

TUTKIMUSSELOSTEET JA KOMMENTIT

TATU VANHANEN

MÄÄRÄENEMMISTÖSÄÄNNÖKSETKÖ MUUTOSTEN JARRUNA?

»Ja erityisesti huomattakoon: se (vuoden 1906 valtiosääntöuudistus) ei luonut myöskään järjestelmää, jonka avulla näiden valtasuhteiden muuttaminen parlamentaarista tietä enemmistödemokraattisin keinoin olisi tullut edes mahdolliseksi... Oikeudellisen jatkuvuuden vankin turva lepää tällä hetkellä toisaalta valtiosääntömme sisältämissä määräenemmistösäännöksissä, toisaalta taas presidentin laajoissa valtaoikeuksissa.»¹

Perustuslakiemme tarkistamisesta tähän asti käydyssä keskustelussa on mm. ehdotettu määräenemmistösäännösten vähentämistä tai kokonaan poistamista, presidentin valtaoikeuksien supistamista eduskunnan hyväksi, sosiaalisten ja taloudellisten oikeuksien lisäämistä kansalaisten oikeuksien luetteloon, presidentin vaalitavan muuttamista suoraksi kansanvaaliksi ja lakien perustuslainmukaisuuden tutkimista siirrettäväksi erityiselle valtiosääntötuomioistuintielle. Puutun tässä vain yhteen mainituista ehdotuksista, määräenemmistösäännöksistä käytyyn keskusteluun, koska näyttää ilmenevän taipumusta vierrittää määräenemmistöpykälille kohtuuttoman suuri syy siitä, ettei Suomessa ole suoritettu poliittisen ja taloudellisen järjestelmän perusteisiin syvällisemmin kajoavia uudistuksia.

Aluksi periaatteellinen kysymys: Onko perustuslakien muuttaminen yksinkertaisella enemmistöllä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä demokraattisempaa kuin määräenemmistön vaatiminen perustuslakien muuttamiseen? Tähän kysymykseen ei voi antaa yksioikoista vastausta, sillä vastaus voi olla erilainen erilaisissa yhteiskunnissa ja tietysti riippua myös siitä, mitä itsekin demokratialla tarkoittaa. En poikkea pitemmälti demokratia-käsitteestä käytyyn loputtomaan keskusteluun, mutta tähdennän sitä, että mielestäni demokratiaan pitää aina sisältyä myös vähemmistöjen edustamien näkökohtien huomioon ottaminen. Tästä näkökulmasta katsottuna yksinkertainen enemmistödemokratia ei aina ja kaikkialla ole ehdottomasti demokraattisempaa kuin määräenemmistön vaatiminen tärkeisiin ratkaisuihin. Poliittisesti ja sosiaalisesti homogeenisissa yhteiskunnissa ei ole nähty tarvetta vähemmistöjen suojelemiseen määräenemmistösäännöksillä, koska sellaisissa yhteiskunnissa enemmistön ei otaksuta ryhtyvän vähemmistön etuja jyrkästi loukkaaviin

muutoksiin. Niinpä esim. Englannissa parlamentin yksinkertaisen enemmistön vallankäytölle ei ole asetettu mitään perustuslaillisia rajoituksia.² Se ei kuitenkaan huolestuta englantilaisia, koska heidän valtapuolueensa ovat järjestelmän perusteista tai ainakin pelisäännöistä siinä määrin yksimielisiä, ettei ole pelkoa oppositiota syvästi järkyttävistä muutoksista. Työväenpuolueen enemmistökausienkin aikana lordit ovat voineet nukkua yönsä rauhassa tietoisina siitä, että ovat vielä aamullakin lordeja. Toisin on asia sosiaalisesti tai ideologisesti heterogeenisissa yhteiskunnissa. Jos väestö on esim. rodun, kielen tai uskonnon perusteella jakautunut jyrkästi poikkeaviin ryhmiin, voidaan määräenemmistön vaatimista valtiosäännön muutoksiin pitää paljon demokraattisempaa menetelmänä kuin muutosten tekemistä yksinkertaisella enemmistöllä tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä. Loppujen lopuksi sellaisia valtiosääntöjä, joita voidaan muuttaa yhtä helposti kuin tavallisia lakeja, on suhteellisen vähän.³ Ei todellakaan vaikuttaisi kovin demokraattiselta, jos rodullinen, kielellinen tai uskonnollinen enemmistöryhmä voisi enemmistödemokratiaan vedoten pysyvästi monopolisoida itselleen poliittisen ja taloudellisen vallan ja syrjäyttää vähemmistöryhmät. Tämän vuoksi esim. Kyproksella on yritetty aikaansaada valtiosääntöä, joka tehokkaasti turvaisi turkkilaisen vähemmistön oikeudet ja mahdollisuudet osallistua poliittiseen päätöksentekoon maassaan.⁴ Tilanne on sama sellaisissa maissa, joissa väestö on ideologisesti jyrkästi jakautunutta. Sellaisissa maissa rauhanomaisen yhteiselämän (jos sitä pidetään eräänä tavoitteena) voidaan otaksua sujuvan paremmin, jos vähemmistöä suojataan enemmistön mielivallalta. Vaatimalla merkittäviin päätöksiin määräenemmistö estetään päätökset, jotka olisivat jyrkästi ristiriidassa jonkin huomattavan ideologisen vähemmistöryhmän perustajien kanssa. Määräenemmistön tarjoamaa suojaa voivat käyttää hyväkseen kaikki vähemmistöt. Mutta kuuluuko Suomi näiden ideologisesti heterogeenisten valtioiden joukkoon? Suomessa ideologiset vastakohtat olivat aikaisemmin, vuosisadan alussa ja pitkälle kansalaissodan jälkeen, hyvin jyrkät (mistä juuri kansalaissota oli todistuksena). Nyt ideologiset vastakohtat eivät ole yhtä syviä kuin perustuslakeja säädettäessä, mutta onko Suomen kansa jo niin homogeeninen, että voitaisiin huolelta hylätä määräenemmistösäännökset ja siirtyä puhtaaseen enemmistödemokratiaan, on kysymys, johon en ole valmis vastaamaan varauksettoman myönteisesti. Kuitenkin ideologinen ja sosiaalinen yhtenäistyminen on jo niin pitkällä, että määräenemmistösäännöksiä voitaisiin mielestäni joiltakin osin nykyisestäään vähentää. Ei näytä todennäköiseltä, että eduskuntaan enää tulisi sellaista enemmistöä, joka ryhtyisi tekemään todella suurta vääryyttä jollekin kansanosalle.

Yhdyn Esko Riepuhan näkemykseen siitä, että vuosina 1906 ja 1917—19 säädettyjen tärkeimpien perustuslakiemme arvomaailma heijastaa säätäjiensä arvoja ja intressejä.⁵ Mielestäni siinä ei kuitenkaan ole mitään ihmeellistä, sillä on luonnollista, että ihmiset politiikassa pyrkivät ensi sijassa oman ryh-

mänsä etujen turvaamiseen ja että enemmistö saa näkemyksensä paremmin esille kuin vähemmistö. Sen sijaan en olisi valmis ilman muuta yhtymään hänen artikkelistaan esille käyvään käsitykseen, että jos vuoden 1906 valtiopäiväjärjestykseen ei olisi ajettu määräenemmistösäännöksiä jarruksi yksinkertaista enemmistöä vastaan, niin Suomessa olisi ollut olennaisesti paremmat mahdollisuudet suorittaa enemmistodemokraattisin keinoin suuriakin järjestelmän muutoksia.⁶ Muodollisesti Riepula on tietysti oikeassa katsoessaan, että yksinkertaisen ja 2/3 enemmistön välillä on olennainen ja jopa ratkaiseva ero, mutta käytännön politiikassa asia ei ole ollut näin päivänselvä. Todellisuudessa eduskunnassa on vain kerran, vuosina 1916—17, ollut sosialistinen enemmistö, joka olisi saattanut ryhtyä sosialistisiin uudistuksiin, jos se olisi ollut mahdollista eduskunnan yksinkertaisella enemmistöllä. Mutta olisivatko silloin tehdyt muutokset jääneet pysyviksi, on jo kokonaan toinen asia, koska uusien vaalien jälkeen eduskuntaan palannut ei-socialistinen enemmistö olisi tietysti voinut samaa enemmistodemokratiaa käyttäen peruuttaa sosialistisen enemmistön tekemät järjestelmän muutokset. Sosialistisilla puolueilla on tosin kaksi kertaa myöhemminkin (vaalikausina 1958—62 ja 1966—70) ollut eduskunnassa pieni enemmistö, mutta kummallakaan kerralla tuo enemmistö ei ideologisen hajanaisuutensa vuoksi olisi kyennyt mihinkään suuriin järjestelmän muutoksiin, vaikka perustuslakeja olisi voitu muuttaa yksinkertaisella enemmistöllä. Kummallakaan kerralla sosialistinen enemmistö ei halunnut edes muodostaa sosialististen puolueiden hallitusta, vaikka siihen olivat täydet perustuslailliset mahdollisuudet.

Perustuslakien muuttamiseen ja perustuslainsäätämisyjärjestyksessä suoritettuun lainsäädäntöön tarvitaan eduskunnassa äänten enemmistö ja päätöksen hyväksyminen muuttamattomana 2/3 enemmistöllä uudelleen vaalien jälkeisillä valtiopäivillä. Toisena menetelmänä on lain hyväksyminen kiireelliseksi 5/6 enemmistöllä, jonka jälkeen se voidaan lopullisesti hyväksyä samoilla valtiopäivillä 2/3 enemmistöllä. Käytännössä kiireelliseksi julistamisen menettelyä on sen vaatimasta suuresta yksimielisyydestä huolimatta käytetty verrattomasti useammin kuin normaalia perustuslain muuttamisjärjestystä. Noin 90 % perustuslainsäädäntöjärjestyksessä hyväksytyistä laeista on ratkaistu kiireellisinä.⁷ Jos hankkeelle ei saada 5/6 enemmistöä kiireelliseksi julistamista varten, saadaan hanke kyllä ajan kanssa läpi 2/3 enemmistöllä. Presidentti voi veto-oikeudellaan korkeintaan lykätä ratkaisua yhdellä vaalikaudella, mutta ei estää eduskunnan 2/3 enemmistöä saamasta tahtoaan läpi.

Vastaus kysymykseen, missä määrin nämä määräenemmistösäännökset ovat todella estäneet eduskunnan yksinkertaista enemmistöä saamasta tahtoaan läpi, riippuu siitä, onko eduskunnan voimasuhteissa yksinkertaisen ja 2/3 enemmistön välillä ollut olennaisia eroja. Ensi näkemältä voisi luulla erojen olevan suuria, mutta tarkemmin asiaan perehdyttyään havaitsee helposti, että ero yksinkertaisen ja 2/3 enemmistön välillä on jo vuosikymmeniä ollut mel-

kein merkityksetön. Väitteen todistamiseen tarvitaan vain muutamia eduskunnan kokoonpanoa koskevia lukuja.

Itsenäisyyden alussa sosialistiset puolueet olivat jatkuvasti eduskunnassa vähemmistönä (60—85 edustajaa). Niissä oloissa sosialistisille puolueille ei olisi ollut mitään hyötyä enemmistödemokratiasta. Päinvastoin sitä olisi voitu käyttää vasemmistoa vastaan. Määräenemmistösäännökset itse asiassa lisäsivät vasemmiston vaikutusvaltaa itsenäisyyden alussa, sillä vuoden 1919 vaalien jälkeen eduskunta ei voinut tehdä mitään perustuslain muutosta vastoin sosialidemokraattisen puolueen tahtoa. Olisiko sitten maalaisliiton ja sosialidemokraattien muodostama yksinkertainen enemmistö ollut halukas joihinkin olennaisiin järjestelmän muutoksiin, jos se olisi käynyt päinsä enemmistödemokraattisin keinoin? Kysymykseen täytyy vastata kieltävästi, sillä maalaisliitolla ja sosiaalidemokraateilla ei ennen 1930-luvun loppuvuotia ollut juuri mitään yhteistoimintaa. Tilanne muuttui vasta vuoden 1936 eduskuntavaalien jälkeen, jolloin sosialidemokraatit ja maalaisliitto rupesivat puuhaamaan yhteistoimintaa, mikä Kallion presidentiksi valitsemisen jälkeen johti punamultahallituksen muodostamiseen. Noissa samoissa vuoden 1936 vaaleissa sosialidemokraatit ja maalaisliitto saivat yhdessä ensi kertaa eduskuntaan 2/3 enemmistön. Siitä lähtien maalaisliitto/keskustapuolueen ja vasemmistopuolueiden muodostamalla ryhmittymällä on ollut eduskunnassa keskeytymättä 2/3 enemmistö ja täysi valta muuttaa perustuslakeja mielensä mukaan. Vuoden 1970 eduskuntavaalien jälkeen tähän ryhmittymään on lisäksi laskettava keskustapuolueen ja sosialidemokraattien välissä istuva »ei-sosialistinen vasemmistopuolue» SMP. Vuoden 1936 vaalien jälkeen mainitun ryhmittymän kokoonpano ja edustajamäärä on vaihdellut seuraavasti:

Vaalivuosi	Edustajamäärä	Ryhmittymään kuuluvat puolueet
1936	136	sos.dem. + maalaisliitto
1939	141	»
1945	148	SKDL + sos.dem. + maalaisliitto
1948	148	»
1951	147	»
1954	150	»
1958	149	SKDL + sos.dem. opp. + sos.dem. + ml.
1962	140	SKDL + TPSL + sos.dem. + maalaisliitto
1966	152	SKDL + TPSL + sos.dem. + kesk.
1970	142	SKDL + sos.dem. + SMP + kesk.

Yksinkertaisen ja 2/3 enemmistön välillä ei ole ollut olennaista eroa vuoden 1936 vaalien jälkeen sen vuoksi, että myös yksinkertaiseen enemmistöön tämä ryhmittymä on tarvinnut kahta vasemmistoenemmistöistä vaalikautta

lukuunottamatta maalaisliiton ja sittemmin keskustapuolueen tuen. Toisinsanoen maalaisliitto/keskustapuolue on ollut vaa'an kielenä sekä yksinkertaisen että 2/3 enemmistön suhteen. Näinä keskusta-vasemmistolaisen määräänemistön vuosikymmeninä Suomessa on suoritettu monia suuria uudistuksia, maareformeja ja muita, mutta totta on, ettei poliittisen ja taloudellisen järjestelmän perusteita ole suuremmin muutettu. Syy järjestelmän perusteiden muuttamatta jättämiseen ei kuitenkaan ole voinut olla valtiopäiväjärjestyksen määräänemistösäännöksissä sen vuoksi, että sama puolue on koko ajan pitänyt peukalonsa alla sekä yksinkertaista että 2/3 enemmistöä. Varsinaisena syynä on ollut Suomen kansan enemmistön haluttomuus poliittisen ja taloudellisen järjestelmän muuttamiseen. Syy järjestelmän muuttamisen jarruttamisesta voitaisiin vierittää määräänemistösäännöksille vain siinä tapauksessa, jos sosialistisilla puolueilla olisi kahden tai useamman peräkkäisen vaalikauden aikana yksinkertainen enemmistö eduskunnassa ja jos ne lisäksi olisivat yksimielisiä joistakin järjestelmän muutoksista. Tällaista tilannetta ei ole tähän asti esiintynyt eikä se tulevaisuudessakaan näytä pitkään aikaan todennäköiseltä. Näin ollen päädytään siihen, että määräänemistösäännösten poistaminen ei käytännössä olennaisesti helpottaisi poliittisen ja taloudellisen järjestelmän perusteiden muuttamista parlamentaarista tietä.

Politiikan tutkijoita voidaan *Jyrängin* tavoin⁸ arvostella siitä, että he ovat laiminlyöneet valtiosäännön ja virallisten valtioelinten tutkimisen ja ovat usein taipuvaiset liiaksi väheksymään niiden merkitystä etsiessään muodollisten rakenteiden takaa todellisia valtasuhteita ja vallankäyttäjiä. Valtiosääntöjuristeilla on sen sijaan ammatillinen taipumus valtiosäännön pykälien merkityksen yliarvioimiseen. Kokemus osoittaa hyvän valtiosäännön tukevan vallitsevan järjestelmän toimintaa olipa järjestelmä mikä tahansa, mutta toisaalta kokemus on myös monta kertaa osoittanut, ettei valtiosääntö ole voinut estää suuria poliittisia ja yhteiskunnallisia järjestelmän muutoksia, jos poliittinen tahto muutosten tekemiseen on muuten esitetty riittävän selvästi. Poliittisten valtasuhteiden ratkaisevien muutosten tai vallankumoukseen ryhtyneiden joukkojen edessä valtiosääntö on pelkkä paperitiikeri, josta ei ole vastarinnan tekijäksi. Vaikuttavimpana ja ratkaisevana jarrumiehenä esim. meillä on ollut kansan enemmistön vaaleissa ilmaisema tahto.

LÄHDEVIITTEET

¹ Esko Rieppula, Näkökohtia valtiosääntömme arvomaailmasta ja sen turvaamasta valtasuhdejärjestelmästä. *Politiikka* 2/1970, s. 133, 141.

² Ks. esim. Sir Ivor Jennings, *The British Constitution* (Cambridge: Cambridge University Press, 1961), s. 11.

³ Vrt. K. C. Wheare, *Modern Constitutions* (London: Oxford University Press, 1952), s. 21, 121—145.

4 Ks. esim. Cyprus, Report for the year 1959 (London: Her majesty's Stationery Office, 1961), s. 3—11, 106—128.

5 Ks. Riepula, ma. erityisesti s. 132—133.

6 Ks. Riepula, ma. erityisesti s. 140—142.

7 Jaakko Nousiainen, Suomen eduskunta. Teoksessa Heikki Eskelinen (toim.), He edustavat meitä (Porvoo—Helsinki, 1966), s. 18.

8 Antero Jyränki, Valtio-oppi ja oikeustiede. Poliitiikka 2/1970, s. 119—121.