

Turo Virtanen

POLITIIKAN REPRESENTAATIO

HALLINNOSSA:

Sormiharjoituksia edustuksellisen byrokratian takahuoneissa

Johdanto

Poliittinen representaatio on tunnettu tutkimusalue, mutta politiikan representaatio hallinnossa on saanut vähemmän huomiota osakseen. Vaikka politiikan ilmenemistä hallinnossa on tutkittu paljonkin erityisesti byrokratian kontrollin näkökulmasta, representaatiokäsitteen varassa asiaa on lähestytty lähinnä ns. edustuksellisen byrokratian teorian avulla. Se ei kuitenkaan kata koko politiikan representaatiota hallinnon näkökulmasta. Tämän artikkelin tarkoituksena on käsitellä tätä teemaa ensin yleisesti ja yhdistää sitten tarkasteluun edustuksellisen byrokratian teorian anti.

Representaatio on tämän artikkelin avainkäsite. Skinner (2005) on tutkinut käsitettä suhteessa Hobbesin ajatteluun. Termin yleismerkitys viittaa jonkin poissa olevan tai puuttuvan tuomiseen takaisin läsnä olevaksi. Termi representaatio on hänen mukaansa verbimuodossa (*repraesentare*) viitannut roomalaisessa oikeudessa maksusuorituksiin, joissa yhden osapuolen lupaama maksu suoritetaan sen saajalle. Toinen merkitysyhteys on kuvan tai yhdennäköisyyden aikaansaaminen maalauksessa tai kuvanveistossa (esim. veistos representoi kohdettaan). 300-luvulta lähtien representaatio saa kuitenkin uuden merkityksen, joka tarkoittaa puhumista tai

toimimista jonkun toisen nimissä, ennen muuta niin, että siihen on lupa ja oikeus. Juuri tämä merkitysyhteys on tärkeä poliittisen representaation näkökulmasta. Poliittinen representaatio ymmärretään tässä yläkäsitteeksi, jonka alla voidaan puhua monessa mielessä politiikan käsitteen piiriin kuuluvasta representaatiosta: politikoinnintai politisoinnin (*politicking*) representaatiosta, poliittisen toimintalinjan tai yksinkertaisesti politiikan (*policy*) representaatiosta, poliittisen toiminnan (*politics*) representaatiosta tai poliittisen järjestelmämuodon (*polity*) representaatiosta. Tämän tutkimuksen keskiössä on politiikan (*policy*) representaatio, koska se on hallinto-instituution perinteisen aseman ja tehtävien näkökulmasta keskeisin.

Politiikan tutkimuksessa ja poliittisessa kansalaiskeskustelussa tavanomainen ja tärkeä peruskysymys on, kenellä on oikeus edustaa kansalaisia poliittisessa päätöksenteossa. Koko poliittisen järjestelmän rakennetta luonnehtii se, miten tämä edustaminen järjestetään tukeutumalla vaaleihin, julkiseen poliittiseen keskusteluun ja parlamentille vastuunalaiseen hallitukseen sekä muihin poliittisen instituution rakennetekijöihin. Tärkeää on myös se, edustetaanko yksittäisiä ryhmiä tai luokkia vai koko kansaa ja miten samalla on kyse tiettyjen ideologioiden ja intressien edustamisesta.

Hallinnon tutkimuksen näkökulmasta politiikan representaatio näyttäytyy toisesta näkökulmasta. Hallinnollisen toiminnan edellytyksenä ajatellaan usein olevan, että toimijat ovat perillä poliittisissa keskusteluissa esitetyistä ja etenkin virallisen päätöksen muodon saaneista linjanvedoista. Hallinnollisen toimijan tehtäviin kuuluu niin poliittisten päätösten valmistelu kuin toimeenpano. Tämä ei ole mahdollista, elleivät poliittisen linjanvedon tekemiseen liittyvät elementit representoidu jotenkin hallinnollisille toimijoille joko valmistelun raameina tai viimeisteltynä päätöksenä, osana neuvottelua tai julkisesti esitettynä puheena taikka jonkin muun toiminnan yhteydessä esitettynä. Poliittisen päätöksen toimeenpano voi kestää useita vuosia, mikä johtaa hallinnollisen toimijan edustamaan tavalta tai toisella tuota päätöstä, toimimaan sen toteutumisen puolesta

monissa eri tilanteissa, vastustamaan päätöksen vastustamista, tarkentamaan päätöstä, kenties jopa uskomaan siihen itse. Tässä mielessä poliittinen toiminta ja sen tuotokset tulevat läsnä oleviksi hallinnollisten toimijoiden kautta ja heidän omissa toiminnoissaan sekä niiden suuntautumisessa poliittikkoihin ja kansalaisyhteiskunnan sekä ulkopuolisten poliittisten järjestelmien toimijoihin.

Toisaalta hallinnollisen toiminnan luonteeseen kuuluu, että poliittiset linjanvedot eivät ole hallinnollisen toimijan omia linjanvetoja. Hallinnollinen toimija ei ole ollut itse päättämässä näitä linjanvetoja, mikäli ne ovat poliittisia eivätkä hallinnollisia – tai sitten hallinnollinen toimija on toiminut itsekin poliittisesti. Kuitenkin hallinnollisen toimijan velvollisuus on noudattaa omaa tehtäväkenttäänsä koskevia virallisesti vahvistettuja poliittisia linjanvetoja. Kun pelkkä ulkoinen noudattaminen ilman omakohtaista uskoa asiaan voi vähentää kykyä nähdä linjanvedon tärkeys eri soveltamisyhteyksissä, hallinnollisen toimijan odotetaan oikeastaan kannattavan ja uskovan siihenkin, mitä hän ei itse hyväksy. Lisäksi hallinnollisen toiminnan luonteeseen kuuluu, että linjanvedot toteutuvat käytännössä vain, jos hallinnollinen toimija saa myös muut toimijat (virkamiehet, kansalaiset, organisaatiot – osin myös kansainvälisesti) noudattamaan ja kannattamaan linjanvetoja. Näin voi syntyä ääritilanteita, joissa hallinnollisen toimijan työtehtäviin kuuluu saada joku muu uskomaan ja kannattamaan linjanvetoa, jota hän ei itse hyväksy, jotta linjanveto toteutuisi poliittisessa päätöksenteossa tarkoitetulla tavalla. Pelkkä noudattamisen aikaansaaminen esimerkiksi pakkovallan avulla ei ole useinkaan riittävä eikä tuota parasta tulosta.

Hallinnolliselle toimijalle määritelty toimivalta sen oman toimialan tehtävissä on osa politiikan representaatiota yksittäisten poliittisten linjanvetojen ohella. Hallinnollisen toimijan käytännössä politiikan representaatio voi synnyttää haastavia tilanteita, kun hallinnollisen toimijan on itse representoitava politiikkaa sekä sisällöllisesti että vallankäytön muodossa. Jos poliittinen representaatio

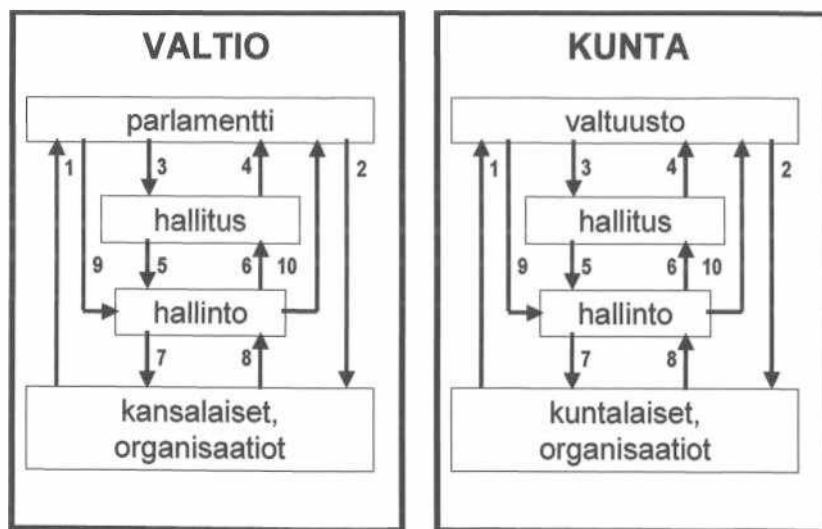
kansalaisten ja parlamentaarikkojen sekä poliittisten johtajien tai heiksi pyrkivien keskinäissuhteissa on monimutkainen kysymys, on sitä myös politiikan representaatio suhteessa hallinnollisiin toimijoihin ja heidän toimintaansa suhteessa poliittisen järjestelmän toimijoihin. Tutkimuksen pääkysymys onkin, *mitä on politiikan representaatio hallinnossa.*

Hallinnon tutkimuksen perinteissä politiikan representaation teemaa lähimmäksi tulee byrokraattisen politiikan tutkimus, edustuksellisen byrokratian (*representative bureaucracy*) tutkimus sekä virkamiesetiikan tutkimus. Byrokraattisen politiikan tutkimuksessa tunnetuinta on ulkopoliitiikan ja hallinnon keskinäissuhteiden tutkimus Allisonin (1971) Kuuban ohjuskriisiin keskittyneen klassikon johdosta. Byrokraattisen organisaation omat intressit tulevat esiin myös rationaalisen valinnan ideaa soveltavissa itsekkäiden byrokraattien tutkimuksissa (esim. Niskanen 1971). Virkamiesetiikan tutkimus on vahvistunut viime vuosikymmeninä juuri siitä syystä, että virkamiesten harkintavalta on lisääntynyt. Näitäkin tutkimusalueita voidaan lähestyä politiikan representaation kautta, mutta suorimmin tähän teemaan liittyy edustuksellisen byrokratian tutkimus, joka on alkanut virkamiesten sosiaalisen taustan tutkimuksesta 1940-luvulla ja kehittynyt virkamiesten harkintavallan ja kansalaisten arvojen keskinäissuhteiden tutkimukseksi (esim. Meier ja Bohte 2001; Sowa ja Selden 2003).

Representaatiolla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa politiikan läsnäoloa, edustautumista ja esille tulemistä hallinnossa sekä hallinnollisten toimijoiden esiintymistä ja esittämistä suhteessa politiikkaan ja poliittisuuteen. Käänteinen tarkastelu – hallinnon representaatio politiikassa – olisi yhtä mielenkiintoinen, mutta jätän sen toiseen yhteyteen. Taustaolettamuksena on länsimaisen valtion hallitsemistapa, jossa politiikka viittaa ennen muuta edustuksellisuuteen ja demokraattiseen poliittiseen järjestelmään sekä toimintaan sen puitteissa ja hallinto vallanjako-opin mukaiseen valmistelu- ja toimenpanoinstituutioon ja sen toimintaan. Keskeiset hallituselimet

poliittisessa järjestelmässä ovat tällöin parlamentti, sille parlamentaarisessa vastuussa oleva hallitus ja hallinto-organisaatioista muodostuva hallintoinstituutio. Tällaisen yksinkertaisen poliittisen järjestelmän ääriviivat on esitetty kuviossa 1, jossa on numeroitu potentiaaliset representaatiorelaatiot 1–10 sekä valtiollisessa että kunnallisessa poliittisessa järjestelmässä. Nämä käsitetään tässä yksinkertaisesti suljettuina järjestelmiä (ts. ilman yhteyksiä muihin valtioihin tai kuntiin tai ylikansallisiin instituutioihin).

Representaatio on yleiskäsite, johon ei tarvitse liittyä ajatusta henkilön tai henkilöiden muodostaman kokonaisuuden edustamisesta tai hänen puolestaan tai heidän puolesta toimimista. Koska representaation monet käsitteelliset sisällöt kytkeytyvät toisiinsa, on syytä käydä läpi useampia perusmerkityksiä.



KUVIO 1. Potentiaaliset representaatiorelaatiot suljetussa poliittisessa järjestelmässä.

Representaatio yleisenä käsitteenä

Cranen (2005) mukaan sanat, lauseet, ajatukset ja kuvat voidaan ymmärtää representaatioiksi. Yksinkertaisimmillaan kyse on relaatiosta: "x representoi y". Vaikka relaation olemassaolo sinällään implikoi, että sekä x että y ovat olemassa, sen mitä representoidaan tuossa relaatioissa ei välttämättä tarvitse olla olemassa faktuaalisesti. Siltikin meillä on taipumus ajatella, että kaikki representaatiot representoivat jotakin. Tämä johtaakin ajattelemaan, että myös fiktiivistä voidaan representoida, esimerkiksi satuolentoja.

Kuvallinen representaationäyttääselkeimmältä representoimisen tavalta, koska relaatio perustuu tässä yhdennäköisyyteen (*resemblance*). Yhdennäköisyys on refleksiivinen suhde (kaikki muistuttaa itseään) ja symmetrinen (esimerkiksi kaksoset muistuttavat toisiaan). Representaatio ei ole kuitenkaan kumpaakaan. Tältä osin Crane ei ole riittävän täsmällinen. Voidaan kuitenkin ajatella, että mikäli representaatio ei voi olla refleksiivinen (ts. mikäli kukaan ei voi muistuttaa itseään), representaatio viittaa aina johonkin ulkopuolelle: representoitava on representoidun ulkopuolella. Relaatio olisi tässä mielessä ulkoinen suhde. Representaation ei selvästikään tarvitse olla symmetrinen, sillä esimerkiksi sanat eivät muistuta välttämättä lainkaan niitä olioita, joita ne representoivat. Joihinkin sanoihin voi liittyä mielikuvia (esim. sanaan tuoli "tuolin" mielikuva), mutta esimerkiksi loogiset relaatiot eivät täytä tätä ehtoa (esim. koska). Siten yhdennäköisyys ei ole representoimiselle välttämätöntä – mahdollista kylläkin.

Sanojen ja niiden viittauskohteiden yhdennäköisyyden puuttuminen luo tarpeen tulkita relaatiota. Cranen erittelyyn voidaan tältä osin lisätä tunnettu erottelu keinotekoisien ja luonnollisten kielten välisistä eroista. Keinotekoisissa kielissä (esim. ohjelmointikielien) relaatiot voidaan sopia millaisiksi tahansa: tällöin on täysin sopimuksenvaraista, mikä merkkijono representoi mitäkin. Luonnollisissa kielissä (esim. suomi) on tämän periaatteellista sopimuk-

senvaraisuutta korostavan ajatuksen (Saussure) ohella painotettu, että kielen oppiminen ja käyttäminen on myös ei-aiottua ja tärkeällä tavalla sosiaalista. Tämän johdosta representoiduiksi tulevat asiat eivät ole millään tavalla yksinkertaisesti tulkittavissa, vaan ne voivat itse asiassa olla sosiaalista todellisuutta itseään (konstruktivistit). Tulkitsemisen voidaan ajatella olevan läpinäkyvimmillään rationaalista merkityksenantoa, jossa sovelletaan tulkintasääntöjä, mutta opitunkielen tulkitseminen voi olla läpinäkymättömimmillään luonnollisten välttämättömyyksien elämistä ja tuntemista ilman halua tai kykyäkään asettua niiden ulko- tai yläpuolelle. Luonnollisen kielen tulkintasääntöjä voidaan tutkia, mutta tuloksena ei ole vain yhtä sääntöä kuhunkin tulkintatilanteeseen. Tulkintoja on monia. Tämä johtaa metodologisiin ja epistemologisiin kysymyksiin oikeista ja vääristä tulkinnoista. Tämä tie ei auta representaation ydinmerkitysten analyysissä.

Cranen esiin ottamalla tavalla tulkitseminen liittyy myös kuviin. Wittgensteinia mukaillen kuva kukkulaa ylöspäin kapuavasta miehestä voidaan tulkita myös kuvaksi kukkulaa takaperin laskeutuvasta miehestä – ja monilla muillakin tavoilla. Voidaan siis sanoa, että sanojen ja kuvien tulkitsemisen kautta pääsemme selville, mitä ne representoivat. Tämä ei kuitenkaan selitä, mitä representoiminen tarkoittaa. Voidaan myös sanoa, että kuvat representoivat kaikkea, mikä on niiden kanssa yhdennäköistä, mutta tämäkin jättää representaation selittämättä.

Cranen erittelyn avulla on saatu esiin lingvistinen ja kuvallinen näkökulma representaation käsitteeseen. Molemmat näkökulmat edustavat symbolista lähestymistapaa representaatioon. Se on tärkeä etenkin taiteessa, jossa representoitava voidaan esittää tietoisien epäsuorasti ja vielä monella eri tyylillä. Tällöin vasta tyylin tulkintatoiminto auttaa ymmärtämään, mitä on representoitu. Symbolinen representaatio on tärkeää myös kaikessa poliittisessa ja hallinnollisessa toiminnassa, koska molemmat ovat sosiaalista toimintaa, joka nojaa

kommunikaatioon. Myös tässä kommunikaatiossa on tyylejä, jotka on osattava tulkita.

Kuviin, sanoihin, lauseisiin ja ajatuksiin kytkeytyvän symbolisen representaation ohella voidaan erottaa myös tekoihin ja toimijoihin liittyvä representaatio. A voi toimia B:n puolesta esimerkiksi A:n antamalla luvalla tai valtuutuksella, joka voidaan myös vahvistaa jollakin menettelyllä. Vahvistetulla valtakirjalla voidaan aikaansaada juridisia sitoumuksia, vaikka sitoumuksesta vastuun kantava ei olisikaan paikalla eli itse läsnä tekemässä lopullista sopimusta. Suomeksi puhutaan representaatiosta tällöin edustamisena. Asianajo ja kiinteistökaupan vahvistaminen ovat esimerkkejä oikeudellisesta representaatiosta.

Teatteri-, elokuva- ja tanssitaiteessa on oma tapansa representoida toisia ihmisiä tai asioita ihmisten kautta. Näyttelijän rooli representoi tyypillisesti sosiaalisiin suhteisiin ja tiettyyn aikaan sijoitettua ihmisyyttä, jonka elämää esitetään taiteellisen tavoitteen mukaisella näyttelijätyöllä. Esittävässä taiteissa (*performing arts*) ihmisyyksilöt (myös nuket ja animaatiohahmot) voivat esittää myös muita kuin ihmisiä, kuten eläimiä ja luonnonilmiöitä. Esittävässä taiteissa taiteilijat toimivat lähinnä fiktiivisten hahmojen, toisinaan tosin historian tuntemien hahmojen, puolesta tuoden heidät läsnä oleviksi taiteellisen sanoman tai viestinnän edustamalla tavalla. Esittävien taiteiden roolisuoritusten idea ei ole vieras ilmiö laajemminkaan sosiaalisessa elämässä, jossa yksilöiden odotetaan toimivan tietyissä tilanteissa tietyllä tavalla (äidin rooli, esimiehen rooli, tutkijan rooli, poliitikon rooli, tuomarin rooli, virkamiehen rooli jne.).

Politiikan representaatio hallinnossa – alustava malli

Toisen henkilön tai ihmisryhmän edustaminen on nimenomaan poliittisen representaation ydinkysymyksiä. Tällöin kiinnostuksen kohteena on yksilön tai ryhmän arvojen, intressien, ideologian yms.

edustaminen eikä pelkästään juridisesti vahvistetulla tavalla vaan nimenomaan poliittisesti legitiimillä tavalla. Mielenkiintoista on se, kuinka laajasti toista henkilöä tai ihmisryhmää edustetaan, koska eri osa-alueilla on keskinäisriippuvuutensa ja ihmisellä voidaan ajatella olevan myös vapauspiiri, jota ei tulisi ulkoisesti säädellä, eikä siten myöskään edustaa muuten kuin suojelevassa mielessä. Tämä johtaa ajattelemaan, että edustaminen koskee lopulta ihmisen ja ihmisryhmien kaikkia mahdollisia etuja, jos edustettujen hyvinvoinnin katsotaan edellyttävän eri osa-alueiden keskinäisriippuvuuden edustamista. Poliittinen representaatio voidaan ajatella myös riippumattomuudeksi, joka mahdollistaa yleisen edun ajamisen (Edmund Burke). Tätä ajatusta tukee myös se, että esimerkiksi vaaleissa kannatusta saaneita näkemyksiä on usein mahdotonta aggregoida kokonaismielipiteeksi. Edustaa voidaan myös organisaatiota, instituutiota tai vaikkapa kokonaista valtiota tai maanosaa, kun kyse on pienen piirin kattavista neuvotteluista (esim. YK-järjestelmässä).

Poliittinen representaatio liittyy koko poliittisen järjestelmän käsittämistapaan. Oletusarvona oleva länsimainen poliittinen järjestelmä nojaa perustuslainsäädännöllä vahvistettuun vallanjakoon, jonka ideana on estää vallan keskittyminen ja luoda edellytykset tehokkaalle hallitsemiselle. Representaatiota voidaan tarkastella sekä perustuslain antamana oikeutena ja velvollisuutena hankkia valtaa ja käyttää sitä perustuslain säätämällä tavalla. Tämä koskee yhtä lailla poliittista, hallinnollista ja oikeudellista valtaa ja niitä vastaavia instituutioita. Perustuslaki luo puitteet parlamentaarikon, hallintovirkamiehen ja tuomioistuimen tuomarin oikeudelle ja velvollisuudelle representoida muita ihmisiä tai tahoja omassa toiminnassaan. Tämä toiminta voi tarkoittaa vallankäyttöä myös suhteessa resorntoituihin ihmisiin. Tällöin representaatio ymmärretään valtuuttamisena, jolla on etenkin poliittisen instituution osalta yhteys myös suvereniteetin käsittämiseen. Pitkin (1967) muotoilee Hobbesin tulkinnan representaatiosta auktorisoinniksi. Tällöin edustaja (*a representative*) on joku, joka on valtuutettu (*authorized*)

toimimaan. Hänelle on annettu oikeus toimia. Tämä annetaan erityisesti muotoillussa transaktiossa, jonka jälkeen kaikki, mitä sen rajoissa tehdään, on määritelmällisesti edustamista. Edustamisen vastapuolena on tilivelvollisuus: edustajan on vastattava siitä, mitä hän tekee, sille, joka on hänet valtuuttanut. Tätä rajatumpi käsitys on representaation käsittäminen mandaatiksi, joka annetaan valtuutetulle (delegaatille), joka toimii edustetun tahon alaisena noudattaen tämän ohjeita. Tällöin valtuutetun omaa harkintaa ei katsota hyvällä, vaan hänen pitäisi toimia vain valtuuttajan palvelijana. Tämä on Gilbertin (1963) mukaan ominaista populistiselle traditiolle.

Länsimainen perustuslaki asettaa tyypillisesti poliittisen, hallinnollisen ja oikeudellisen instituution tiettyihin keskinäissuhteisiin, joissa hallinnollinen ja oikeudellinen ovat eri tavoin alisteisia poliittiselle instituutiolle (suvereenin vallan delegaatio). Meierin (1979) ilmaisemalla tavalla byrokratia eli hallinnollinen instituutio on luotu alisteiseksi instituutioksi, jonka tarkoituksena on auttaa poliittista instituutiota suoriutumaan tehtävistään asianmukaisesti. Tällöin hallintoinstituution tulisi olla responsiivinen poliittisen instituution ja lain eli oikeudellisen instituution suuntaan ja ymmärtää, että hallinto ei ole ensisijainen edustuksellinen instituutio (*primary representative institution*). Tätä ajatuskulkua mukaillen voidaan sanoa, että hallinnollisen toimijan representaatio on responsiivisuutta hallituksen, parlamentin ja kansan suuntaan.

Cookin (1992) mukaan liberalistinen käsitys representaatiosta nojaa yksilöihin ja heidän ryhmiinsä, joiden edut voidaan identifioida. Yhteiskunta muodostuu tällöin ryhmäkunnista, joilla on omat etunsa. Yhteiskunnan hallitseminen on eri intressiryhmien poliittista toimintaa. Kyse on pluralismille ominaisesta ajattelusta, jonka mukaan yhteiskunnalla ei ole objektiivista yleistä etua, vaan yhteinen etu muodostuu kilpailevien intressiryhmien tasapainosta. Intressiryhmäliberalismi laajentaa osallistumisen periaatetta, sillä legitiimeinä instituutioina pidetään vain sellaisia, joiden sisälle intressiryhmillä on avoin pääsy. Tämä pätee myös hallinto-organisaatioihin,

jotka ovat sitä legitiimimpiä mitä avoimempia areenoja ne ovat intressiryhmien kilpailulle. Tämän kilpailun uskotaan tuottavan parhaan politiikan (*policy*). Käsityksellä on myös yhteytensä byrokraattisen politiikan lähestymistapaan. Rourken (1984) mukaan jokaisen viraston valta-asema perustuu siihen, että virasto saa tukea tarkkaavaisilta eturyhmiltä. Näihin viraston on hyvä luoda pysyvät suhteet. Virastosta tulee oikeastaan yksi eturyhmä, joka rakentaa vaikutusvaltaansa interaktiossa asiakaskuntansa (*clientele*) kanssa. Lowin (1979) mukaan eturyhmäliberalismi johtaa hallinto-organisaatioiden legitimitettiongelmien suuren yleisön silmissä, koska hallinto-organisaatiot näyttäytyvät vain erityisintressejä ajavina eturyhminä. Näin pluralistinen käsitys representaatiosta on varsin erilainen kuin perustuslaista lähtevä hierarkkinen ajattelu, jossa hallinto-organisaatioiden legitimitetti perustuu alisteisuuteen suhteessa poliittiseen instituutioon ja jossa niiden ei tulisi ilman ylätason valtuutusta lähteä aktiivisesti muotoilemaan poliittisia linjoja vuorovaikutuksessa intressiryhmien kanssa. Tähän hierarkkiseen ajatteluun perustuu myös Weberin (1978) analyysi puhtaan hallinnon tarpeesta: byrokratian tulisi olla tehokas, puolueeton ja asiantunteva hallitsijan väline.

Kun politiikan representaatiota eritellään hallinnon näkökulmasta, on havainnollisinta tehdä se hallinnollisen toimijan perspektiivistä. Hallinnollinen toimija on valtiollisessa toiminnassa aina osa yhteiskunnan poliittista järjestystä, konkreettisesti jonkin hallinto-organisaation jäsen (esim. verohallitus). Hallinto-organisaationa toimivalla virastolla on lainsäädännössä määrätty tehtävät ja toimivalta tehtävien hoitamiseksi. Tätä kautta hallinnollisella toimijalla on poliittisen prosessin päätöksenteon kautta delegoitua valtaa tietyissä toimialaan liittyvissä kysymyksissä. Tehtävät ja toimivalta ovat muodostuneet monen eri parlamentin ja hallituksen toiminnan tuloksena. Siten politiikan representaatio virastossa on nykytilan näkökulmasta syntynyt representaatiorelaatioiden 1, 3, 5, 7 ja 9 tuloksena pitkän aikavälin kuluessa. Koska yksittäisen viraston toi-

mivalta on osa koko poliittisen järjestelmän rakenteeseen sisältyvää toimivaltajakoa, on se myös osa perustuslain muotoilemaa järjestelmää. Tässä mielessä yksittäisen viraston omalla toimialallaan representoima oikeusjärjestyksen periaatteisiin sitoutunut toimivalta nojaa perustuslain muotoilemaan vallanjoon järjestelmään (perustuslaki on toisaalta toteutunut poliittisen representaation kautta). Näin representoitu toimivalta saa rinnalleen sisällöllisen representaation ennen muuta aineelliseksi lainsäädännöksi tulostuvan poliittisen päätöksenteon kautta (esim. verolainsäädäntö).

Uutta parlamenttia valittaessa esimerkiksi veropoliittiset kysymykset voivat olla osa eri ehdokkaiden vaaliohjelmaa. Tätä kautta uusi parlamentti (relaatio 1) representoi veropolitiikan uudistamista. Mikäli veronpoliittiset ohjelmat tulevat esiin myös hallitusta ja sen ohjelmaa muodostettaessa (relaatio 3), representoi myös hallitus veropoliittisia uudistuksia. Kun uusi parlamentti ja hallitus harjoittavat veropolitiikkaa, se voi tarkoittaa aiempien tehtävien ja toimivallan muutosta, mutta vain osittain, koska esimerkiksi kaikkia verolakeja ja viranomaiskäytäntöjä sekä niissä tarvittavaa toimivaltaa ei voida muuttaa kerralla. Kun uuden hallituksen ohjelmaan sisältyy veropoliittisia uudistuksia, asettuu verohallinnollisille toimijoille velvollisuus representoida näitä uudistuksia sen mukaan, millä tavalla hallitus päättää ryhtyä valmistelutoimiin (relaatio 5). Veropoliittisten uudistusten valmistelu tarkoittaa politiikan representaationa – edellä sanotun perusteella: 1) vaaleissa veropoliittisille uudistuspauksille tukensa antaneiden henkilöiden ja ryhmien edustamista juuri verouudistukseen liittyvissä asioissa; 2) kaikkien muidenkin äänestäjien edustamista, jotta verotuksesta tulisi kokonaisuutena oikeudenmukainen; 3) myös hallituspuolueiden vaali-ohjelmissaan pitämien muiden uudistusten ja niitä kannattaneiden hallituspuolueiden äänestäjien edustamista, koska näillä uudistuksilla on suhde veropoliittisiin uudistuksiin. Tähän tapaan poliittisen järjestelmän odotetaan toimivan demokraattisen legitimitetiikkaavan näkökulmasta.

Veropoliittinen valmistelutyö voidaan tehdä hallituksen asettamissa raameissa (relaatio 5) ja myös tukeutuen kansalaisyhteiskunnan etujärjestöjen ja yksittäisten kansalaisten asiantuntemukseen, yleiseen julkiseen keskusteluun (relaatiot 7 ja 8) ja myös aktiivisiin parlamentaarikkoihin (relaatio 9). Valmistelutyön ehdotukset esitellään hallitukselle (relaatio 6), joka voi muotoilla ne hallituksen esityksiksi parlamentille (relaatio 4). Ennen hallituksen esityksen antamista toteutuu veropoliitiikan representaatio esityksessä sellaisena kuin se on saanut sisältönsä em. relaatioiden kautta. Olennaista on, heijastavatko uudistukset vain aktiivisimpien ja asiantuntevimpien ja vahvimmin resurssoitujen eturyhmien käsityksiä vai koko yhteiskunnan etua. Tämä on tietyiltä osin empiirinen ja kiistanalainen kysymys, mutta politiikan representaation kannalta on kysymys siitä, mihin on pyritty ja kenellä on vastuu tasapainottaa pyrkimykset niin, että uudistuksen eivät edistä vain tiettyjen henkilöiden tai ryhmien etujen toteutumista. Uudistusten laajuudesta yleensä riippuu, johtaako valmistelua poliittisen tason edustaja (esim. ministerivaliokunta tai ministeri) vai yksi tai useampi johtava virkamies. Valmisteluvastuuta kantavan virkamiehen näkökulmasta syntyy representaatio-ongelma, mikäli hän ei tiedä, miten eri uudistuspyrkimykset pitäisi tasapainottaa. Hallitusohjelma voi olla liian yleisesti muotoiltu. Poliittiselta tasolta ei välttämättä saa täsmennyksiä useammankaan yrittämisen jälkeen: asia voi olla vaikeaselkoinen tai poliittisesti hankala (poliitikko ei halua ottaa vastuuta epämiellyttävästä päätöksestä).

Tasapainotus tehdään eri tavoin sen mukaan, tarkastellaanko asiaa perustuslakikeskeisesti hallituksen johtovastuun mukaan vai intressiryhmäkeskeisesti etujen yhteensovittamisen näkökulmasta. Perustuslakikeskeinen näkökulma asettaa ainakin periaatteessa rajaksi hallitusohjelmamuotoilut: mikäli uudistusesitys mahtuu parlamentaarisesti muodostetun hallituksen hallitusohjelmaan (tai on muista syistä hallituksen hyväksymä), hierarkkinen periaate on ainakin muodollisesti toteutunut. Osa virkamiesten representaatio-

toimintaa on, että parlamentti voi kuulla asiantuntijoina virkamiehiä (relaatio 10). Tällöin virkamiehet voivat representoida hallituksen kantaa, omaa kantaansa, kaikkien valmisteluun osallistuneiden ryhmien kantoja (myös viranomaisten omia erimielisyyksiä) sekä tuoda esiin asiantuntija-arvioita uudistusten vaikutuksista, kenties myös kritisoida sekä poliittisia että hallinnollisia esimiehiään. Kuulemistilanne voi synnyttää monia lojaalisuusristiriitoja, sillä politiikan representaatiolle on monia vaihtoehtoja. Vaikea tehtävä on asetella uudistusesityksiä paremmuusjärjestykseen ottamalla huomioon vain niiden erilaiset vaikutukset, koska näkökulmia niiden hahmottamiseksi on monia ja käsitykset eri näkökulmien relevanssista vaihtelevat. Kuulemistilanteessa hallinnollinen toimija representoi politiikkaa eri tavoin sen mukaan, mille taholle hän on lojaali: hallituksen esityksen takana oleville tahoille tai jollekin tai joillekin eturyhmille, joista toimialan virkamiehet voivat muodostaa yhden eturyhmän. Kuultava virkamies voi myös katsoa velvollisuudekseen olla täysin riippumaton kulloisistakin toimijoista ja velvollinen toimimaan vain lainsäädännön tarkoittamana neutraalina virkamiehenä, joka esittää asiantuntemuksensa perusteella parhaiten yhteiskunnan yleistä etua edustavan käsityksen. Mikäli kuultava kuuluu virkamiehiin, joiden on vannottava virkavala tai annettava juhlallinen vakuutus (kuten Suomessa on asianlaita), voi tämä luoda yhden perusteen käsittää politiikan representaation tapa ("...noudatan perustuslakeja ja muita lakeja sekä toimin oikeudenmukaisesti ja puolueettomasti kansalaisten ja yhteiskunnan parhaaksi", ks. asetus virkavalasta ja virkavakuutuksesta sekä tuomarinvälästä ja tuomarinvakuutuksesta 23.12.1987/1183).

Parlamentti voi halutessaan hyväksyä lainsäädännölliset (esimerkiksi) veropoliittiset uudistukset, joiden voimaantuminen vaikuttaa kansalaisten ja organisaatioiden vapauspiiriin (relaatio 2) rajoittamalla tai vapauttamalla niiden toimintaa uudella tavalla. Uudistusten tultua voimaan verohallinto toimeenpanee uudistukset (relaatio 7) ja saa uudistuksen toteutumisesta ja onnistumisesta pa-

lautetta verotettavilta ja julkisesta keskustelusta (relaatio 8). Tämä palaute on käytettävissä seuraavien verouudistusten valmisteluissa. Toimeenpanovaiheessa politiikan representaatio on yksinkertaisempaa kuin valmisteluvaiheessa, etenkin jos päätös on yksikäsitteinen ja yksityiskohtainen. Puitelainsäädäntö luo kuitenkin monia tulkintatilanteita, joissa ratkaisuun päätyminen jää pääosin virkamieskunnan vastuulle. Näin politiikan representaatio voi muodostua hallinnollisten toimijoiden ongelmaksi myös toimeenpanovaiheessa. Oikeuslähdeoppi antaa eväitä laintulkintaan, mutta puitepäätösten perustelut valmisteluaineistossa voivat olla muotoiluiltaan niin yleiset, että tulkintavastuu jää keskeisesti implementoijille.

Tyytyväisyys ja tyytymättömyys uudistuksiin tulevat periaatteessa esiin myös seuraavissa vaaleissa, mikäli esimerkiksi veroasiat muodostuvat osaksi vaalikeskustelua ja mikäli äänestäjät äänestävät ehdokkaita veropoliittisten kannanottojen mukaan (relaatio 1). Vaikeaksi asian tekee se, että suuret äänestäjäryhmät eivät käytännössä voi julkisesti kertoa, miksi he ketäkin äänestävät, ts. mistä asiakysymyksiä koskevasta representaatiosta vaalituloksessa on kysymys tai mitä arvo- ja etunäkökohtia ja ehtoja niihin on liitetty. Gallup-kyselyt voivat tuoda tähän valaistusta, mutta eivät syvällisempää tietoa, koska äänestäjien kannanmuodostuksen perusteet ovat yhtä monimutkainen asia kuin inhimillinen päätöksenteko yleensäkin. Vaalitutkijat ovatkin otaksuneet, että yksittäisten asiakysymysten lisäksi valintaan vaikuttavat vaihtelevissa suhteissa mm. ehdokkaiden arvomaailma, henkilön persoonallisuus ja tunnettuus. Luottaminen jälkimmäisiin helpottaa valintaa, sillä lukuisten asiakysymysten yhdistelmiin perustuva päätöksenteko on – vaalikoneista huolimatta – hankalaa. Tätä kautta representaation voi hyvin perustein ajatella olevan monissa suhteissa äänestäjäkunnan edustamista karvoineen kaikkineen, kun äänestäjän luottamus ehdokkaaseen on jollakin yleisellä perusteella riittävä. Tällöin parlamentaarikoille ja hallitukselle asettuu velvollisuudeksi tulkita, mille linjauksille vaaleissa on saatu tukea.

Hallinnollinen toimija joutuu rakentamaan politiikan representaation monista lähteistä, mutta olennaista on, millä tavalla lähteiden painoarvo nähdään. Tähän vaikuttaa hallinnollisen toimijan toimivaltaa koskevan lainsäädännön ohella hallintokulttuurin eetos. Olennainen jakolinja on, käsitetäänkö eri lähteet pluralistisen eturyhmäkilpailun näkökulmaa noudattaen tasavertaisiksi vai asetaanko hallituksen ja oman viraston (kenties oman esimiehen) linjaukset eri asemaan kuin hallinnon ulkopuolisten intressiryhmien näkemykset. Kun hallitus voi olla asioista valmisteluvaiheessa myös erimielinen, syntyy tarve ottaa huomioon myös hallituksen ja samalla hallinnon sisäisten eturyhmien käsitykset. Koska lainsäädännön normit ovat usein väljät ja koska harmaalle alueelle eteneviä tapauksia ei yleensä riitauteta, jää politiikan representaatioyhtälön muodostaminen valmisteluvaiheessa monin osin hallintokulttuurin perinteiden varaan. Valmistelutehtävää ja toimivaltaa koskeva lainsäädäntö on osin erilaista eri toimialoilla (esim. käräjäoikeus vs. maanmittauslaitos). Lisäksi hallintokoneiston eri toimintatasoilla (ylimmät hallintovirkamiehet vs. johtoasemiin kuulumattomat virkamiehet) vaikutusmahdollisuudet valmisteluun ovat hyvin erilaiset. Vaikka perustuslaki tuntee vallan kolmijaon ja riippumattoman virkamieskunnan perusidean, osa virkamiehistä voidaan valita virallisen sääntelynsä mukaan poliittisiin perustein – valtiosta riippuen. Tosiasiallisesti mutta ei virallisesti puoluepoliittisiin perustein tehdyt virkanimitykset muodostavat oman ryhmänsä politiikan representaatiossa, koska siinä oman puoluetustan mukaisen politiikan representoimiseen voi sisältyä vaihtelevassa määrin odotuksia ja koska tällaiset tilivelvollisuuden muodot eivät ole julkisia. Virallisessa mielessä tilivelvollisuus on näissä tapauksissa sama kuin ei-poliittisesti nimitetyillä virkamiehillä.

Hallinnollisen toimijan politiikan representaatiotoiminta on osa virkatehtäviä, minkä vuoksi hallinnollinen toimija on siitä myös tilivelvollinen. Tilivelvollisuuden rakenne noudattaa representaation muodostumisen rakennetta. Representaatioon valtuuttava taho on

myös taho, johon nähden ollaan tilivelvollisia. Lainsäädäntö luo perusrakenteen, mutta käytännön toimintakulttuuri luo odotukset sekä representaatorakenteelle että tilivelvollisuusrakenteelle. Epäviralliset tilivelvollisuusrakenteet kytkeytyvät governance-tyyppisessä hallitsemistavassa erilaisiin politiikka- ja johtamisverkostoihin, jotka rikkovat julkisen ja yksityisen sekä kansallisen ja kansainvälisen rajoja. Nämä voivat pitää sisällään vain informaationvaihtoon keskittyviä vastavuoroisia odotuksia, mutta osassa on kysymys myös intressipiirien kilpailun artikuloimisesta. Mikäli intressipiirien kilpailu valmistelu- ja toimeenpanovaiheen politiikan sisällystä on tosiasia, hallinnollisen toimijan on otettava se huomioon. Yhteistyösuhteiden vaalinta on tarpeen, jotta hallinnollinen toimija voi onnistua omassa työssään (myös seuraavassa uudistushankkeessa), koska onnistumisen edellytyksenä oleva toimintahalu, asiantuntemus ja resurssit eivät ole verkostoituneessa ja kumppanuussuhteisiin perustuvassa julkisessa hallinnossa yhden viraston tai sen yksikön hallinnassa. Kun politiikan representaatio ja sitä koskeva tilivelvollisuus on osaksi epävirallista, hallinnollinen toimija joutuu sosiaalsiin ristipaineisiin. Politiikan representoimisen lähteet ja tilivelvollisuussuhteet eivät välttämättä täytä kaikkia muodollisia odotuksia, jotka rakentuvat perustuslaillisen vallanjako-opin varaan ja josta vallitsee vahvoja, usein myös populistisia, normatiivisia käsityksiä. Tällöin politiikan tosiasiallinen representaatio voi olla joissakin suhteissa erilaista kuin sitä koskeva julkinen viestintä. Tällöin sisäiset ja ulkoiset puhettavat saattavat poiketa toisistaan. Tämä luo tarpeen politiikan representaation hallintaan symbolisen representaation avulla.

Julkisuuteen perustuva politiikan representaatio on ainakin osaksi sitä, miltä se näyttää. Koska politiikan representaatio on kaikissa relaatioissa kommunikoitava, politiikan representaatio saa olemassaolonsa myös symbolisena representaationa. Tällöin politiikan representaatio tulee esiin kirjoitettuna ja puhuttuina sanoina ja lauseina, kuvina ja kuvioina, tapahtumapaikkoina (missä mediois-

sa tai maantieteellisillä paikkakunnilla kotimaassa ja ulkomailla viestitään), viestimisen ajankohtien valintoina (mistä muista asioista tuolloin keskustellaan), esiintymistyyleinä jne. – sekä reaaliajassa että eri tavoin toimitettuina ja toistettuina medioissa. Kokonaisuutena on kysymys viranomaiskoneiston sisäisen ja ulkoisen julkisuuden hallinnasta siinä määrin kuin se on mahdollista. Koska julkisuusmekanismit ovat ainakin kokeneille viestijöille osin ennustettavia, voi ennustettavissa olevia tapahtumia käyttää tietoisesti osana politiikan representaatiota. Tämä voidaan tehdä moraalisesti perustellusti tai vähemmän perustellusti. Lisäksi viestintä voi myös epäonnistua. Kun suuri julkisuus on ahdas (pitkiä ajatusketjuja ei ole mahdollista esittää missään viestimessä, joka tavoittaa suuren joukon potentiaalisesta yleisöstä) ja henkilöi asiat, voi harkitsemattomasta viestinnästä syntyä myös yleisesti väärä käsitys representoitavaksi aiotusta politiikasta (vrt. hallituksen "verotus kevenee" -tiedote, joka jaetaan joka kotiin). Julkisuudessa muotoutuneet käsitykset on otettava huomioon politiikan representaatiossa ainakin "symbolisesti", koska demokraattisiin hyveisiin nojaavassa poliittisessa kulttuurissa julkisuudessa muotoutuneisiin päättömiinkään linjauksiin ei voi suhtautua välinpitämättömästi.

Edellä hallinnon relaatorakennetta hahmottava, melko muodollinen esitys muodostaa tämän artikkelin näkökulman politiikan representaatioon hallinnossa. Seuraavaksi kuvataan edustuksellisen byrokratian teoriaa, jonka taustalla voidaan nähdä yritys vastata virkamieskunnan kontrollin ongelmiin. Lähtökohtana on ollut ajatus, että yllä esitetystä relaatorakenteesta virkamieskunta on muodostunut liian itsenäiseksi politiikan sisällön muotoilijaksi. Ei ole riittäviä takeita siitä, että virkamiehet edistävät toiminnallaan yleistä etua. Tästä syystä pitäisi löytää rakenteita, joilla virkamieskunta tuotaisiin lähemmäksi sitä kansaa, joka demokratiassa on vallankäytön legitimitietin lähde. Meierin (1975, 526) mukaan edustuksellinen byrokratia tarkoittaa "kansallista byrokratiaa, jossa byrokraatit muistuttavat (*resemble*) suurta yleisöä sosiaalisen alkuperän

ja yleisten arvojen osalta". Meier ei kuitenkaan pidä edustuksellisenä demokratiana sitä, että virasto edustaa aktiivisesti oman asiakasryhmänsä etuja miten tahansa ne onkaan aggregoitu. Teorian läh-
tökohtana ovat yhdysvaltalaiset kokemukset virkamieskunnan roo-
lista. Vaikka poliittisissa järjestelmissä on selviä eroja, kyse on yleis-
emmästä asiasta. Kaikissa länsimaissa – ainakin – on oltu kiin-
nostuneita siitä, vaikuttaako hallintokoneiston jäsenten sosiaalinen
tausta ja ajattelutapa politiikan sisältöön ja poliittisen järjestelmän
legitimiteettiin. Kyse on siitä, kenen politiikkaa virkamieskunta lo-
pulta representoi.

Edustuksellisen byrokratian teoria

Edustuksellisen byrokratian teorian (*theory of representative bureauc-
racy*) alkujuuret liitetään yleensä Kingsleyn (1944) ajatuksiin brit-
tiläisen virkamieskunnan ytimen (*Civil Service*) luokkataustasta. Ideana oli, että virkamieskunta edustaa aina vallassa olevaa luokkaa
parhaiten, minkä vuoksi asiasta ei välttämättä nouse suurta hälyä. Yhdysvalloissa Levitan (1946) kehitteli ajatusta ja esitti, että kansa-
laiset hyväksyisivät helpommin virastojen toimenpiteet, mikäli vir-
kamiehistön kokoonpano vastaisi paremmin yhteiskunnan demo-
grafisia ominaisuuksia. Long (1952) korosti tämän merkitystä yh-
teiskuntapolitiikan legitimaation kannalta ja nosti Meierin (1975)
mukaan ensimmäisenä esiin sekä virkamieskunnan sosiaaliset omi-
naispiirteet että arvot. Pitkinin (1967) mukaan kyseessä on repre-
sentaatio, joka välittää informaatiota väestön keskeisistä ominai-
suuksista ja mielipiteistä sekä oikeuttaa melko pienen ihmisryhmän
toiminnan koko kansakunnan puolesta. Krislov (1974) toi esiin yk-
silöiden sosialisatian, joka johtaa tiettyihin arvoihin ja uskomuk-
siin. Nämä eroavat merkittävällä tavalla esimerkiksi rodun, etnisen
taustan ja sukupuolen mukaan. Parempi edustavuus johtaisi heidän
mukaansa siihen, että hallinnon toiminta heijastaisi paremmin kan-
salaisryhmien arvoja ja uskomuksia. Näin näkee myös Meier (1979)

edustuksellisen byrokratian yleisimmän tulkinnan: sama sosiaalinen alkuperä johtaa samanlaiseen sosialisointiin, sitä kautta samanlaisiin asenteisiin, minkä johdosta politiikka on responsiivista suhteessa suuren yleisön tarpeisiin. Mosher (1982) teki eron demografiaan perustuvan passiivisen edustuksellisuuden ja aktiivisen edustuksellisuuden välillä. Jälkimmäinen edellyttää virkamiehiltä aloitteellisuutta, joka ei välttämättä ole sopusoinnussa virkamiehiltä edellytettävän neutraalisuuden kanssa. Limin (2006) mukaan tätä normatiivista ristiriitaa ei ole ratkaistu eikä myöskään tutkimuksessa juuri käsitelty. Taustalta löytynee se seikka, että edustuksellisuutta on tarkasteltu vähemmistöryhmien näkökulmasta, eikä vähemmistön vahvempaa vaikutusvaltaa ole pidetty virkamiesten puolueettomuuden kannalta ongelmana.

Pitkin (1967) ei pidä informaation välittämistä ongelmattomana, koska poliittisesti merkittävä tieto on jatkuvan muutoksen alla ja koska virkamiehet toimivat myös aktiivisesti, eivät pelkästään puhu taustansa mukaisista asioista. Aktiivinen toiminta tarkoittaa konsensukseen johdattamista ja politiikan muotoilua. Sosiaalisen taustan ja toimintasisällön korrelaatio suhde ei ole mitenkään yksinkertainen. Kuvailevien ominaisuuksiensa puolesta paras virkamies ei ole välttämättä toimintakykynsä kannalta paras. Meierin (1975; 1979) esittämä teorian kritiikki on osuva: 1) perinteisten byrokratian valvontakeinojen oletetaan olevan tehottomia tavoiteltaessa virkamiesten vastuunalaisuuden toteutumista, mutta sille ei esitetä todistusaineistoa; 2) edustuksellisuus perustuu pelkästään virkamiesten sosiaalisiin taustatekijöihin eli toissijaisiin muuttujiin, koska niiden yhteydestä ensisijaisiin muuttujiin eli arvoihin ei tiedetä tarpeeksi; 3) sosioekonomisiin tekijöihin perustuvat arvot eivät ole pysyviä, sillä sosialisointi jatkuu koko eliniän ja sosiaalinen nousu muuttaa arvoja; ja 4) byrokratia ei tee päätöksiä kokonaisuutena, siksi ennen muuta virastojen johdon tulee toimia edustuksellisesti. Lisäksi tulevat kaikki muut poliittiset paineet, joihin nähden virkamiesten tulee olla responsiivisia. Myöhemmissä tutkimuksissaan

Meier (esim. Meier ja O'Toole Jr. 2006) on suhtautunut vähemmän kriittisesti teoriaan ja on vakuuttunut byrokraattien sosiaaliseen taustaan kiinnittyvien arvojen merkityksestä poliittisten toimintalinjojen muotoilussa ja toimeenpanossa. Edustuksellisen byrokratian tutkimus pystyy hänen mielestään vastaamaan siihen byrokratian poliittisen kontrollin kannalta tärkeään kysymykseen, miten byrokratia toimii silloin, kun poliittista ohjausta ei ole.

Varhemmassa tutkimuksessa nousee voimakkaasti esille passiivinen edustuksellisuus: sosiaalisen taustan ajatellaan vaikuttavan jotenkin luonnonvoimaisesti politiikan sisältöön. Uudemmassa tutkimuksessa kiinnitetään huomiota virkamiesten aktiiviseen toimintaan. Nykytutkimus pitääkin teorian ydinteemana sitä, miten passiivinen edustuksellisuus kääntyy aktiiviseksi ja mitkä tekijät tukevat tätä. Periaatteessa sosiaaliseen taustaan kytkeytyvä vaikutustapa koskee yhtä hyvin poliitikkoja kuin byrokraatteja. Latinalaisamerikkalaiseen väestöön kohdistuneissa tutkimuksissa on havaittu, että niin lakiasäätävissä elimissä kuin byrokratiassakin passiivinen edustaminen eli latinalaisamerikkalainen alkuperä johtaa aktiiviseen edustamiseen eli tätä väestönosaa hyödyttävään toimintaan (Meier ja O'Toole Jr. 2006). Meierin ja Nicholson-Crotty (2006) mukaan naispoliisien määrä korreloi positiivisesti seksuaalisesta väkivallasta tehtyjen ilmoitusten ja pidätysten määrän kanssa. Bellin ja Rosenthalin (2003) mukaan USA:n kongressin valiokuntien naispuolinen henkilöstö edistää naisille tärkeitä asioita jos 1) etujärjestöt edellyttävät passiivisen edustuksen käyttämistä aktiivisesti, 2) naispuolisella henkilöstöllä on tarvittava mielenkiinto, asiantuntemus ja status, sekä 3) vaikuttamiselle muodostuva tilaisuus, henkilöstön autonomia ja asian poliittinen tärkeys yhdistyvät. Riippuvuudet eivät ole yleisesti yksinkertaisia ja tutkimukset päättyvät usein moniselitteisiin vaikutuksiin tai suoraan teorian vastaisiin tuloksiin (esim. Andrews ym. 2005; Hinder ja Young 1998; Pitts 2005). Osaksi kysymys on siitä, että asiaa on varsin vaikea tutkia. Sekä edustamisen prosessia että sen vaikutuksia pitäisi tutkia hyvin monien mittarien kautta.

Lim (2006) on kiinnittänyt erityisesti huomiota passiivisen ja aktiivisen edustuksellisuuden erottelun perusteltavuuteen. Hän on toinen virkamiesten aktiivisen eduksellisuuden normatiivisesta ongelmallisuudesta, jota edellä käsiteltiin perustuslaillisen vallanjaon näkökulmasta. Limin erittelyn mukaan aktiivinen edustaminen ei ole kuitenkaan välttämättä byrokraattien puolueellisuutta, vähemmistöryhmien etujen korostamista enemmistöryhmien etujen kustannuksella, koska aktiivinen voi olla monella tavalla. Olennaista on tutkia lähemmin, mitä vaikutuksia passiivisella edustuksellisuudella on käytännön toiminnassa. Hän keskittyy nimenomaan vähemmistöryhmiin kuuluvien virkamiesten toiminnan vaikutuksiin, jotka hyödyttävät vähemmistöryhmiin kuuluvia asiakkaita (esim. koulutuksen ja maatilalainoituksen alueella). Aiemman tutkimuksen kritiikin perusteella Lim muodostaa taksonomian nämä hyödyt aikaansaavista vaikutustavoista.

Vähemmistöbyrokraatit voivat hyödyttää yhteiskunnallista vähemmistöä paitsi suoraan myös epäsuorasti. *Suora vaikutus* perustuu vähemmistöbyrokraatin omaan käyttäytymiseen (esim. lainapäätöksenteossa), mutta epäsuora vaikutus perustuu muiden byrokraattien tai vähemmistöasiakkaiden käyttäytymiseen. Suorat vaikutustavat ovat olleet pääasiallinen tutkimuskohde. Yksi mahdollinen vähemmistöä hyödyttävän suoran vaikutuksen lähde on *puolueellisuus*. Vähemmistöasiakkaita suositaan tietoisesti. Toinen mahdollinen vähemmistölle edullisten vaikutusten lähde voivat olla *yhteiset arvot ja uskomukset*. Kun vähemmistövirkamies toimii omien arvojensa mukaan, toimii hän samalla vähemmistöasiakkaan arvojen mukaan. Kolmas mahdollisuus on *empaattinen ymmärtäminen*. Mikäli vähemmistövirkamiehellä ei ole samaa arvomaailmaa enää – tai ei ole koskaan ollutkaan – kuin asiakkaalla, virkamiehen kuuluminen vähemmistöön auttaa kuitenkin paremmin ymmärtämään asiakkaan arvomaailmaa, koska hän on sosiaalisen taustansa vuoksi siitä paremmin perillä.

Yhteinen arvomaailma ja empaattinen ymmärtäminen voivat Limin mallinnuksessa vaikuttaa, vaikka puolueellisuutta ei esiin-

tyisikään. Itse asiassa ne vaikuttavat todennäköisemmin ja helpommin, koska puolueellisuutta pidetään epäammattillisena ja koska nimenomaan puolueettomuuden voidaan ajatella pitkällä aikavälillä hyödyttävän myös vähemmistöä. Yhteinen arvomaailma ja empaattinen ymmärtäminen eivät kuitenkaan voi tässä mallissa hyödyttää vähemmistöä, ellei vähemmistöryhmällä ole edustajia virkamieskunnassa. Ilman edustusta palvelu ei ole myöskään todennäköisesti hyvää, koska vähemmistöasiakkaiden tilannetta ei ymmärretä riittävän hyvin. Lim ei kuitenkaan ota huomioon, että vähemmistövirkamiehen ja vähemmistöasiakkaan yhteinen arvomaailma voi syrjiä enemmistöasiakkaita, jos heillä on erilainen arvomaailma. Olennaiseksi tulee arvomaailmojen oikea kohtaaminen, mille asetuu suuria käytännön esteitä pyrittäessä vähänkin kattavampaan yhteensopivuuteen.

Vähemmistöbyrokraatit voivat hyödyttää vähemmistöä myös epäsuorasti. He voivat vaikuttaa muiden byrokraattien käyttäytymiseen reaktiivisella tarkkailulla: he voivat osoittaa syrjiviä käytäntöjä muiden työssä. Toinen vaikutustapa syntyy muiden byrokraattien oman toiminnan tuloksena, kun he rajoittavat syrjiviä käytäntöjään siitä syystä, että vähemmistöbyrokraateilla on mahdollisuus kritisoida heitä. Kolmas mahdollisuus on, että vähemmistöbyrokraattien oma toiminta aikaansaa hieman pitemmällä aikavälillä muutoksia muiden byrokraattien arvoissa ja uskomuksissa, ei vain käyttäytymisessä. Tämä on *resosialisaatiota*.

Vähemmistöbyrokraatit voivat hyödyttää epäsuorasti vähemmistöä – paitsi vaikuttamalla muihin byrokraatteihin – vaikuttamalla itse asiakkaiden käyttäytymiseen. Mikäli vähemmistöryhmään kuuluvat tietävät heitä palvelevien virkamiesten kuuluvan samaan vähemmistöön, tämä voi lisätä halua ryhtyä asiakkaaksi, mikä puolestaan tehostaa palvelujen käyttöä. Tätä Lim nimittää *kysyntäkanustimeksi*. Toisaalta vähemmistöön kuuluvat virkamiehet osaavat paremmin stimuloida vähemmistöön kuuluvia asiakkaita, mikä voi näkyä poliittisen toimintaohjelman tavoitteisiin kuuluvina asiakkaiden käyttäytymismuutoksina. Asiakkaat saattavat jopa etsiä vä-

hemmistövirkamiesten hyväksyntää, koska he samaistuvat heihin. Lim kutsuu tätä vaikutustapaa *yhteistuotantokannustimeksi*.

Limin mukaan monien empiiristen tutkimusten tulokset, joiden tulkitaan vahvistavan edustuksellisen byrokratian teoriaa, eivät ota huomioon välillisiä vaikutustapoja. Kun niitä ei ole kontrolloitu, vähemmistöjä hyödyttävien vaikutusten tulkitaan syntyvän vähemmistövirkamiesten aktiivisesta pyrkimyksestä hyödyttää vähemmistöä. Mikäli tätä arvioidaan virkamiesaseman normatiivisesta näkökulmasta, puolueellisuustulkinta on lähellä. Sitä ei kuitenkaan tuoda avoimesti esiin. Limin mukaan vähemmistön asemaa parantavat vaikutukset voivat syntyä kuitenkin epäsuorien vaikutustapojen kautta tai suoriin vaikutustapoihin kuuluvan saman arvomaailman tai empaattisen ymmärtämisen kautta. Näin myönteisten vaikutusten takana ei välttämättä olekaan puolueellisuus. Tästä syystä Limin mukaan nykytutkimuksen käyttämä erottelu passiiviseen ja aktiiviseen edustuksellisuuteen antaa väärän kuvan koko asiasta. Olisi parempi puhua jonkin sosiaalisen ryhmän edustuksesta ja erilaisista lähteistä, joista sen sisällöllisesti hyödylliset vaikutukset syntyvät.

Limin tekemät erottelut ovat hyödyllisiä politiikan representaation jäsentämisen kannalta, mutta samalla ne kattavat representaatiosta vain osan. Seuraavassa hyödynnetään edellä kuvattua edustuksellisen byrokratian teoriaa poliittisen representaation alustavan mallin jalostamisessa.

Edustuksellisen byrokratian teoria ja politiikan representaatio hallinnossa

Edustuksellisen byrokratian suora anti anti politiikan representaation käsittämisessä keskittyy yksittäisten byrokraattien merkitykseen tiettyjen väestöryhmien etujen ja preferenssien edistämisessä. Byrokraatti on näissä tutkimuksissa ehkä useimmiten ns. tuotannol-

lista työtä tekevä julkisen organisaation jäsen, kuten opettaja, työnvälittäjä, sosiaalityöntekijä, rikostutkija tai poliisi, vaikka monissa tutkimuksissa on myös mukana administraattori-termillä luokiteltuja byrokraatteja (esim. Kim 2003). Edustuksellisen byrokratian teorian toimivuutta onkin helpompi tutkia tilanteissa, joissa virkamies ja kansalainen (tai asiakas) kohtaavat. Tällöin tulevat esiin selkeimmin tämän teorian tutkimuksissa useimmin esillä olevat demografiset tekijät: rotu, etninen tausta ja sukupuoli. Mitään teoriaan itseensä liittyvää syytä ei ole, etteikö sen piirin voisi lukea myös varsinaiset hallinnolliset toimijat, ne, jotka eivät kuulu julkisten palvelujen suorittavaa työtä tekevään henkilöstöryhmään. Teorian mukaiset vähemmistön asemaa edistävät vaikutukset eivät kuitenkaan toimi hallinnonryhmän osalta samalla tavoin, koska varsinaisia asiakaspalvelutyön kontakteja ei juuri ole. Hallinnollisten toimijoiden harkintavalta vaikuttaa asiakaspalvelutyötä tekevien toimintamahdollisuuksiin, mutta sitä kautta tuleva palaute palvelujen toimivuudesta suodattuu, kun se raportoidaan asiakaspinnasta irti olevien henkilöstöryhmien käyttöön. Tämän teorian yksi rajoite onkin siinä, että sen empiirisen tutkimuksen kohdealueena on ollut ennen muuta asiakaspinnassa tehtävä palvelutyö, eivät kaikki julkisten organisaatioiden työtehtävät.

Toinen rajoite teorialla on keskittyminen toimeenpanokontekstiin, jossa tehtävät ja suoritteet on jo määriteltä. Politiikan representaatioissa tärkeää on myös valmistelutyö, jonka pohjalta tehtävät ja suoritteet syntyvät ja määritetään osaksi viranomaisen toimintaa. Koska edustuksellisen byrokratian tutkimus on pääosin empiiristä ja kun valmistelussa artikuloituvan representaation tutkiminen on vaikeaa, tämä rajoite on ymmärrettävä. Esimerkiksi vähemmistöryhmien etujen toteutumisen näkökulmasta on kuitenkin vähintään yhtä tärkeää tutkia näiden vähemmistöjen representoitumista valmistelussa kuin päätösten toimeenpanossa.

Kolmas rajoite teorialla on, että se ei ota huomioon perustuslailisen vallanjaon näkökulmasta lankeavia normatiivisia kysymyksiä,

jotka koskevat byrokraattien vallan ja aloitteellisuuden rajoja ja legitimaatiota. Teorian lähtökohtana on virkamiesten harkintavalta. Oletus ilmeisestikin on, että säädettyjen päätösten ja toimivaltarajojen sisään jäävä harkintavalta on virkamiehen vapaasti käytettävissä. Tällöin tullaan politiikan representaation sille alueelle, jossa representaatiossa käytettävät välineet voivat olla aineellisia ja hallinnollisia oikeusnormeja heikompia. Esimerkiksi viraston strategia säätelee virkamiehen harkintavallan käyttöä. Strategian vastainen toiminta ei välttämättä ole laitonta mutta ei myöskään viraston johtamisjärjestelmän mukaista. Johdon välittävään rooliin onkin kiinnitetty teorian kritiikissä huomiota (ks. Andrews ym. 2005). Viraston toimintaa säätelevät paitsi viraston ulkopuolella tehdyt päätökset (suomalaisen käytännön mukaan esim. lait ja asetukset, hallituksen periaatepäätökset, tulossopimukset) myös viraston sisäiset päätökset (esim. yleinen toimintastrategia ja osakysymyksiä koskevat toimintaohjelmat). Virastojen itse tekemien päätösten tulisi olla johdonmukaisia suhteessa ylemmän tason päätöksiin, vaikka nämä eivät olekaan oikeusnormien tasoista politiikan representaatiota. Edustuksellisen byrokratian teorian normatiiviset ongelmat liittyvät juuri siihen, minkä kriteerien mukainen harkinta on politiikan representaatiota ja minkä kriteerien mukainen ei. Kriteerit koskevat käytännössä sekä ihmisryhmiä että politiikan asiasisältöjä yhtä aikaa. Siirtymäalue on harmaa, koska linjaukset ovat usein terminologisesti epätasemmalla, mutta siirtymäalueen tulkinta kuuluu virkamiehen velvollisuuksiin poliittisessa demokratiassa.

Byrokraattien sosiaalisen taustan kautta on edustuksellisuuden kriteereiksi nostettu useimmiten – amerikkalaisen kontekstin johdosta – rotu ja etninen tausta sekä – naisten poliittisen aseman vahvistumisen myötä – sukupuoli. Muina kriteereinä on käytetty eri tutkimuksissa seuraavia: ikä, koulutus ja seksuaalinen orientaatio. Näiden päälle voitaisiin lukea koko joukko erilaisia alakulttuureita ja elämäntapoja, joiden edustajien pitäisi toimia myös virkamiehinä (esim. entisten rikollisten, rallikuskiensa ja huumeiden väärinkäyttä-

jien osaaminen olisi erittäin hyödyllistä poliisitoiminnassa). Myös maantieteellinen kotipaikka ja äidinkieli pitäisi ottaa tutkimuksissa huomioon. Edustuksellisen byrokratian teoriassa mainitaan poliittisesti valittavat virkamiehet, mutta tämä liitetään pikemminkin poliittiseen edustuksellisuuteen kuin hallinnolliseen. Kun byrokraattisen edustuksellisuuden sisällön ajatellaan liittyvän myös arvomaailmaan, ei virkamiesten poliittisia kantoja voi sivuuttaa. Tältä osin lähtökohtana on kuitenkin virkamiesten puolueettomuus, vaikka jokaisella onkin/olisikin poliittinen kanta vaaleissa. Epäpoliittisten virkamiesten rekrytointi poliittisin perustein virkamieskunnan riittävän monipuolisen poliittisen taustan takaamiseksi muodostaa yhtälön, jossa edustuksellisen byrokratian teoria joutuu hankaluuksiin, koska se ei integroi malliinsa normatiivisia vallanjakokysymyksiä. Puolueidentiteetin vahvuus on kuitenkin otettu joissakin tutkimuksissa mukaan henkilön taustaominaisuuksiin (esim. Selden ym. 1998).

Pienois kuvan muodostaminen koko kansasta on vähänkään täsmällisemmässä mielessä käytännössä mahdotonta, mutta ehkä tärkein viesti on, että poliittisesti merkittäviksi muodostuneiden enemmistö-vähemmistösuhteiden tulisi legitimitteettisistä näkyä myös byrokratian kokoonpanossa. Samalla on syytä muistaa Meierin edellä esitetty kritiikki, jonka mukaan byrokratia ei tee päätöksiä kokonaisuutena. Tiukassa mielessä samoja päätöksiä pitäisi olla tekemässä useita eritaustaisia byrokraatteja. Kun tämäkin on enimmäkseen mahdotonta (lähimmäksi päästään massaluonteisissa palveluissa), huomio kohdistuu virastojen johtoon. Yhden viraston johto ei voi muodostaa pienois kuvaa kansasta, minkä vuoksi tältäkin osin voidaan puhua vain kokonaisryhmästä (esim. naisten tai maahanmuuttajien osuus kaikista virastopäälliköistä). Edustuksellisen byrokratian tarkoittama laaja-alaisempi asiakkaiden tilanteiden huomioon ottaminen on ehkä kuitenkin tehokkainta ruohonjuuritason julkisissa palveluissa (esim. somalilähiöön somaliopettajia ja somalipoliiseja). Tämä mahdollistaa huonosti tunnettujen preferenssien

peilautumisen vuorovaikutustilanteissa ja myös informaation välittymisen uusien päätösten valmisteluprosesseihin.

Hallinnollisten toimijoiden asema on erilainen kuin julkisten palvelutyöntekijöiden asema politiikan representaation näkökulmasta. Hallinnolliset toimijat voivat toimia taustaryhmänsä arvojen pohjalta suoraan tai epäsuorasti Limin kuvaamalla tavalla, mutta kohteena ovat useammat relaatiot kuin mihin Lim kiinnittää huomiota. Edustuksellisen byrokratian teoria (ja siten Lim) kiinnittää huomiota representaatiorelaatioon 8 (kansalaisyhteiskunnasta hallintoon), jonka tulisi näkyä relaatiossa 7 (hallinnosta kansalaisyhteiskuntaan). Hallinnollisten toimijoiden on otettava mukaan myös relaatiot 5 ja 6 (vuorovaikutus hallituksen suuntaan) sekä 9 ja 10 (vuorovaikutus parlamentin/valtuuston) kanssa. Hallinnollinen toimija ei voi näissä relaatioissa toimia oma-aloitteisen puolueellisesti, mutta mikäli hallituksen linjana on toimia puolueellisesti, on tuo puolueellisuus toteutettava puolueettomasti eli yhdenvertaisesti kaikissa asian vaatimissa suhteissa. Suoran vaikuttamisen muut muodot ovat helpompia. Yhteinen arvomaailma helpottaa hallinnollisen toimijan työtä, koska hänen ei tarvitse vertailla omaa ja hallituksen – tai toisaalta etujärjestöjen – kantoja keskenään, vaan toimia niin kuin muutoinkin toimisi. Yhteisen arvomaailman tapauksessa virkamies uskoo itsekin politiikan sisällölliseen oikeutukseen eikä vain noudata sitä ulkoisesti. Pluralistisessa lähestymistavassa riittää, että arvomaailma on jonkin etujärjestön kanssa yhteinen, mutta perustuslakikeskeisessä lähestymistavassa arvomaailman pitäisi edustaa koko kansalaisryhmää ja kansaa (eikä esimerkiksi vain tietynrotuisia ihmisiä). Empaattinen ymmärtäminen kehittyy ainakin sellaisessa pitkäaikaisessa viranhoidossa, jossa poliittisen esimiehen puoluetusta muuttuu. Kokenut hallinnollinen toimija ymmärtää poliitikon tarpeet puoluekulttuurien tuntemuksen kautta ja osaa representoida politiikkaa oikein.

Epäsuorassa vaikuttamisessa hallinnollinen toimija voi reaktiivisen tarkkailun avulla vaikuttaa muiden hallinnollisten toimijoiden

voimassa olevien linjausten kannalta epäasianmukaisiin toimiin ja vahvistaa politiikan oikeaa representaatiota. Hän voi myös muodostaa itse esimerkin, joka rajoittaa tätä epäasianmukaista käyttäytymistä ainakin omassa työorganisaatiossa. Tällöin hän toimii hallinnollisena politiikan johtajana, jonka toiminta laajentaa lojailisuutta poliittisia linjanvetoja kohtaan. Mikäli tilannetta tulkittaisiin pluralistisesta näkökulmasta, virkamies valitsisi lojailisuuskohteen minkä tahansa eturyhmän. Perustuslaista lähtevien normatiivisten paineiden johdosta hän ei kuitenkaan voisi tehdä sitä julkisesti, mikäli hallituksen linja poikkeaa tuon eturyhmän linjasta. Resosialisaaation avulla hallinto-organisaatio voi omaksua uusia poliittisia arvoja ja alkaa toimia luonnostaankin virallisen poliittisen linjauksen mukaan. Suorittavan tason organisaatioissa ei resosialisaaation tarve välttämättä esiin, mikäli työ ei sinällään muutu (esim. päivähoitolapsia on vain enemmän tai vähemmän kuin ennen, kun politiikan muutos näkyy päivähoitoon käytettävissä olevien varojen määrän muutoksena).

Kun kyse on hallinnollisen toimijan asiakkaiden kautta syntyvästä epäsuorasta vaikuttamisesta, on tarkennettava, kuka on "asiakas", toisin sanoen se, johon nähden politiikkaa representoidaan: kansalaisyhteiskunnan kansalainen/kuntalainen tai organisaatio (nämä voivat olla myös erilaisia eturyhmiä), parlamentin/valtuuston jäsen, hallituksen jäsen tai näiden muodostamat erilaiset puhtaat ryhmät tai sekaryhmät. Hallinnollinen toimija voi näyttäytyä eri ryhmille eri tavoin luotettavana (kysyntäkannustin), mikä johtaa siihen, että hallinnollisen toimijan representoimaan politiikkaan mukaudutaan tai siihen uskotaan (esim. oppositioonkin kuuluvat toimijat kääntyvät hallituksen linjalle). Luotettavuuden kriteeri ei ehkä ole ihonväri, sukupuoli tai muu sellainen tekijä – mutta ehkä ammatillinen identiteetti tai joissakin tapauksessa epävirallisesti tunnettu poliittinen puoluekanta. Toisaalta voidaan ajatella, että hallinnollisen toimijan tunnetusti ehdoton puolueettomuus vahvistaa hänen argumenttinsa arvoa, ja hänen representoimaansa

hallituksen valmisteilla olevan tai jo vahvistetun politiikan sisällön luonnehdintaansa luotetaan ja hänen puoleensa käännytään jatkosakin. Hallinnollinen toimija voi myös stimuloida em. "asiakkaitaan" uuden kehitteillä olevan tai voimassa olevan politiikan puolelle, mikäli jokin yhteinen intressi ja arvomaailman osatekijä tai näihin liittyvä aiempi myönteisen vuorovaikutuksen historia löytyy (yhteistuotantokannustin). Hallintokulttuuri kuvaa monella tavalla sitä, mitkä tahot hallinnollisia toimijoita lähestyvät siksi, että ne pitävät heitä luotettavina politiikan representaation kysymyksissä. Lähestyminen toimii sekä politiikan valmistelussa (esim. korkean tason hallitusohjelman valmistelussa) että toimeenpanossa (esim. hallitusohjelman tulkinnessa). Tältä osin politiikan representaatio suhteessa eri "asiakkaisiin" vaihtelee paljon sen mukaan, millä julkisen sektorin organisaatiotasolla toimitaan.

Monissa yllä esitetyissä relaatioissa representaatio on myös vahvasti julkista ja mediassa esiin tuotua, minkä johdosta politiikan representaatio on samalla vahvasti symbolista representaatiota. Median kautta voivat välittyä ihonväri, sukupuoli, murre, vammaisuus, kulttuuritaustaiseen habitukseen liittyvät tekijät (kampaus, pukeutuminen, lihavuus, liikkuminen), titteli, paikkakunta ym. tekijät, joilla voi olla laaja-alaista mutta sumeaksi jäävää "symbolista" merkitystä sen kannalta, kuka katsoo julkisten toimijoiden edustavan heitä tai toimivan heidän puolestaan, kun politiikan asiasisällöt jäävät monin osin sivuun. Poliittisten ja hallinnollisten toimijoiden yhteinen mediaesiintyminen nostaa esiin myös tarpeen "näytellä" poliitikon ja hallinnoijan roolit oikein. Poliitikon tulee myös näyttää ja kuulostaa päätöksentekijältä ja hallinnoijan avustajalta kaikessa kielenkäytössä ja julkiseen tilaan asettumisessa.

Virkamiehistön vuorovaikutus kansalaisten kanssa päätösten valmistelussa ja toimeenpanossa on Cookin (1992) mielestä paljon demokraattisempi tehtävä kuin mikään, mikä määrittyy perustuslakilähtöisen hierarkkisen tai pluralistisen tai edustuksellisen byrokratian argumenttien kautta. Cookin näkökulmasta byrokratian

tehtävä on auttaa kansalaisyhteiskuntaa artikuloimaan arvonsa, aspiraationsa ja tarkoituksensa. Tämä voi olla tiettyyn tilanteeseen sopiva toimintaohje, mutta se ei ratkaise Cookin esillä pitämiä normatiivisia ongelmia. Jo olemassa olevaa eri arvojen kannatuksen voimakkuutta ei myöskään välttämättä voi pitää annettuna politiikan representaatiossa, sillä silloin politiikka ja julkisen sektorin toiminnan uudistuminen perustuvat enemmän historiaan katsoviin vallitseviin arvoihin kuin tulevaisuuteen katsoviin mutta vielä vähän kannatettuihin arvoihin. Näiden puolesta puhuminen asettuu poliittisten toimijoiden vastuulle.

Vuorovaikutuksen ja artikuloimisen rajat täytyy jo resurssisyistä määritellä jotenkin, minkä vuoksi edustuksellisen politiikkainsitutiution linjanvedot ovat myös tarpeen. Näihin linjanvetoihin voi periaatteessa sisältyä myös hallinnollisten toimijoiden suuret vapaudet tehdä valintoja sekä valmistelussa että toimeenpanossa, mutta tilivelvollisuusjärjestelmät eivät välttämättä kykene estämään byrokratian itseintressin vahvistumista, mikäli vapaudet ovat kovin laajat. Kuvatun artikuloinnin näkökulmasta ehkä selkein perustuslaillisesti legitimoitu hallinnollisten toimijoiden aktivoiva tehtävä on rohkaista kansalaisia politikoimaan, koska se ei kuulu hallinnoijille.

Politiikan representaatio hallinnossa on laajempi kysymys kuin kansalaisyhteiskunnan ja hallinnollisen toimijan vuorovaikutussuhteet. Yllä on yritetty kuvata politiikan representaatiota hallinnossa laajemmin kuin mitä edustuksellisen byrokratian teorian kohdealue kattaa. Teoriaan liittyvä tieteellinen keskustelu on kuitenkin tarjonnut käyttökelpoisia välineitä jäsentää politiikan representaatiota hallinnossa, minkä mallintamisesta on tässä esitetty vain muutamia sormiharjoituksia koluamalla teorian "takahuoneita".

Lähteet

- ALLISON, GRAHAM T., JR. 1971. *Essence of Desicion: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Litte, Brown.
- ANDREWS, RHYS, BOYNE, GEORGE A., MEIER, KENNETH J., O'TOOLE, LAWRENCE J., JR. JA WALKER, RICHARD M. 2005. Representative Bureaucracy, Organizational Strategy, and Public Service Performance: An Empirical Analysis of English Local Government. *Journal of Public Administration Research and Theory* 15:4, 489–504.
- Asetus virkavalasta ja virkavakuutuksesta sekä tuomarINVALASTA ja tuomarinvakuutuksesta 23.12.1987/1183.
- BELL, LINDA COHEN JA ROSENTHAL, CINDY SIMON. 2003. From Passive to Active Representation: The Case of Women Congressional Staff. *Journal of Public Administration Research and Theory* 13:1, 65–82.
- COOK, BRIAN J. 1992. The Representative Function of Bureaucracy: Public Administration in Constitutive Perspective. *Administration & Society* 23:4, 403–429.
- CRANE, TIM. 2005. Representation. Teoksessa *The Oxford Companion to Philosophy*. Oxford Reference Online. Oxford University Press. [<http://www.oxfordreference.com/views/ENTRY.html?subview=Main&entry=t116.e2196>], luettu 2.5.2007.
- GILBERT, CHARLES E. 1963. Operative Doctrines of Representation. *The American Political Science Review* 57:3, 604–618.
- HINDER, JOHN J. JA YOUNG, CHERYL D. 1998. Representative Bureaucracy: The Theoretical Implications of Statistical Interaction. *Political Research Quarterly* 51:3, 655–671.
- KIM, CHON-KYUN. 2003. Representation and Policy Outputs: Examining the Linkage Between Passive and Active Representation. *Public Personnel Management* 32:4, 549–559.
- KINGSLEY, J. DONALD. 1944. *Representative Bureaucracy: An Interpretation of the British Civil Service*. Yellow Springs: Antioch Press.

- KRISLOV, SAMUEL. 1974. *Representative Bureaucracy*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- LEVITAN, DAVID M. 1946. The Responsibility of Administrative Officials in a Democratic Society. *Political Science Quarterly* 61:4, 562–592.
- LIM, HONG-HAI. 2006. Representative Bureaucracy: Rethinking Substantive Effects and Active Representation. *Public Administration Review* 66:2, 193–204.
- LONG, NORTON. 1952. Bureaucracy and Constitutionalism. *The American Political Science Review* 46:3, 808–818.
- LOWI, T.J. 1979. *The End of Liberalism: The Second Republic of the United States*. 2nd ed. New York: Norton.
- MEIER, KENNETH J. 1975. Representative Bureaucracy: An Empirical Analysis. *The American Political Science Review* 69:2, 526–542.
- . 1979. *Politics and the Bureaucracy: Policymaking in the Fourth Branch of Government*. North Scituate: Duxbury Press.
- MEIER, KENNETH J. JA NICHOLSON-CROTTY, JILL. 2006. Gender, Representative Bureaucracy, and Law Enforcement: The Case of Sexual Assault. *Public Administration Review* 66:6, 850–860.
- MEIER, KENNETH J. JA BOHTE, JOHN. 2001. Structure and Discretion: Missing Links in Representative Bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory* 11:4, 455–470.
- MEIER, KENNETH J. JA O'TOOLE, LAURENCE J., JR. 2006. Political Control versus Bureaucratic Values: Reframing the Debate. *Public Administration Review* 66:2, 177–192.
- MOSHER, FREDERICK C. 1982. *Democracy and the Public Service*. 2nd ed. New York: Oxford University Press.
- NISKANEN, W.A. 1971. *Bureaucracy and the Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.
- PITKIN, HANNA FRENICHEL. 1967. *The Concept of Representation*. Berkeley: University of California Press.

- PITTS, DAVID W. 2005. Diversity, Representation, and Performance: Evidence about Race and Ethnicity in Public Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory* 15:4, 615–631.
- ROURKE, FRANCIS E. 1984. *Bureaucracy, Politics and Public Policy*. 3rd ed. Boston: Little, Brown.
- SELDEN, SALLY COLEMAN, BRUDNEY, JEFFREY L. JA KELLOUGH, EDWARD J. 1998. Bureaucracy as a Representative Institution: Toward a Reconciliation of Bureaucratic Government and Democratic Theory. *American Journal of Political Science* 42:3, 717–744.
- SOWA, JESSICA E. JA SELDEN, SALLY COLEMAN. 2003. Administrative Discretion and Active Representation: An Expansion of the Theory of Representative Bureaucracy. *Public Administration Review* 63:6, 700–710.
- SKINNER, QUENTIN. 2005. Hobbes on Representation. *European Journal of Philosophy* 13:2, 155–184.
- WEBER, MAX. 1978. *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*, 2 Vols. Toim. Guenter Roth ja Claus Wittich. Berkeley: University of California Press.