaatii perusteellisen *pro et contra* käsittelyn ulottamista myös siihen. Näin parlamentti tiettyyn rajaan asti voi vallata hallitukselta suvereenisuuttaan käsittelemien asioiden suhteen. Tällöin voidaan tietoisemmin määrittää se, mistä asioista kannattaa debatoita täysistunnossa jättämättä niitä hallitusten esitysten, parlamenttiryhmien tai yksityisten edustajien *ad hoc*-kannottojen varaan. Kysymys ei ole enää siitä, mistä kannattaa nostaa ”metakka”, vaikka tiedetäänkin että se ei muuta lopputulosta. Jo esityslistaa asetettaessa voidaan kiistellä siitä, mitkä asiat ovat tärkeitä, mitkä kiireellisiä, mitkä huolellista ja yksityiskohtaista debattia myös täysistunnossa vaativia. Näissä kysymyksissä parlamentaarista menettelyä tulisi myös täsmentää siten, että agendakysymyksistä ei päätetä yksinkertaisilla enemmistöillä vaan jo muutaman edustajan vaatimus asian perusteellisesta käsittelystä mahdollistaisi tämän.

Toki enemmistöillä olisi aina mahdollisuus moittia vähemmistöä jarrutuksesta, mutta tälle on yhtä tärkeä varoa väärinkäyttämästä agendadebatteja jarrutukseen, jos niiden politisoinnin avulla parlamentti saa uusia valtaoikeuksia. Ajan kuluttaminen kiistoihin esityslistasta on tehtävä harkiten, mutta kun se saatetaan perusteellisen *pro et contra* menettelyn piiriin, ei ole mitään syytä olettaa, että listalle päässeiden asiakysymysten käsittely tulisi keskimäärin pitenemään.

Parlamentaarinen malli

Nämä parlamentaariset menettelyt eivät ole sidottuja itse parlamentti-instituutioon. Se on pelikenttä, jonka yhteydessä ja konkreettisiin poliittisiin kamppailuihin sitoutuneena parlamentaarinen menettelytapa on muodostunut. Parlamentaarinen menettely on historiallinen ideaalityyppi, jonka paradigmaattinen käyttöyhteys on parlamentti, mutta sekin voi siis olla menettelytavoiltaan enemmän tai vähemmän parlamentaarinen. Vastaavasti parlamentaarisia menettelytapoja voidaan noudattaa enemmän tai vähemmän myös muissa instituutioissa, kokouksissa, järjestöissä, puolueissa ja myös yliopistoissa.

Erityisesti 1800-luvun ja 1900-luvun alun retorisessa kirjallisuudessa ymmärrettiin hyvin, kuinka kokousten, yhdistysten ja järjestöjen toiminnan menettelyt institutionalisoitujen poliittisten kiistojen käsittelyssä olivat parlamentaarisen menettelytavan sovelluksia. Etenkin Yhdysvalloissa käytetään edelleen yhdistysten ja kokousten säännöistä puhuttaessa käsitettä *Parliamentary Law*. Parlamentaarinen menettely muodostaa poliittisen toiminnan menettelysääntöjen malliesimerkin, josta poiketaan enemmän tai vähemmän radikaalisti. Debattiyhdistykset ovat tavallaan lähimpänä parlamentin menettelytapaa, joskin niissä debatti irrottautuu parlamentin poliittisesta luonteesta, johon sisältyy myös äänestämällä ratkaisujen tekeminen.

”Spontaanit joukkoliikkeet” pyrkivät pääsemään eroon säännöistä ja lähestyvät suoran toiminnan ideaalityyppejä. Mutta myös niiden poliittiset keinot – mielenosoitukset, istumalakot, valtaukset yms. – edellyttävät omia menettelytapojaan, taktiikoitaan ja käytäntöjään, joissa ne ovat enemmän velkaa parlamentaarille menettelyille kuin mitä ne ovat valmiita tunnustamaan. Lähimmäksi suoran toiminnan ideaalityyppejä tulevat puhetta välttävät mielenosoitustyyppit, jotka samalla ovat voimattoman protestin ilmaisuja, taputusten ja niistä pidättymisen retoriikkaa.

Parlamentissa yksi henkilö kerrallaan puhuu yhdestä esityslistan asiasta. Tämän vastakäsitteenä voidaan pitää kakofoniasta päällekkäin puhumista, jossa ei välitetä siitä mitä toiset puhuvat. Ehkä se voidaan ymmärtää suoran toiminnan muodoksi, jossa puheen yhtäaikaisuudesta tulee arvo sinänsä ja puhe irrottautuu täysin debatista.

Menettelyjen parlamentarisointi merkitsee kohteena olevassa instituutiossa tai toimintakentässä pelivaran avaamista vastakkaisten perspektiivien tematisoinnille ja kiistelylle *pro et contra*. Tämä edellyttää ennen muuta asian ja kysymyksen täsmentämistä parlamentaarisen tyylin mukaisesti sekä useiden debatitilanteiden avaamista ja niiden välisten suhteiden jäsentämistä.

Lähtökohdaksi parlamentarisoinnin pohtimiselle voidaan ottaa menettelytapoihin kätkeytyvät retoriikan genret poliittisina ideaalityypeinä. Parlamentaarinen menettely on deliberatiivisen *pro et contra* puheen historiallinen malliesimerkki, joka on 1700-luvun jälkipuoliskon Britanniasta lähtien käsitetty itsenäiseksi retoriikan lajityypiksi, joka välittyy parlamentaarisiin puheikäytäntöihin ja parlamentaariseen hallitustapaan. Sen vaihtoehtoina voidaan nähdä forensinen eli tuomioistuinmallin mukainen, diplomaattinen eli osapuolineuvotteluissa ilmenevä sekä epideiktinen, juhlapuheissa ja erityisesti kansanäänestyksissä ilmenevä taputusretoriikka.

Parlamentaarisen menettelyn käyttö toimii mallina instituution sisäisten kiistakysymysten käsittelyssä. Se tarjoaa menettelyn, joka aktivoi vastakkaisten perspektiivien esittämisen, elävöittää debatin ja mahdollistaa kiistojen käsitte-

lyn instituution toiminnan säännöllisenä ja arvokkaana osana. Olen analysoinut Max Weberin ”objektiivisuuden” käsitteen tulkintaa (1904) tiedeinstituution kiistojen avoimen ja reilun pelin mukaisen käsittelyn parlamentaarisen mallina (Palonen 2010a). Parlamentarisointi toisin sanoen revalvoi avoimet kiistat suhteessa puolueettoman tuomarin auktoriteerille, taputtavaan yleisöön ”jumalan äänen” korvikkeena tai diplomaattiseen kompromissiin, joka jäädyttää ne.

Näiden retoriikan lajityyppien oikeutusta ei tarvitse kieltää tai ehdottaa niiden korvaamista parlamentaarisilla. Kysymys on *parlamentaarisen debattiulottuvuuden* tuomista mukaan kaikkien poliittisten instituutioiden menettelytapoihin ja retorisiin käytäntöihin. Parlamentarisoinnin rajana ovat tällöin asianomaista instituutiota määrittävät rajat, kuten puolueen luonne ehdokkaita vaaleihin asettavana ja parlamentaarista diplomatiata harjoittavana yhteenliittymänä tai yliopiston luonne oppineiden tasavaltana. Kilpailevien puolueiden jäsenet ja kannattajat suljetaan pois ja debatti tapahtuu ”meikälaisten” kesken, toisin sanoen rajataan pois ”eksistentiaaliset” kysymykset politiikan suunnasta ja muodosta ja supistetaan retorinen kamppailu strategisiin tai taktisiin kysymyksiin. Yliopistossa tutkijat, opettajat ja opiskelijat kuuluvat oppineiden tasavaltaan, mutta hallinto- ja tukihenkilöstö yliopiston sisällä ei kuulu, ainakaan keskeisissä tutkimusta, opetusta ja opiskelua koskevissa kysymyksissä. Näiden eksistentiaalisten rajojen sisällä asioiden käsittelyn parlamentarisoinnille löytyy runsaasti pelivaraa niin puolueissa kuin yliopistoissakin.

Väärinkäsitysten välttämiseksi on sanottava se, että en tarkoita parlamentarisoinnilla rajoittamatonta enemmistövaltaa, vaan parlamentaarinen proseduralismi on historiallisesti merkinnyt suojaa parlamentin jäsenille ja vähemmistöille enemmistön mielivaltaa vastaan, jolle on ollut houkuttelevaa tulkita parlamentaarista menettelyä omaksi edukseen, vedota kiireeseen tai poikkeus-tilanteeseen päätösten läpiviemiseksi ilman perusteellista käsittelyä ja huolehtimista parlamentaarisen politiikan toimintaedellytyksistä. En myöskään tarkoita ”parlamentaaristen voimasuhteiden” siirtämistä mihin tahansa yhteyteen, vaikka tämä voi olla käyttökelpoinen keino esimerkiksi virkamiehistön parlamentaarisessa kontrollissa.

Parlamentaarisen retorisen mallin ulottaminen muualle kuin parlamentteihin voi tarkoittaa useita eri asioita. Parlamentaarisen menettelytavan osittaisen seuraamisen rinnalla voi puhua ainakin kolmesta muusta välineestä; parlamentaariselle menettelylle alistamisesta, parlamentaarisesta kontrollista ja parlamentaarisesta analogiasta.

Ensimmäisessä on kysymys itse parlamentaariseen instituutioon liittyvistä toiminnoista, jotka itsenäistyessään vaarantavat parlamentaarisen menettelyn luonteen. Parlamentin puhemiehen asemassa debatin säätelijänä on tiet-

Kari Palonen

tyjä tuomarin tai erotuomarin kaltaisia forensisen retoriikan kaltaisia piirteitä, jotka ovat asianmukaisia parlamentaarisen menettelytavan päivittäisissä tulkintakysymyksissä. Kun puhemies on parlamentin jäsenten keskuudestaan valitsema, vaara, että hän käyttäisi parlamenttiin ulkopuolisen tuomarin valtaa, on vähäinen, mutta ajateltavissa oleva mahdollisuus. Parlamentin valinnan ja siinä toimivien puolueiden suhteen sen sijaan on tapahtunut parlamentaarista menettelyä irrottautumista, vaaleissa epideiktisen, puolueissa diplomaattisen retoriikan suuntaan. Niiden suhteen onkin aiheellista pohtia niiden alistamista parlamentaarille menettelylle, toisin sanoen re-parlamentarisointia.

Parlamentaarinen kontrolli taas kohdistuu instituutioihin, jotka eivät noudata parlamentaarista menettelytapoja, mutta joissa debattia elävöittävät ja reilua peliä voidaan vahvistaa parlamentaarilla kontrollilla. Max Weber vastusti yhdysvaltalaisen *the spoils systemin* mukaista puolueiden voimasuhteiden siirtämistä virkakoneistoon ja tuki saksalaistyyppistä pysyvää ja ammattimaista virkakuntaa. Tämän edellytys on kuitenkin sen tiukka parlamentaarinen kontrolli erilaisia menettelytapoja, kuten virkailijain parlamentaarista ristiinkuulemisia ja parlamentaarista tarkastuskomissioita, käyttäen (Weber 1918, ks. Palonen 2010a, luku 8). Esitykset eivät ole menettäneet ajankohtaisuuttaan, mutta kannattaa pohtia muitakin deliberatiivisen retoriikan tarjoamia malleja virkailijain parlamentaariseksi kontrolliksi. Vastaavia keinoja voi ajatella esimerkiksi liikeyritysten ”johtajaperiaatteen” parlamentaarisen kontrollin mahdollistamiseksi.

Parlamentaarisen tulkinnan esimerkkinä voidaan ottaa Quentin Skinnerin (2008) opiskelijoilleen suosittelema tapa lukea Hobbesin *Leviathania* ikään kuin se olisi puhe parlamentissa. Skinner näkee tutkimukset puheenvuoroina debattiin, joista parlamentaarinen debatti on malliesimerkki. Tämän mukaisesti voi kehittää analogioita sille, miten parlamentaarisen tyylin mukainen kiistojen proseduralisointi voitaisiin toteuttaa akateemisissa teoriadebateissa (vrt. Palonen 2010a, luku 10).

Esimerkkejä parlamentarisoinnista

Suomalaisen parlamentarismien heikkous on parlamentaaristen periaatteiden alisteisuus puolueille ja vaaleille, vaikka parlamentaarinen politiikka on käsitteellinen ja historiallinen edellytys sekä vaalien pitämiseksi että puolueiden muodostamiselle.

Parlamentaarisen menettelytavan ulottamisesta vaalikampanjaan ja vaalien saattamisesta parlamentaarisen kontrollin alaiseksi olen kirjoittanut toisaalla (Palonen 2010b). Tärkeää on korostaa parlamentin valintaan sisältyvän ääntäjien deliberointitulottuvuuden radikaalia eroa kansanäänestyksiin, joissa voi

Kari Palonen

vain taputtaa tai olla taputtamatta. Ei voi liiaksi korostaa sitä, että vaalikampanjan suhteutusta parlamentin esityslistaan ja ehdokkaita on arvioitava heiltä odotetun parlamentaarisen politiikan perspektiivissä. Vaalien parlamentaarinen kontrolli edellyttää esimerkiksi pelkän henkilöiden ominaisuuksia tai parlamentaarisesta politiikasta riippumattomia ”identiteettejä” ilmaisevan mainonnan karsimista.

Valtio- ja kuntatason parlamentaarisin elimiin on päässyt vain asettumalla ehdokkaaksi puolueiden listoille. Vaalien järjestäminen on vaikea toteuttaa muuten kuin puolueiden ehdokkaiden pohjalta. Suomalainen vaalijärjestelmä, joka nojaa avoimeen kilpailuun puoluelistan sisällä, antaa puhdasta listavaalia paremmat edellytykset puolueiden edustajien itsenäistymiselle ja tätä kautta myös puolueiden parlamentarisoinnille. Tätä paradoksaalista ajatusta kannattaa pohtia tarkemmin.

Kun puoluetoiminta ymmärretään osana parlamentaarista politiikkaa, tämä antaa puolueille kaksi niille erityistä toimialaa: ehdokkaiden asettamisen vaaleihin ja ”parlamentaarisen diplomatian” enemmistöjen ja hallitusten muodostamiseksi. Tämä merkitsee puolueorganisaation ja -toimiston alistamista parlamenttipuolueelle. Parlamenttiehdokkaita asettavana organisaationa puolueista tulee rekrytointikanavia, joiden jäsenet harjoittelevat parlamentaarisia menettelytapoja ja kamppailevat keskenään sekä ehdokkuudesta että ehdokkaina. Parlamenttiryhmä päättää ehdokasasettelusta eduskuntavaaleissa, valtuustoryhmä päättää kuntavaalien ehdokasasettelusta. Puolueille laaditaan reilun pelin säännöt siten, että istuvat parlamentaarikot eivät saa kohtuutonta etua muihin ehdokkaisiin verrattuna.

Parlamentti- ja valtuustoryhminä puolueet harjoittavat parlamentaarista diplomatiaa ja muodostavat keskenään – voimasuhteita *ultima rationa* käyttäen (ks. Weber 1917) – poliittisia kompromisseja turvatakseen parlamentin toimintaedellytykset edustajien parlamentaaristen vapauksien ”väärinkäyttöä” vastaan. Puolueiden kompromissit takaavat stabiilit enemmistöt hallitukselle, kansainvälisille sopimuksille ja budjetin päälinoille. Tämän yli menevää yhtenäistä hallituspoliittista linjaa tai puoluekuria sen sijaan on pidettävä kyseenalaisena. Puolueen hallitusaseman väärinkäyttö uhkaamalla hallituksen erolla on epäparlamentaarinen menettely, ja hallituksen esitysten muuttaminen parlamentissa tulisi olla nykyistä paremmin mahdollista. Samoin voi ajatella siirtymistä ryhmäpuheenvuoroista ja pyytämisyjärjestyksestä debattia elävöittävään puhemiehistön harkintaan puheenvuorojen puolesta ja vastaan vuorottelun mahdollistamiseksi. Valiokuntapaikat voidaan vastaavasti jakaa puolueiden voimasuhteiden mukaisesti, mutta ilman puolueiden ehdotusoikeutta henkilöiden sijoittamisesta valiokuntiin.

Parlamentin rajaaminen vaalituloksen ja hallitusohjelman ratifioijaksi muut-

taa sen epideiktisen retoriikan mukaiseksi taputuslaitokseksi. Tämän torjumiseksi hallituksen parlamentarisuuden tulkintaa tulee muuttaa siten, että pelkän parlamentin epäluottamuslauseeseen puuttumisen lisäksi hallituksen – sekä ministeristön että sen alaisen virkakunnan – parlamentaarista kontrollia on laajennettava ja monipuolistettava. Tämän perustavia edellytyksiä on parlamentin oman, edustajien käytössä olevan henkilöstön, ja edustajien omien avustajajyms. resurssien vahvistaminen sekä hallitusten valmisteluvallan parlamentaarisen kontrollin mahdollistaminen.

Parlamentaarisen ajan niukkuuden uudelleen jakamiseksi reilun pelin periaatteella parlamentin jäsenyysperusteita voi muuttaa siten, että varsinaisen edustajan rinnalle tulee sekä ehdokasasettelussa että parlamentissa edustajatiimi, joka koostuu yhdestä tai useammasta (rankijärjestykseen asetetusta) varaedustajasta, jotka myös toimivat päätoimisesti parlamentin jäseninä. Soveltuvin osin menettelyä voi noudattaa myös kunnallispolitiikassa. Varsinaisen ja varaedustajan välisen työnjaon yleisperusteista päätetään parlamentin työjärjestyksessä, esimerkiksi siten, että täysistunnoissa läsnä on vain varsinainen edustaja, mutta varaedustajat voivat toimia valiokuntien, eduskuntaryhmien, kansainvälisten parlamentaarikkokokousten ja vaalipiirin edustustehtävissä. Parlamentin varsinaisia jäseniä tukee itsenäisesti parlamentaariseen ja kvasiparlamentaariseen toimintaan osallistuvia jäseniä.

Näitä esityksiä ei tietysti pidä ottaa liian vakavasti. Ne eivät ole lakiesityksiä perustuslain, eduskunnan työjärjestyksen, vaali- tai puoluelain muuttamiseksi. Ne ovat parlamentaarisen mallin ajatuskokeita, joiden kaikkia poliittisia ulottuvuuksia ja tarkoittamattomia seurauksia parlamentaariselle politiikalle ei tässä ole tarkemmin harkittu.

Keskeinen näkökulma on ollut myös parlamentaarisen menettelyn tekeminen tutummaksi sekä sen omakohtaisen käytön mahdollistaminen useammille. Tältä kannalta voi mainita myös kokeilut, joissa parlamentaarista kokemusta voidaan tuottaa myös osallistumatta vaaleihin ehdokkaana, esimerkiksi arpomalla valittujen kansalaisten ”parlamentaaristen viikonvaihdeseminaarien” järjestämistä, joissa arvotut ”edustajat” perehtyvät parlamentaarisen esityslistan kysymykseen ja käyvät parlamentaarisia menettelyjä jäljitteleviä debateja keskenään (ks. esim. Hansen 2008). Näiden ongelma on se, että ne helposti jäävät puhtaasti poliittiseksi pedagogiikaksi, kun arvoituille edustajille ei kuitenkaan voi antaa kuin rajoitettuja poliittisia valtuuksia (ks. Buchstein 2009).

Politiikan tutkija ymmärtää hyvin sen, että hän ei ole muita äänestäjiä parempi sanomaan poliitikoille, mitä heidän tulisi tehdä. Mutta juuri tämän vuoksi hän on päivänpolitiikan asialistoihin sidottuja parlamentaarikkoja vapaampi puolustamaan parlamentarismia tiukemmin kuin nämä itse. Ajatukset parlamentarisoinnista ovat esimerkkejä sekä poliittisen tilanteen analyysistä

Kari Palonen

että siitä, mitä muutoksia sen parlamentarisoimiseksi on ajateltavissa, ja tiettyyn rajaan asti myös näiden toteutettavuuden arviointia. Toisin sanoen politiikan tutkija voi käyttää omaa parlamentaarista mielikuvitustaan, joka tiettyyn rajaan asti korvaa parlamentaarisen kokemuksen puutteen.

Lähteet

- Buchstein, Hubertus. 2009. *Demokratie und Lotterie*. Frankfurt/M: Campus
- Eduskunnan pöytäkirjat, 8. kesäkuuta 1907, [http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/trip/?\\$APPL=erptk1907&\\${BASE}=erptk1907&\\${THWIDS}=38.2/1293783302_239147&\\${TRIPPIFE}=PDF.pdf](http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/trip/?$APPL=erptk1907&${BASE}=erptk1907&${THWIDS}=38.2/1293783302_239147&${TRIPPIFE}=PDF.pdf).
- Hansen, Mogens Herman. 2008. Direct Democracy: Ancient and Modern. Teoksessa Kari Palonen & Tuija Pulkkinen & José María Rosales (toim.), *The Politics of Democratization in Europe: Concepts and Histories*. Aldershot: Ashgate.
- Palonen, Kari. 2010a., „Objektivität“ als faires Spiel. *Wissenschaft als Politik bei Max Weber*. Baden-Baden: Nomos.
- Palonen, Kari. 2010b. The Parliamentarisation of Elections. *Redescriptions* 14, 133–156.
- Redlich, Josef. 1905. *Recht und Technik des Englischen Parlamentarismus*. Leipzig: Duncker & Humblot.
- Sartre, Jean-Paul. 1980. *Critique de la raison dialectique*, tome 1. Paris: Gallimard 1985.
- Scobell, Henry. 1656/1685. *Memorials of the Method and Manner of Proceedings in Parliament in Passing Bills*. http://eebo.chadwyck.com.ezproxy.jyu.fi/search/full_rec?SOURCE=pgthumbs.cfg&ACTION=ByID&ID=99831374&FILE=../session/1289728646_25466&SEARCHSCREEN=CITATIONS&SEARCHCONFIG=var_spell.cfg&DISPLAY=AUTHOR, 23.12. 2010.
- Skinner, Quentin. 2008. *Quentin Skinner interviewed by Alan Macfarlane 10th January 2008*, <http://www.dspace.cam.ac.uk/bitstream/1810/197060/1/skinner.txt>, 27.7. 2010.
- Turkka, Tapani. 2007. *The Origins of Parliamentarism*. Baden-Baden: Nomos.
- Turkka, Tapani. 2011. Of the Political Constitutionalisation of Non-State Context. Teoksessa Claudia Wiesner & Tapani Turkka & Kari Palonen (eds.), *Parliament and Europe*. Baden-Baden: Nomos (ilmestyy).
- Weber, Max. 1904. Die ‘Objektivität’ sozialwissenschaftlicher und sozialpolitischer Erkenntnis. Teoksessa *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, toim. Johannes Winckelmann. Tübingen: Mohr 1973, 146–214.
- Weber, Max. 1917/1988. Wahlrecht und Demokratie in Deutschland. Teoksessa *Max-Weber-Studienausgabe I/15*. Tübingen, 155–189.
- Weber, Max. 1918/1988. Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland. Teoksessa *Max-Weber-Studienausgabe I/15*. Tübingen, 202–302.