

## MÄÄRÄENEMMISTÖSÄÄNNÖKSET JA EDUSKUNTAPUOLUEIDEN VOIMASUHTEET

Markku Laakso

### 1. Tutkimustehtävä

Tämän selvityksen tarkoituksena on tutkia VJ 67 §:ssä säädettyä perustuslainsäätämismenettelyä.<sup>1</sup> Tämän mukaan perustuslakiasiain kolmannessa eduskuntakäsittelyssä on kaksi mahdollista menettelytapaa, joita voidaan havainnollistaa seuraavalla kuviolla:



Lakiehdotus voidaan käsitellä siis kahdella tavalla: 1) lepäämäänjättämismenettelyllä (lakiehdotus hyväksytään yksinkertaisella enemmistöllä lepäämään ensimmäisiin vaalien jälkeen pidettäviin varsinaisiin valtiopäiviin. Jotta laki tulisi voimaan, on se tällöin hyväksyttävä 2/3:n enemmistöllä.) ja 2) kiireellisellä menettelyllä samojen valtiopäivien aikana (lakiehdotus julistetaan kiireelliseksi 5/6:n enemmistöllä, jonka jälkeen se tullakseen hyväksytyksi vaatii 2/3:n enemmistön).

Eri käsittelytavoista on todettava, että alunperin pääsäännöksi tarkoitettu ns. pitempi menettely (lepäämäänjättämismenettely) on käytännön lainsäädäntötyössä osoittautunut perin harvinaiseksi. Vuosina 1919—1970 on VJ 67 §:n lainsäädäntömenettelyn mukaan säädetty 713 lakia, joista 682 eli 96 % kiireellistä menettelyä käyttäen ja vain 31 eli 4 % lepäämäänjättämismenettelyä noudattaen. Pääkäytäntö näyttää nykyisen kehityksen valossa jäävän kokonaan syrjään: vuosina 1960—1970 on lepäämäänjättämismenettelyä käyttäen säädetty vain yksi laki.<sup>2</sup> Kiireellisen menettelyn käytön lisääntymiseen

varsinkin viime vuosina on etupäässä vaikuttanut talouselämän säännöstely määrääkaikaisilla valtalaeilla. Koska tämä lainsäädäntö muodostaa yhteiskunnallisilta vaikutuksiltaan erittäin tärkeän osa-alueen, muodostuu kysymys etenkin 5/6-määräenemmistön tarkoituksenmukaisuudesta sangen keskeiseksi.<sup>3</sup>

Määräenemmistöjen problematiikkaa voidaan lähestyä ainakin kolmesta eri näkökulmasta: a) suoritettujen äänestysten perusteella (historiallinen analyysi), b) puolueiden voimasuhteiden pohjalta niiden tähänastinen koalitiotuminen huomioon ottaen ja c) puhtaasti »teoreettisesti» eduskuntapuolueiden voimasuhteiden perusteella (peli- ja koalitioteoreettinen lähestymistapa). Seppo L a a k s o on tämän esittämänsä luokituksen mukaan tehnyt laajan mainittuja kohtia a) ja b) vastaavan tutkimuksen *Perustuslainsäädäntöjärjestys ja sen käyttäminen vuosina 1919—1970* (Tampereen yliopiston oikeustieteen laitoksen tutkimuksia. Sarja A, 1/1973). Tutkimuksen »historiallisen» luonteen huomioon ottaen ei kohdassa c) mainittua analyysiä ole luonnollisestikaan suoritettu. Keskustelun puhtaasti teoreettisesta tavasta määrittää eri enemmistösäännöksillä puolueille koitua hyöty tai tappio on avannut prof. Jaakko H i n t i k k a artikkelillaan *Valtasuhteet, määräenemmistösäännöt ja parlamentarismin luonne* (Aika 8/1972, s. 406—411). Tutkimus on tämän selvityksen kannalta jäänyt jossain määrin »keskenräiseksi», koska siinä on lähtökohtana nykyiset määräenemmistöt. Kun muistetaan, että valtiosääntöuudistuskomitean eräänä tehtävänä on juuri pohtia näiden enemmistösäännösten muuttamista, ei perusteluja tiettyjen määräenemmistöjen puolesta voida mielestäni tehdä luotettavasti nykyisen tilanteen pohjalta. Tämän tutkimuksen tarkoituksena on toisaalta pyrkiä korjaamaan tätä Hintikan tutkimuksessa esiintynyttä puutetta (3/5-, 3/4- ja 4/5-enemmistöjen tutkiminen), toisaalta pyrkiä täydentämään eri menetelmillä saatuja tuloksia (vrt. lähestymistavat a), b), c)). Erittäin tärkeän aspektin tässä tutkimuksessa muodostaa se, mitä johtopäätöksiä suoritusta analyysistä voidaan tehdä. Selvitykseni tiivistelmänä pyrin laatimaan muutamia normatiivisia tulkintamalleja määräenemmistösäännösten muuttamisperusteista.

## 2. Vallan määrittely ja mittaaminen tässä tutkimuksessa

Eduskuntaryhmän vallan arvioperustaksi on tässä tutkimuksessa valittu L. S. S h a p l e y n kehittämä, matemaattiseen peliteoriaan perustuva ns. äänestysvoiman (voting power) mitta.<sup>4</sup> Eduskuntaryhmän valta tämän määritelmän mukaan tarkoittaa puolueen mahdollisuutta toimia äänestyksessä »vaa'ankielenä».<sup>5</sup> Shapley-arvo voidaan eduskunnan tapaisessa edustuslaitoksessa laskea seuraavasti: luetellaan kaikki mahdolliset mielipidejakautumat. Kuvitellaan esimerkiksi eri puolueet asetetuiksi »jonoon» kaikilla mahdollisilla tavoilla niiden mielipiteiden mukaan. Sen osapuolen, jonka mukaan-

tulo toisesta äärisuunnasta laskettaessa ensimmäisenä riittää luomaan päätökseen tarvittavan enemmistön, sanotaan olevan kyseisen mielipidejakautuman vaa'an kielenä. Puolueen Shapley-arvo on nyt niiden mielipidejakautumien suhteellinen lukumäärä, joissa se on vaa'an kielenä.<sup>6</sup> Tällä laskentametodilla on monipuoluejärjestelmässä monia puutteita, jotka tekevät mitasta jossain määrin »epärealistisen». Kaikki mielipidejakautumat katsotaan yhtä todennäköisiksi ja yhtä tärkeiksi. Koska Shapley-arvojen laskemisen perusajatuksena on kaikkien mahdollisten permutaatioiden muodostaminen ja sen määrääminen, mikä puolue kulloisessakin tapauksessa on ratkaiseva (vaa'an kieli-asema), on puolueen Shapley-arvo ainoastaan sen koon ja päätössäännön funktio. Äänestystilanteissa syntyviä tärkeitä perusulottuvuuksia (esim. »oikeisto-vasemmisto», »hallitus-oppositio», »kommunistit-ei-kommunistit» jne.) ei siis oteta erikseen huomioon. Niinikään painoa ei anneta myöskään sille, sijaitseeko puolue poliittisen spektrin laidoilla vaiko sen keskustassa. Lisäksi puolueita tarkastellaan itsenäisinä aktoreina. Huolimatta näistä puutteista on Shapley-arvojen laskeminen esitetyn määritelmän mukaan tarpeellinen ensimmäinen askel ryhdyttäessä pohtimaan päätöksentekoyksikön vallan jakautumista. On tärkeää havaita, että pohdittaessa eritoten määräenemmistökysymystä tulevat Shapley-arvot »realistisemmiksi» verrattuna yksinkertaisen enemmistön tapaukseen, johon mittaa yleensä on sovellettu. Tämä voidaan havaita seuraavasta taulukosta:

Enemmistö	Mahdollisten voittavien koalitioiden lukumäärä
1/2	126
3/5	75
2/3	56
3/4	33
4/5	21
5/6	14

Yksinkertaisella enemmistöllä on mahdollista nykyisessä eduskunnassa (SMP:n jakautumista kahdeksi puolueeksi ei ole otettu huomioon) muodostaa kaikkiaan 126 erilaista voittavaa koalitiota. Siirryttäessä määräenemmistöihin tämä teoreettinen lukumäärä pienenee jyrkästi. 5/6:n enemmistö voidaan saavuttaa ainoastaan 14 eri tavalla. Hypoteettinen yläraja määräenemmistöissä on täydellinen yksimielisyys, mikä voidaan saavuttaa vain yhdellä tavalla. Toinen seikka, mikä tekee Shapley-arvojen käytön tässä tutkimuksessa realistisemmaksi on se, että tarkastelun kohteena on primäärisesti nykyisen tilanteen muuttaminen. On näet muistettava, että tietty päätössääntö saattaa

aiheuttaa (asiaa ei ole selvitetty) tiettyjen puolueiden koalitioitumista keskenään. Päätössäännön (määräenemmistön) muuttaminen voi omalta osaltaan olla myötävaikuttamassa uudentyyppisten kombinaatioiden syntyyn.<sup>7</sup>

Esitettyjen seikkojen perusteella Shapley-arvioihin perustuva a priori- ja potentiaallinen analyysi on tärkeä ja puolusteltavissa. Erilaisien määräenemmistöjen vaikutusten tutkiminen on olennaista myös olettaen puolueet itsenäisiksi aktoreiksi. Tällöinhän voidaan helposti osoittaa (tämä näkyy myös Shapley-arvoissa) eri puolueiden potentiaaliset mahdollisuudet estää päätösten voimaantulo. »Estämisfunktio» muodostaakin varsin keskeisen osan määräenemmistökeskustelussa.<sup>8</sup>

### 3. Eri määräenemmistöjen vaikutus puolueiden voimasuhteisiin nykyisessä eduskunnassa

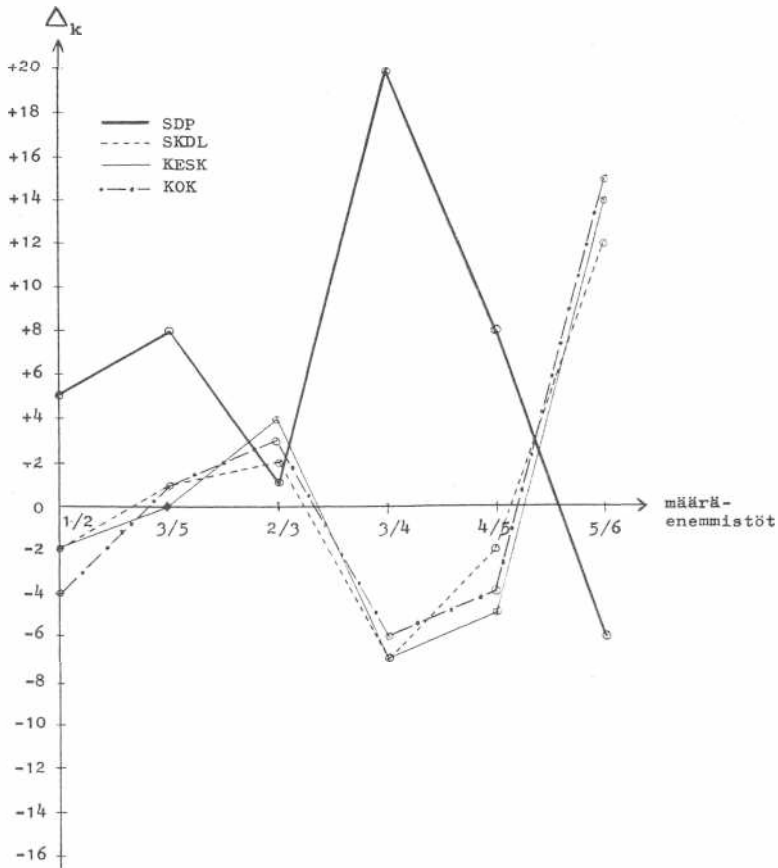
Taulukossa 1 on esitetty erilaisilla määräenemmistöillä puolueille saatavat Shapley-arvot eduskuntapaikkaluvuiksi muutettuna.<sup>9</sup> Uudet määräenemmistöt  $3/5$  (120 edustajaa),  $3/4$  (150 edustajaa) ja  $4/5$  (160 edustajaa) on pyritty valitsemaan niin, että ne sijoittuvat vallitsevien päätössääntöjen ( $2/3$  ja  $5/6$ ) väliin. Edelleen taulukossa 1 on laskettu  $\Delta_k$ -arvot ( $k =$  ko. määräenemmistö), jotka tarkoittavat lähimpään kokonaislukuun pyöristettyjen Shapley-arvojen ja ko. puolueen kansanedustajien lukumäärän välistä erotusta.<sup>10</sup> Positiiviset arvot tarkoittavat esitetyn määritelmän mukaan puolueen vallan kasvua tarkasteltavalla määräenemmistöllä, negatiiviset arvot taas vaikutusvallan vähenemistä.

**Taulukko 1. Puolueiden Shapley-arvot (S) eri enemmistöillä nykyisessä eduskunnassa eduskuntapaikoiksi muutettuina.**

edust.	S $1/2$	$\Delta$ $1/2$	S $3/5$	$\Delta$ $3/5$	S $2/3$	$\Delta$ $2/3$	S $3/4$	$\Delta$ $3/4$	S $4/5$	$\Delta$ $4/5$	S $5/6$	$\Delta$ $5/6$	
KOK	34	29.5	-4	34.8	+1	37.4	+3	28.3	-6	29.8	-4	48.6	+15
SKL	4	5.7	+2	2.8	-1	2.6	-1	1.2	-3	3.6	0	0	-4
RKP	10	12.9	+3	10.0	0	8.8	-1	6.9	-3	13.1	+3	1.9	-8
LKP	7	5.7	-1	2.8	-4	4.0	-3	5.0	-2	13.1	+6	1.9	-5
KESK	35	32.9	-2	34.8	0	38.8	+4	28.3	-7	29.8	-5	48.6	+14
SMP	18	18.6	+1	13.3	-5	13.6	-4	25.0	+7	13.1	-5	1.9	-16
SDP	55	60.0	+5	63.3	+8	56.0	+1	75.0	+20	63.1	+8	48.6	-6
SKDL	37	34.8	-2	38.1	+1	38.8	+2	30.2	-7	34.5	-2	48.6	+12

Koska ilmeisesti primäärinen kiinnostuksen kohde on se, lisääkö tietty määräenemmistö puolueiden valtaa vai ei, on syytä tarkastella  $\Delta_k$ -arvoja lähemmin. Havainnollinen tapa tiivistää taulukon 1 informaatiota on piirtää

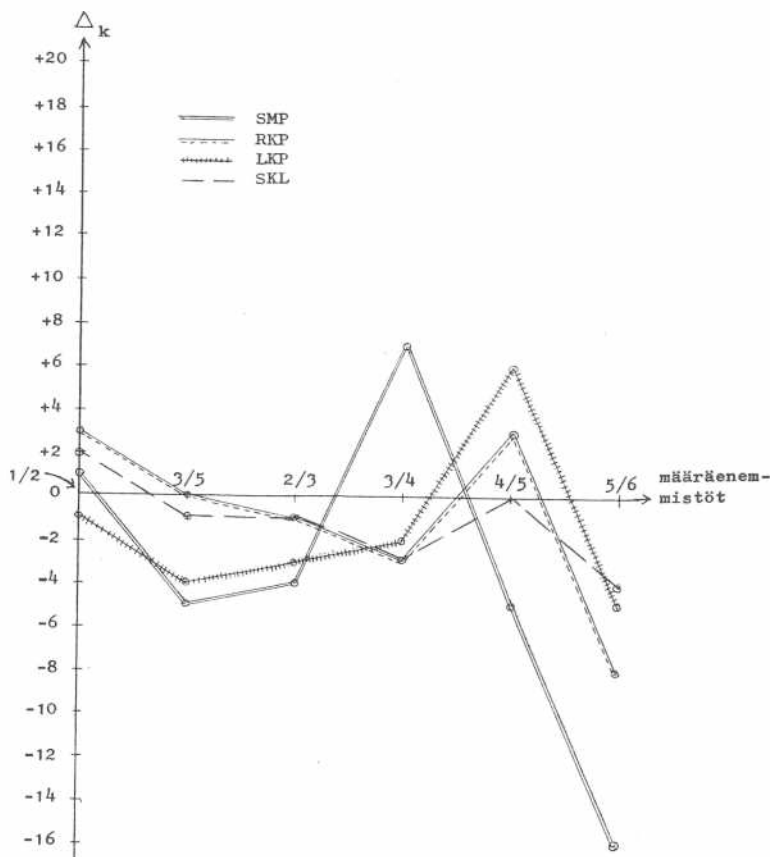
Kuvio 1. Suurten ja keskisuurten puolueiden  $\Delta_k$ -arvot erilaisten määräenemmistöjen funktiona



$\Delta_k$ -arvo graafisesti määräenemmistön funktiona. Tämä on tehty kuvioissa 1—2. Kuvioissa kahden määräenemmistön väli ei ole »jatkuva». Esim. SDP:n valta ei kasva lineaarisesti siirryttäessä 2/3:n enemmistöstä 3/4:n enemmistöön. Pisteitä yhdistävä suora on piirretty vain kokonaiskuvan saamiseksi kunkin puolueen Shapley-arvoista eri päätössäännöillä. Jos haluttaisiin saada täydellinen kuva puolueiden Shapley-arvoista, olisi mitta määritettävä kaikille luvuille 101:stä 167:ään, mikäli pidetään 5/6-enemmistöä maksimina. Käytännössä on kuitenkin niin, että kaikki luvut 101:stä 167:ään eivät tule kysymykseen määräenemmistöinä, vaan ainoastaan ne, jotka osoittavat »tietyn murtoluvun» mukaista eduskunnan määräenemmistöä.

Yksinkertainen enemmistö päätös antaa nykyisessä eduskunnassa positiivisia arvoja SDP:lle, SMP:lle, RKP:lle ja SKL:lle; muiden puolueiden (KOK,

Kuvio 2. Pienten puolueiden  $\Delta_k$ -arvot erilaisten määräänemmistöjen funktiona



SKDL, KESK, LKP)  $\Delta_{1/2}$ -arvot ovat negatiivisia. Jo näistäkin tuloksista havaitaan, että Shapley-arvot suosivat ennen muuta eduskunnan suurinta puoluetta SDP:tä. Epäedullisimmassa asemassa tällä enemmistöllä on KOK, jonka vaikutusmahdollisuudet pienenevät 4 kansanedustajalla. Kaiken kaikkiaan on tärkeää havaita, että 1/2:n enemmistö ei aseta mitään puoluetta erittäin epäedulliseen tai edulliseen asemaan. Täten en voi yhtyä prof. Hintikan tulkitaan määräänemmistöjen funktioista, kun hän kirjoittaa:<sup>11</sup> »Realistisemmin ajatellen määräänemmistöt nykyisessä Suomessa eivät vain kompensoisi ääripolueiden (KOK, SKDL) epäoikeudenmukaista asemaa, vaan osittain myös eliminoivat sitä suhteeton valtaa, jota keskustan pikkuryhmillä (SMP, SKL, LKP, RKP) tosiasiallisesti tai potentiaalisesti on» (harv. ML). Hintikka näkee eritoten 5/6-enemmistön perusteltuna, koska se korjaa keskustan pikkuryh-

mien suhteetonta valtaa. On kuitenkin syytä havaita, että tämä päätössääntö asettaa samalla KOK:n, KESK:n ja SKDL:n erittäin edulliseen asemaan ( $\Delta_{5/6}$ -arvot +12:sta +15:een). 5/6-enemmistö on mielestäni, päinvastoin kuin Hintikka kirjoittaa, suhteeton verrattuna valtajakautumaan yksinkertaisella enemmistöllä, joka on Hintikan analyysin lähtökohta. Hänen mukaansa yksinkertainen enemmistöpäätösperiaate kaipaa tuekseen enemmän määräenemmistöjä<sup>12</sup> päätöksenteon »demokraattisuuden» saavuttamiseksi. Samasta syystä mielestäni 5/6-enemmistö kaipaa tarkistusta. Samoistakin tuloksista voidaan tehdä täten kaksi täysin päinvastaista tulkintaa!

Hintikan tulkinnoista 2/3:n ja 5/6:n antamista tuloksista olen samaa mieltä ainoastaan siinä tärkeässä kohdassa (tosin tietyin varauksin), että yleensä määräenemmistöt pienentävät pienten puolueiden valtaa, so. määräenemmistösäännöksissä ei ole kysymys mistään varsinaisesta vähemmistön suojasta.<sup>13</sup> Hintikan väite, että »määräenemmistöt näyttävät yleensä parantavan keskikokoisten (20—40) puolueiden asemaa», ei pidä paikkaansa muulloin kuin niissä tapauksissa, joihin Hintikka tulkintansa nojaa (2/3, 5/6). Kauniin esimerkin tämän väitteen paikkansapitämättömyydestä osoittaa, paitsi taulukko 1, myös edellisten eduskuntien voimasuhteiden tarkastelu. Otettakoon esimerkiksi vaikkapa KOK, joka Hintikan luokituksen mukaan kuuluu keskisuuriin puolueisiin. Voidaan syystä kysyä, miksi sitten eduskunnassa vuosina 1951—1970 KOK saa negatiiviset  $\Delta$ -arvot 3/4-, 4/5- ja 5/6-määräenemmistöillä. Vastaus tähän kysymykseen on se, että vasta ylitettyään Shapley-arvoihin voimakkaasti vaikuttavan 1/6:n kynnyksen v. 1970 vaaleissa, pystyy KOK nyt yksinään omaamaan erittäin paljon »estamisvaltaa». Shapley-arvot ja täten myös  $\Delta$ -arvot ovat puolueiden järjestyksen ja koon lisäksi myös päätössäännön funktio, so. tietyt päätössäännöt (määräenemmistöt) saattavat puolueita joskus edulliseen, joskus epäedulliseen asemaan. Shapley-arvojen eräs mielenkiintoinen piirre on juuri tämä »epälineaarisuus». Hintikan johtopäätös enemmistösäännöksistä on seuraavanlainen:<sup>14</sup> »2/3 on liian pieni määräenemmistövaatimusten tehtävää suorittamaan. Ainakin nykytilanteessa tarvitaan muodossa tai toisessa joissakin olosuhteissa 5/6-enemmistön vaatimus tai jokin siihen verrattava vaatimus» (harv. ML). Tarkastelemalla kuvioita 1—2 voi helposti todeta, että »5/6:aan verrattava enemmistö» ei ainakaan löytyne tätä määräenemmistöä laskemalla!

#### 4. Mitä nykyisten määräenemmistöjen muuttaminen merkitsisi puolueiden voimasuhteissa?

Kuviot 1—2 ovat itse asiassa vastaus kysymykseen. Jokaisella puolueella on oma »maksiminsa» tietyllä määräenemmistöllä. Täten kysymys nykyisen tilanteen muuttamisesta palautuu kysymykseksi siitä, kenelle

halutaan valtaa antaa ja keneltä halutaan sitä vähentää. On muistettava, että valta on tässä yhteydessä määritelty niin, että se tarkoittaa yhden puolueen valtaa muista puolueista riippumatta. Määräenemmistöjen muuttamisessa on täten kysymys äärettömän tärkeästä poliittisesta ratkaisusta.

Mistä puolueiden »maksimit» sitten johtuvat? Selitys löytyy etupäässä siitä, että jos puolue yksin pystyy estämään muiden puolueiden edustaman kannan voimaantumisen, saa se — kuten luonnollistakin on — ratkaisevan aseman, so. »Shapley-maksimin». Ei ole vaikeaa täten ymmärtää, miksi KOK:lla, KESK:lla ja SKDL:llä on maksiminsa 5/6:n kohdalla. Tällöinhän kaikilla puolueilla on täydellinen estämisvalta, koska puolueiden edustajamäärä ylittää 1/6:n eli 34 kansanedustajaa. Sen sijaan, jos tarkastellaan määräenemmistöjä 3/4 ja 4/5, jää kaikkien mainittujen puolueiden  $\Delta$ -arvo negatiiviseksi. Puolueiden edustajien lukumäärä ei yksinkertaisesti riitä estämään muiden puolueiden päätöstä. KOK:n, KESK:n sekä SKDL:n positiivinen  $\Delta_{2/3}$  taas johtuu siitä, että tällä enemmistöllä, jolla mikään puolue ei yksin pysty estämään ratkaisujen syntyä, nämä puolueet saavat eri voittavissa koalitioissa useimmin ratkaisijan aseman kuin mitä niiden paikkaluku edellyttää. Mentäessä pienimpiin enemmistöihin tämä etu pienenee muuttuen negatiiviseksi yksinkertaisella enemmistöpäätöksellä.

Eduskunnan suurimman puolueen, SDP:n, asema on todella massiivinen. Vain 5/6 tuottaa sille negatiivisen  $\Delta$ -arvon, koska tällä määräenemmistöllä pienempikin kansanedustajien määrä riittäisi ylittämään korkeisiin Shapley-arvoihin vaikuttavan 1/6:n kynnyksen. Eipä todellakaan — tosin eri perusteilla kuin Hintikka olettaa — ole syytä olla havaitsematta sitä, että SDP voimakkaasti ajaa määräenemmistöjen alentamista. Jo 4/5:n, mutta varsinkin 3/4:n enemmistö asettaisi SDP:n erittäin edulliseen asemaan. SDP pystyisi tällä määräenemmistöllä yksin ja ainoana puolueena estämään muiden kannan läpimenon. Lisäksi tällä määräenemmistöllä — SMP:tä lukuun ottamatta — joutuvat muut puolueet todella huonoon asemaan, mikä myös painottaa SDP:n valta-asemaa tällä päätössäännöllä. Ei ole syytä jättää huomioon ottamatta myös SDP:n edullista asemaa 3/5:n enemmistöllä.

Pienten puolueiden (kansanedustajien lukumäärä < 20) kohdalla kuvio 2 ei varmastikaan oikeuta puhumaan vähemmistösuojasta, sillä arvot ovat yleensä negatiivisia. Vain enemmistöt 3/4 ja 4/5 muodostavat poikkeuksen. 3/4:n enemmistöllä SMP:llä on maksimi,<sup>15</sup> koska liittoutumalla keskisuurten puolueiden kanssa (KOK, KESK, SKDL) se toimii usein vaa'ankielenä. On mielenkiintoista todeta, että RKP:llä ja LKP:llä on maksimi 4/5:n kohdalla. Tämä johtuu siitä, että liittoutuminen keskisuurten puolueiden kanssa asettaa RKP:n ja LKP:n hyvin edulliseen asemaan. Jos lisäksi muistetaan, että traditionaalinen »estäjäblokki» on useimmin ollut RKP + KOK, LKP + KOK



tai LKP + RKP + KOK<sup>16</sup> on tämän ryhmittymän vallan kaventamiseksi määräenemmistön oltava pienempi kuin 4/5.

##### 5. Normatiivisia tulkintamalleja määräenemmistösäännösten muuttamisperusteista

On pidettävä mielessä, että edellä oleva tutkimus sekä nyt esitettävät tulkintamallit pohjautuvat eduskunnan nykyisiin valtasuhteisiin. Pyrittäessä tekemään suosituksia eri määräenemmistöistä olisi pystyttävä jollakin tavoin ennakoimaan myös puolueiden voimasuhteiden kehitystä tulevaisuudessa. Esim. SDP:n ryhmän pieneneminen alle 50 kansanedustajan aiheuttaisi tämän puolueen etuaseman menettämistä varsinkin 3/4:n enemmistöllä.<sup>17</sup> Nykyisestä poliittisesta tilanteesta tarkasteltuna SDP:n kannatuksen pienenemistä tämän »kriittisen rajan» alapuolelle tuskin voidaan ainakaan lähitulevaisuudessa odottaa. Sen sijaan tulosten arviointi KOK:n, KESK:n ja SKDL:n kohdalla on jo vaikeampaa. Nämä keskisuuret puolueethan ylittävät yksinään vain vaivoin 1/6:n »estämiskynnyksen». Mikäli kansanedustajien lukumäärä jää pienemmäksi kuin 34, tapahtuu tulkinnassa olennaisia muutoksia etenkin 5/6-enemmistön kohdalla, jos tarkastellaan puolueita erikseen. On kuitenkin muistettava, että sekä SKDL:n että KESK:n kannatuksen lasku on pysähtynyt viime vaaleissa. KESK:n kannatuksen väheneminen lienee ainakin lyhyellä tähtäimellä epätodennäköistä SMP:n hajoamisen vuoksi, joka »hyödyttäne» lähinnä juuri KESK:ta. Mainituista puolueista problemaattisempi on KOK:n vaalimenestyksen arviointi. Jos tulkintaan otetaan mukaan se Shapley-arvoissa näkymätön historiallinen tosiasia, että KOK on 5/6-enemmistöllä saanut aina tuekseen joko LKP:n, RKP:n tai molemmat,<sup>18</sup> ei KOK:n kannatuksen lasku alle 34 kansanedustajan välttämättä merkitse puolueen vaikutusmahdollisuuksien kaventumista. Se vain tekisi KOK:n riippuvaiseksi RKP:stä ja LKP:stä etenkin 5/6-enemmistöillä.<sup>19</sup> Täten tulkinta keskisuurten puolueiden kohdalta näyttää perustellulta. Muiden puoluejärjestelmässä tapahtuvien muutosten vaikutus tulkintaan on vähäistä.

Mikäli puoluejärjestelmässä ei tule tapahtumaan — kuten nykyisestä poliittisesta tilanteesta katsoen näyttää — neljän suurimman puolueen kohdalla olennaisia valtasuhteiden muutoksia, voidaan saaduista tuloksista esittää erilaisia normatiivisia tulkintamalleja määräenemmistöjen muuttamisperusteista. Kriteereiksi<sup>20</sup> voidaan valita ainakin kolme tärkeää tekijää: 1) »tasa-arvo», 2) »vähemmistösuoja» ja 3) »johtajuus».

Jos puolueiden voimasuhteiden mahdollisimman suurta tasa-arvoisuutta verrattuna niiden eduskuntapaikkamääriin pidetään kriteerinä, on tulkinta varsin selvä ja yksikäsitteinen: 5/6:n enemmistö olisi alennettava 2/3:ksi (kiireelliseksi julistaminen) ja 2/3:n määrä-

enemmistö olisi alennettava 1/2:ksi (lakiehdotuksen lopullinen hyväksyminen). Tarkastelemalla kuvioita 1—2 havaitaan näillä määräenemmistöillä puolueiden  $\Delta$ -arvojen olevan lähimpänä 0-tasoa, joka on tämän tulkinnan mukaan täydellisen tasa-arvon tapaus.

Vähemmistösuojan turvaamiseksi (mikäli vähemmistösuojalla tarkoitetaan stabiilien »keskikokoisten pienten puolueiden», eritoten LKP:n ja RKP:n, vallan lisäämistä) olisi suositeltava 5/6:n enemmistön alentamista 4/5:ksi ja 2/3:n enemmistön alentamista 1/2:ksi. 4/5:n enemmistösäädöksellä voitaisiin jossain määrin estää pienten (kansanedustajien lukumäärä 5 tai pienempi) puolueiden syntyä sekä keskikokoisten puolueiden poliittisia »lehmänkauppoja».<sup>21</sup> Kuvioista 2 voidaan helposti havaita, että vähemmistösuojan kannalta 1/2:n enemmistö lakiehdotuksen lopullisessa hyväksymisessä on tässä tapauksessa edullisin vaihtoehto.

Jos pidetään normatiivisena kriteerinä sitä, että maalla pitäisi olla voimakas poliittinen johto, joka takaisi poliittisen järjestelmän lakikäsittelyn tehokkuuden, olisi suositeltava 5/6:n enemmistön alentamista 3/4:ksi ja 2/3:n alentamista 3/5:ksi. Voimakas poliittinen johto olisi vaikuttamassa myös omalta osaltaan puoluejärjestelmän polarisoitumiseen lähemmäksi kaksipuoluejärjestelmää. Huomattavaa tällä kriteerillä olisi se, että SDP saisi 3/4-määräenemmistöllä yksinään lakiehdotuksen estämisvallan. Tämä merkitsisi sitä, että voittava koalitio muodostuisi ainoastaan SDP:n osallistuessa siihen.

Esitetyt normatiiviset tulkintamallit voidaan tiivistää seuraavaksi taulukoksi:

Kriteeri	Suositeltava määräenemmistö	
	Kiireelliseksi julistaminen	Lopullinen hyväksyminen
»Tasa-arvo»	2/3	1/2
»Vähemmistösuoja»	4/5	1/2
»Johtajuus»	3/4	3/5

Summa summarum. Vaikka edellä oleva analyysi perustuikin tietyille »epärealistisille oletuksille», voi saatuja tuloksia pitää vähintäänkin »oireellisina» Hintikan terminologiaa käyttäkseni. Kysymys enemmistösääntösten muuttamisesta (esitetyt tulokset pätevät kaikkeen kvalifioituun lainsäädäntöön) — toivottavasti edellinen analyysi sen osoittaa — ei todellakaan ole helppo ja yksiselitteinen asia. On todella syytä kysyä, minne eduskunnan sisällä vallan painopistettä halutaan siirtää

ja minne sitä tulisi siirtää. Arvoista on kysymys. Ratkaisu tulee olemaan ennen kaikkea poliittinen.

#### LÄHDEVIITTEET

<sup>1</sup> Perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetyllä lailla tarkoitetaan sellaista lakia, joka sisältyy johonkin seuraavista kategorioista: (1) varsinaiset perustuslait, (2) perustuslakien luontoiset lait, (3) ne poikkeuslait, jotka on säädetty VJ 67 §:n edellyttämässä lainsäädäntöjärjestyksessä sekä (4) ne valtiosopimukset, jotka on käsitelty VJ 69 §:ssä tarkoitettussa ns. supistetussa perustuslainsäädäntöjärjestyksessä. Ks. Seppo Laakso: *Perustuslainsäädäntöjärjestys ja sen käyttäminen vuosina 1919—1970*. Tampereen yliopiston oikeustieteen laitoksen tutkimuksia. Sarja A 1/1973, s. 4.

<sup>2</sup> Ks. Seppo Laakso: Perustuslainsäädäntöjärjestyksemme. *Helsingin Sanomat* 16. 2. 1973 (b), s. 10.

<sup>3</sup> Taloudellisten valtalakien laajempaa poliittista merkitystä — 5/6-määräenemmistön käytön lisääntymisen lisäksi — ei ole syytä unohtaa. Nämä valtalait ovat hyödyttäneet eniten valtioneuvostoa ja laajentaneet sen tehtäväpiiriä eduskunnan kustannuksella. Edelleen ne ovat antaneet puolueille ja painostusryhmille mahdollisuuden osallistua päätöksentekoon juuri valtalakien hyväksymisvaiheessa vaadittavan suuren yksimielisyyden ja kannatuksen tarpeen vuoksi. Ks. Ilkka Heiskanen: *Valtioneuvoston asema Suomen poliittisessa järjestelmässä*, osa Valtioneuvoston historiaa (taittovedos), ilmestyy keväällä 1973, s. 54.

<sup>4</sup> Risto Sänkiäho on jo v. 1966 artikkelissaan Äänestysvoimakkuudesta eduskunnassa v. 1951—1966 (*Politiikka* 4/1966, s. 179—189) selvittellyt puolueiden äänestysvoimakkuuden kehitystä yksinkertaisella enemmistöllä. Valitettavasti vain useimmat hänen esittämänsä tulokset ovat virheellisiä. Palaan tähän kysymykseen tarkemmin laajemmassa määräenemmistösäännöksiä tarkastelevassa tutkimuksessani.

<sup>5</sup> Shapley-arvot on laskettu seuraavalla kaavalla (ks. Irwin Mann & L. S. Shapley: *The a priori voting strength of the electoral college* teoksessa Martin Shubik (ed.): *Game Theory and Related Approaches to Social Behavior*, s. 159):

$$\phi_i = \sum \frac{(S-1)! (n-S)!}{n!}$$

$\phi_i$  = i:nnen puolueen Shapley-arvo,

n = kaikkien puolueiden lukumäärä

S = puolueiden lukumäärä voittavassa koalitiossa, jossa i on ratkaiseva.

Summaus suoritetaan kaikkien niiden voittavien koalitioiden (voittava koalitio = koalitio, jonka koko ylittää kulloisenkin määräenemmistön osoittaman kansanedustajien vähimmäismäärän) yli, joissa i on ratkaiseva.

Esitetystä kaavasta voidaan helposti havaita, että puolueiden Shapley-arvot voivat liikkua 0:sta 1:een. Lisäksi kaikkien puolueiden Shapley-arvojen summa on 1. Tämä on luonnollista, koska jokaisessa puolueiden »järjestyksessä» (järjestyksiä kaikkiaan n!) yksi puolue on ratkaiseva (vaa'ankieliasema). Esitetyllä kaavalla saadut Shapley-arvot ovat tulkinnallisesti vaikeita. Tulkintavaikeus voidaan kuitenkin helposti poistaa kertomalla Shapley-arvo 200:lla, jolloin se saadaan vastaamaan puolueen paikkalukua eduskunnassa.

6 Jaakko Hintikka: Valtasuhteet, määräenemmistösäännöt ja parlamentarismien luonne. *Aika* 8/1972, s. 407.

7 Ks. Laakso, mt. s. 78.

8 Saatuja tuloksia on tässä tutkimuksessa tulkittu »negatiivisesti», so. määräenemmistöjen »estämisfunktioista» käsin. Toinen ja useimmin käytetty tapa on »positiivinen» tulkinta, joka lähtee niiden koalitioiden tutkimisesta, jotka saavuttavat vaadittavan määräenemmistön. Koska tämän selvityksen tarkoitus on ensi sijassa tutkia »määrävähemmistöjen» vallankäytön potentiaalisia mahdollisuuksia, on edellinen lähestymistapa luonnollisin.

9 Tulosten laskemisessa ei ole otettu huomioon eduskunnan puhemiehen asemaa eikä SMP:n hajoamista kahdeksi eri puolueeksi.

10 Idean tulosten esittämiseen tässä muodossa olen saanut mainitusta Jaakko Hintikan artikkelista.

11 Hintikka, mt. s. 409.

12 Hintikka, mt. s. 411.

13 Vrt. Esko Riepula: Näkökohtia valtiosääntömme arvomaailmasta ja sen turvaamasta valtasuhdejärjestelmästä. *Politiikka* 2/1970, s. 141.

14 Hintikka, mt. s. 411.

15 SMP:n hajoamisen eräs syy saattaa paljastua kuviosta 2. Nykyiset puolueiden valtasuhteet ja määräenemmistösäädökset tekevät SMP:n kokoisen puolueen »tarpeettomaksi». Järjestelmän kohdistaman paineen vaikutuksia SMP:n toimintaan eduskuntapuolueena ei ole syytä vähätellä.

16 Ks. Laakso, mt. 52—55.

17 Vuosina 1958—1966, kun SDP:n kansanedustajien lukumäärä ei yltänyt 50:een, jäi  $\Delta_{3/4}$ -arvot negatiivisiksi.

18 Ks. Laakso, mt. s. 53.

19 Teoreettisen analyysin seuraava vaihe olisikin luonnollisesti määrittää Shapley-arvot niille blokeille, jotka traditionaalisesti ovat äänestäneet yhdenmukaisesti. Tällöin Shapley-arvojen laskemisen eräs aksiooma, koalitioitumisen »sattumanvaraisuus», saisi tarvittavaa täsmennystä.

20 Mielestäni tämäntyyppiseksi kriteeriksi ei riitä Tatu Vanhasen artikkelissaan Määräenemmistösäännöksetkö muutosten jarruna? esittämä seuraavanlainen argumentointi: »—— Kuitenkin ideologinen ja sosiaalinen yhtenäistyminen on jo niin pitkällä, että määräenemmistösäännöksiä voitaisiin mielestäni joiltakin osin vähentää. Ei näytä todennäköiseltä, että eduskuntaan enää tulisi sellaista enemmistöä, joka ryhtyisi tekemään todella suurta vääryyttä jollekin kansanosalle». (Kurs. ML, ks. *Politiikka* 3/1970, s. 241).

21 Heiskanen, mt. (s. 54), antaa hyvän esimerkin poliittisen taktikoinnin mahdollisuuksista nykyisillä määräenemmistöillä kirjoittaessaan »—— Selvin ja kohutuun (tasavallan presidentin peliin puuttumisen vuoksi) tapaus tällä rintamalla on ollut hallituksen huhtikuussa 1968 oppositiolle antama lupaus vaalirengasjärjestelmän sisällyttämisestä vaalilakiuudistukseen korvaukseksi vakauttamislain kiireellisenä hyväksymisestä.»