

POLITIikkaa, TALOUTTA VAI MORAALIA? Ydinvoimakysymys eduskunnan koetinkivenä

Tätä kirjoittaessani eduskunta ei ole vielä päättänyt viidennen ydinvoimalan kohtalosta. Itse päätöstä edeltänyt prosessi näyttää selvästi eroavan edellisestä ydinvoimapäätöksenteosta eduskunnassa vuonna 1993. Ero on ilmennyt erityisesti siinä, että edustajien mielipiteisiin kohdistunut vaikuttaminen on ollut selvästi maltillisempaa kuin vuonna 1993, jolloin edustajat kokivat heihin kohdistuvan painostusta. Selkeästi yhteinenkin piirre löytyy: edustajien on ollut vähintään yhtä vaikea perustella tehtävänsä luonnetta kuin edellisen ydinvoimapäätöksenteon yhteydessä.

Edustajien on yhtäältä odotettu toimivan itsenäisen harkintansa mukaan ja yhteistä etua silmällä pitäen. Toisaalta edustajan on epäilty toimivan äänestäjien tahtoa mukailleen tai heidän on odotettu toimivan tältä pohjalta. Lisäksi on epäilty, että edustajien kantaan -' vapaista käsistä' huolimatta - ovat vaikuttamassa puolueiden tai muiden sidosryhmien linjaukset.

Mistä edustajan tehtävään liittyvissä ristiriitaisissa käsityksissä ja oletuksissa sitten on kysymys? En ryhdy tarkastelemaan tätä kysymystä teoreettisesti vaan tydyn kiinnittämään huomiota ydinvoimapäätöksenteon erityisluonteeseen. Keskeiseksi näkökohdaksi tässä yhteydessä nousee yksimielisyyden puute itse peruskysymyksestä: miten ydinvoiman lisärakentaminen tulisi määrittellä yhteiskunnallisena kysymyksenä? Ydinenergialaki tarjoaa tähän yhden vastauksen. Sen mukaan ydinvoiman lisärakentaminen edellyttää harkintaa, jossa kriteerinä on yhteiskunnan kokonaisedun toteutuminen päätöksessä. Hallitus tekee harkintansa perusteella periaatepäätöksen, jonka eduskunta voi joko hylätä tai hyväksyä. Ydinenergialain perusteluissa on haluttu korostaa, että yhteiskunnan kokonaisetua koskeva harkinta on luonteeltaan poliittista tarkoituksenmukaisuusharkintaa eikä oikeusharkintaa. Ylin päätösvalta on annettu eduskunnalle, koska ydinvoiman käyttöön liittyvillä hankkeilla on katsottu olevan merkittäviä yhteiskunnallisia seurauksia.

Poliittinen tarkoituksenmukaisuusharkinta on kuitenkin luonteeltaan poliittisesti sidottua harkintaa. Parlamentarisessa demokratiassa tämä toteutuu siten, että puolueilla on keskeinen rooli harkintaprosessissa. Puoluekysymykset on yleensä erotettu ns. moraaliluontoisemmista kysymyksistä (kuten aborttikysymys, parisuhdelaki jne.), jotka on nähty ns. omantunnon kysymyksinä. Niissä edustajilla on mahdollisuus puolueyhtenäisyysperiaatteesta vapaaseen harkintaan. Omantunnonkysymykset on yleensä nähty myös poliittisesti ja taloudellisesti vähemmän tärkeinä kysymyksinä.

Poliittinen harkinta ydinvoimapäätöksenteon haasteena

Ydinvoimakysymys muodostaa nimenomaan tätä kahtiajakoa ajatellen merkittävän poikkeuksen. Ydinenergialaki lähtee siitä, että ydinvoimakysymys on yhteiskunnallis-poliittisesti merkittävä. Menettelyllisenä periaatteena on päädytty kuitenkin soveltamaan vapaiden käsien periaatetta, joka johtaa vähintäänkin epäsuorasti olettamaan, että päätöksenteon kohteena oleva kysymys ei ole poliittis-taloudellisesti merkittävä. Ristiriitaa selittää se, että ydinvoimakysymys on rikkonut radikaalisti puoluerajoja ja vaikeuttanut puolueiden mahdollisuutta toimia yhtenäisinä toimijoina. Kysymyksen määrittäminen ns. omantunnon kysymykseksi näyttäytyy tässä valossa kompromissiratkaisuna sille, että puolueiden on yhtenäisyysongelmiensa takia vaikeata muodostaa selkeää poliittista linjaa asiassa. Asetelma nostaa kuitenkin esille paradoksin. Ydinvoimakysymystä on ollut vaikea käsitellä poliittisena tarkoituksenmukaisuuskysymyksenä, vaikka juuri asian poliittisen tärkeyden vuoksi eduskunta käyttää päätöksenteossa ylintä valtaa. Paradoksi on samalla siinä, että ydinvoiman lisärakentamiseen liittyy isoja poliittisia ja taloudellisia intressejä. Tämän

vuoksi yksimielisyyttä ei ole siitä, että se olisi puhtaasti moraalis-eettinen periaatekysymys tai omantunnon kysymys.

On siis selvää, että edustajia ei ole jakanut eri leireihin vain suhtautuminen ydinvoimalahankkeeseen. Jakavana tekijänä on ollut myös kysymys siitä, minkälaista harkintaa päätöksenteon tulisi edellyttää. Päätöksentekotilanne on ollut kaikkein selkein niille edustajille, joille ydinvoimakysymys on näyttäytynyt selkeästi joko taloudellis-teknillisenä tai sitten moraalisperiaatteellisena kysymyksenä ja, joilla ei ole ollut vaikeuksia perustella kantaansa äänestäjilleen ja sidosryhmilleen. Kaikkein vaikein tilanne on ollut niille edustajille, jotka eivät ole nähneet kysymystä yksiselitteisesti kummastakaan näkökulmasta. Ja erityisen vaikea tilanne on ollut niille edustajille, jotka ovat olleet valmiita näkemään tai joutuneet näkemään sen poliittisena tarkoituksenmukaisuuskysymyksenä. Edustaja on esimerkiksi äänestäjien mielipiteiden vuoksi joutunut päättämään toisenlaiseen ratkaisuun kuin muuten olisi päätynyt. Tai sitten edustaja on halunnut kuunnella sidos- ja viiteryhmiään tai joutunut kuuntelemaan niitä. Paradoksaalista kyllä vihreillekin kysymys tuntuu näyttäytyvän myös poliittisena tarkoituksenmukaisuuskysymyksenä, joutuvathan he pohtimaan hallituspuolueen rooliaan mahdollisen hankkeelle myönteisen eduskuntapäätöksen jälkeen.

Edustajia on ollut helppo kritisoida monesta syystä. 1) Osalle heistä on ollut hyvin vaikea määritellä kantaansa kysymyksessä, 2) jotkut heistä ovat olleet valmiita poliittisiin kompromisseihin, 3) he ehkä ovat pakoilleet vastuutaan antaessaan äänestäjien mielipiteillä liian suuren painoarvon tai 4) edustajia voi kritisoida siitäkkin, että äänestäjien mielipiteillä ei ole ollut riittävästi painoarvoa. Samalla on kuitenkin huomattava, että päätöksentekotilanne on luonteeltaan poikkeuksellinen. Sille on vaikea löytää vertailukohdetta.

Eduskunnan poikkeuksellinen rooli vastuunkantajana

Mielenkiintoisena vertailukohteena voidaan pitää esimerkiksi Yhdysvaltojen kongressia, koska kongressiedustajia eivät sido puolueyhitykset samalla tavalla kuin parlamenttiedustajia. Mutta juuri siitä syystä, että Yhdysvaltojen perustuslaillinen rakenne ei ole parlamentaarinen, eduskunnan roolia ei voi verrata kongressin rooliin. Yhdysvaltojen perustuslaillinen järjestelmä perustuu lainsäädäntö- ja hallitusvallan eriyttämiseen, kun taas parlamentaarisisissa järjestelmissä lainsäädäntö- ja hallitusvalta ovat toisiinsa sidoksissa.

Kongressiedustajat ovat osavaltioidensa ja alueidensa edustajia avoimemmin ja selkeämmin kuin suomalaiset kansanedustajat ovat äänestäjiensä edustajia. Kansanedustajat ovat vastuullisia harjoitetusta hallituspolitiikasta. Tästä syystä he joutuvat pohtimaan rooliaan valtion johtajina kun taas kongressiedustajat ovat vapaita selkeästä vastuuasetelmasta. Käytännössä tämä heijastuu usein mm. siten, että kansanedustajien uskottavuutta ei pääsääntöisesti arvioida vain sen perusteella, miten hyvin tai oikein he edustavat äänestäjiään, vaan myös sen perusteella, toimivatko he yleisen edun kannalta hyväksyttävästi vai ei. Kansanedustajilla on eräänlainen kaksoisrooli: he edustavat sekä kansaa että valtiota. Myös ydinenergialaki lähtee oletuksesta, että eduskunta määrittää suhteensa yhteiskuntakokonaisuuden etuun eikä suoraan äänestäjien mielipiteisiin. Tämä tulee esille ydinenergialain edellyttämässä harkinnassa, joka on yhteiskunnan kokonaisuutta koskevaa harkintaa.

Kysymys yhteiskunnan edusta ydinvoimakysymyksessä on kuitenkin ollut puolueille vaikea siksi, että niiden äänestäjäkunta on kysymyksessä voimakkaasti jakautunut. Miksi kysymys yhteiskuntakokonaisuuden edusta olisi edustajille selkeämpi kuin puolueille?

Kansanedustajien keskeinen rooli suomalaisessa ydinvoimapäätöksenteossa ei välttämättä johdukaan siitä, että he olisivat puolueita kykenevämpiä löytämään kansakuntaa kollektiivisesti sitovan käsityksen yhteiskunnan kokonaisedusta ydinvoimapäätöksessä. Kansanedustajien roolia päätöksenteossa selittää suomalaisen parlamentaarisen demokratian erityispiirre: henkilökeskeisyys. Näkökohtaa voidaan valottaa nostamalla Ruotsi vertailukohteeksi. Ruotsi on parlamentaarinen demokratia kuten Suomikin, ja yhteisiä piirteitä maiden välillä ovat myös monipuoluejärjestelmä ja suhteellinen vaalitapa. Mutta selkeä erottava tekijäkin löytyy: Ruotsin perustuslaista on poistettu edustajan riippumattomaan mandaattiin viittaava periaate, kun taas Suomen perustuslaissa tämä periaate edelleen on. Tärkeä ero on myös siinä, että ruotsalainen vaalijärjestelmä on ns. suljetun listan järjestelmä, jossa äänestäjät valitsevat puoluelistojen välillä. Suomessa on käytössä avointen listojen järjestelmä, jossa äänestäjillä on mahdollisuus äänestää myös henkilöä.

Näillä perustuslaillisen järjestelmän eroilla on huomattavia poliittis-käytännöllisiä seurauksia. Ruotsalainen järjestelmä tukee puolueiden asemaa ensisijaisina poliittisina toimijoina. Se pakottaa puolueet profiloitumaan tavalla, joka heijastuu selkeänä hallitus- ja oppositioasetelmana ja se vaatii puolueita ottamaan kantaa yhteiskunnan merkittäviin kysymyksiin. Suomalainen järjestelmä on henkilökeskeisempi ja tästä syystä puolueiden rooli edustuksellisen demokratian toteuttajana on selkiytymättömämpi kuin se on Ruotsissa. Tämä heijastuu puolueiden uskottavuusongelmina myös eduskunnan sisällä.

Vaikka ydinvoimakysymys on koetellut puolueiden yhtenäisyyttä sekä Ruotsissa että Suomessa heikentäen ratkaisevasti niiden kykyä toimia vastuunkantajina, puolueiden perustuslaillinen asema on määritelty niitä ratkaisuja, johon puolueet ovat ajautuneet siirtäessään vastuusuunsa päätöksenteossa. Ruotsissa puolueet eivät ole voineet siirtää niiden yhtenäisyyttä uhkaavia kiistanalaisia kysymyksiä valtiopäivien ratkaistavaksi, koska parlamenttiedustajat ovat vahvasti sidottuja puolumandaattiin. Pitkästi tästä syystä Ruotsissa järjestettiin kansanäänestys ydinvoiman käytön tulevaisuudesta vuonna 1980. Suomessa puolueiden on ollut helpompi siirtää ydinvoimakysymys eduskunnan ratkaistavaksi, koska puolueiden ryhmäyhtenäisyysvaatimus koetaan eduskunnassa ongelmallisena jo muutenkin.

Eduskunnan roolia ydinvoimapäätöksenteossa voidaankin tarkastella useasta näkökulmasta. Ensinnäkin siinä voidaan nähdä suomalaisen päätöksentekojärjestelmän 'demokratiavaje', koska näinkin kiistanalaisessa ja tunteita herättävässä kysymyksessä kansalaisille ei ole annettu suoraa osallistumisoikeutta esimerkiksi neuvoo-antavalla kansanäänestyksellä. Toisaalta eduskunnan rooli päätöksenteossa voidaan tulkita myös osoitukseksi suomalaisen edustuksellisen järjestelmän vahvuudesta, koska eduskunta kantaa poliittisen vastuun kansalaismielipiteiden kannalta erityisen herkästä asiakokonaisuudesta. Kolmanneksi eduskunnan roolia selittää puolueiden heikkous vastuunkantajina. Edustajat kantavat siis poliittisen vastuun, vaikka kysymys yhteiskunnan kokonaisedusta on ollut suurelle osalle kansanedustajista yhtä vaikeasti määriteltävänä kysymyksenä kuin mitä se on puolueille.

Poliittisen vastuun ongelma

Vaikka Ruotsi että Suomi ovat päätyneet erilaisiin päätöksentekomenettelyihin ydinvoimaa koskevissa ratkaisuisa, perusongelma on kummallekin valtiolle sama. Kysymys on poliittisen vastuun ongelmasta tilanteissa, joissa valtiolta yhä useammin puuttuu selkeä poliittinen ohjausideologia yhteiskunnan kehittämistä koskevissa kysymyksissä.

Poliittisen vastuun kannalta ei siis välttämättä ole ratkaisevaa, toteutetaanko suoraa tai edustuksellista demokratiaa. Näin asia voidaan nähdä, jos poliittinen vastuu ymmärretään

järjestelmän kykyä tuottaa sellaisia poliittisia päätöksiä, joita se voi toteuttaa ja joiden seurauksista sen on mahdollista kantaa vastuu. Näyttää esimerkiksi siltä, että Ruotsin kansanäänestyksen tulos ei ole sitonut ruotsalaista politiikkaa toteuttamaan selkeätä ydinvoimapolitiikkaa, kuten luopumaan asetetun aikataulun mukaisesti ydinvoimasta. Kansanäänestys on merkinnyt lähinnä ydinvoimakysymyksen siirtymistä pois poliittiselta agendalta. Aika näyttää, miten poliittiset päätöksentekijät Suomessa realisoivat niitä tavoitteita tai ihanteita, joita ydinvoimapäätökseen liitetään, on päätös sitten itse hankeen toteutumisen kannalta myönteinen tai kielteinen. Vasta tästä näkökulmasta voidaan arvioida demokratian toteutumista ydinvoimapäätöksenteossa.

Erika Säynäsallo
Tutkija, Tampereen yliopisto