

KESKUSTELUA

SUOMALAINEN PARLAMENTARISMI JA SEN DEMOKRAATTINEN KONTROLLI

Pertti Suhonen

Vuoden 1970 eduskuntavaalien jälkeen käytiin maassamme keskustelua parlamentarismin ja sen toteutumisesta Suomessa. Voimallisimmin osallistuvat keskusteluun vaalien voittajat. Nämä yrittivät saada hallituspelin osallisiksi, tasavallan presidenttiä ja puolueita, sekä koko kansaa ymmärtämään demokratian ja parlamentarismien olemusta. Niiden käsityksen mukaisesti vaalien voittajien tulisi päästä hallitukseen ja häviäjien luonnollinen paikka olisi oppositiossa.¹ Ei auttanut parlamentaarinen valistustyö. Hävinneet puolueet rakensivat taas hallituksen. Voittajille huomautettiin, etteivät ne kahdestaan olisi saaneet kovinkaan suurta tukea eduskunnalta ja että parlamentarismien periaatteisiin kuuluu myös hallituksen eduskunnassa nauttima luottamus ja se että hallitusvastuussa olevilla puolueilla on enemmistö eduskunnassa.

Harto Hakovirta ja *Tapio Koskiaho* toimittivat vastikään kirjan »Suomen hallitukset ja hallitusohjelmat 1945—1973».² He käsittelivät kumpikin omilla artikkeleillaan vaalituloksen vaikutusta seuraavaan hallitusratkaisuun tavalla, joka muistuttaa vuoden -70 vaalien voittajien käsityksiä. *Politiikka*-lehden numerossa 1/1974 kirjasta on jo esitetty yleisarvostelu.³ Parlamentarismin kritteereille asetettu painotus kaipaa kuitenkin lisäkeskustelua. Asian pohtiminen on paikallaan myös siksi, että kirja on tarkoitettu oppikirjaksi, ja sen sisältämillä tulkinnoilla näin on laajempi merkitys kuin tavanomaisilla tutkimusraporteilla ja tieteellisillä artikkeleilla.

Kirjan viidennessä artikkelissa *Tapio Koskiaho* tarkastelee ensiksi puolueiden hallitusvastuun vaikutusta vaalimenestykseen.⁴ Artikkelin toisessa osassa selvitetään vaalimenestyksen ja seuranneen hallitusratkaisun välistä suhdetta:

»Mikä on eduskuntavaalien tulosten yhteys vaalien jälkeiseen hallitusratkaisuun? Muodostavatko voittaneet puolueet hallituksen ja jäävätkö hävinneet oppositioon? Pääseekö valitsijan ääni kuuluviin myös hallitusratkaisussa? Näihin kysymyksiin haetaan seuraavassa vastauksia.»

Viitaten toisen maailmansodan jälkeisiä vaaleja ja niitä seuranneita hallitusratkaisuja koskeviin empiirisiin tietoihin *Koskiaho* toteaa, että vaalien

voittaminen tai häviäminen eivät sanottavasti ole vaikuttaneet sijoittumiseen hallitukseen tai oppositioon. Voittamisella ja häviämällä on tässä tarkoitettu puolueen eduskuntapaikkojen lisääntymistä tai vähenemistä. Johtopäätöksensä Koskiaho katsoo, »ettei äänestäjien mielipidettä ole pahemmin kuultu».

Vaikka Koskiaho ei puhukaan nimeltämainiten parlamentarismista, hän antaa ymmärtää demokratian toteutuneen huonosti hallitusratkaisuisissa kun kerran valitsijan ääni ei pääse kuuluviin.

Kirjan neljännessä artikkelissa Harto Hakovirta tarkastelee Koskiahoa systemaattisemmin ja perusteellisemmin parlamentarismia, »parlamentarismien kriisiä» niinkuin artikkelin otsikko kertoo.⁵ Lähtökohdaksi Hakovirta esittelee viisi parlamentarismien doktriinia, joiden toteuttamisessa ilmenevät puutteet hän katsoo »parlamentarismien kriisin» ilmentymiksi. Esitetyt parlamentarismien doktriinit ovat seuraavat:

- 1) Ministeriön on nautittava kansaneduskunnan luottamusta.
- 2) Enemmistöperiaatteen mukaan ministeristöjen tulee säännönmukaisesti rakentua kansaneduskunnan enemmistön varaan.
- 3) Kaatajan vastuun periaatteen mukaan hallituksen kaataneiden puolueiden tulisi olla mukana uutta ministeristöä muodostettaessa.
- 4) Parlamentarismien demokraattisen kontrollin periaatteen mukaisesti lähinnä vaalien voittajien asiana on hallitusvastuun kantaminen.
- 5) Vallanvaihdon periaatteen mukaan hyvin toimiva parlamentaarinen järjestelmä suo ajanmittaan eri puolueille suhteellisen tasapuolisen mahdollisuuden hallitusvastuuseen.

Näiden doktriinien lisäksi keskeisinä parlamentarismien tilaa kuvaavina oirekriteereinä Hakovirta käyttää hallitusten ikää ja hallituspuolien kestoa.

Parlamentarismien doktriineista neljäs ja viides sekä niiden saama tulkinta ja painotus vastaavat Koskiahon edellä esitettyä näkemystä. Tekstistä ilmenee, että Hakovirta tarkoittaa »parlamentarismien demokraattisella kontrollilla» samaa asiaa, mitä Koskiaho kutsui valitsijan äänen kuulumiseksi hallitusratkaisussa. *Risto Sankiahon* suorittamiin laskelmiin viitaten Hakovirta päätyy toteamaan:

»Ylimalkaan on kuitenkin todettavissa, että aineiston käsittely osoittaa »parlamentarismien demokraattisen kontrollin periaatteen» Suomessa toteutuneen varsin keskinkertaisesti. Jos lasketaan jokaisen puolueen kohdalla erikseen, onko sen vaalivoitto tai -tappio (edustajapaikkoina) heijastunut periaatteen mukaisesti sen osallistumiseen välittömästi vaaleja seuranneessa hallituksen muodostuksessa ...»

»Vallanvaihdon periaatteelle» Hakovirta antaa sisällön, joka on itse asiassa suurinpiirtein sama kuin demokraattisen kontrollin periaatteessakin. »Vallanvaihdon periaate» toteutuu sitä paremmin mitä varmemmin eduskuntapaikko-

jen menetys siirtää puolueen hallituksesta oppositioon ja vastaavasti paikkojen lisäys tuo myös ministeripaikkoja. Sänkiahon tuloksiin vedoten todetaan, »...», että »kansan tahdon» mukaisia hallitusvallanpitäjien vaihdoksia on tapahtunut vain 24:ssä tapauksessa kaikista 92 kombinaatiosta.»

Hakovirta panee joko tahallaan tai tahtomattaan varsin suuren painon parlamentarismien neljännelle ja viidennelle doktriinille puhumalla niiden yhteydessä »kansan tahdon» toteutumisesta tai pikemminkin toteutumatta jäämisestä. Kansan tahdon toteutuminenhan on laajasti hyväksytty erääksi keskeiseksi poliittisten järjestelmien demokraattisuuden kriteeriksi.

Edellisen esittelyn jälkeen tarkastellaan kriittisesti Koskiahon ja Hakovirran yhteistä käsitystä, että demokratia ja parlamentarismi edellyttävät vaalien voittajapuolueiden pääsemistä hallitusvastuuseen ja hävinneiden jäämistä oppositioon. Tosin Hakovirran mielessä kävi jo hänen ongelmaa analysoidessaan kysymys siitä, koskeeko hallitusten muodostuksessa kansan tahto vain puolueita vai kokonaisia hallituskoalitioita. Voihan hallitukseen tulla sekä voittajia että hävinneitä. Hän luopui asian perusteellisemmasta pohdinnasta varsin heikoin perustein: »Tälle tasolle saatettuna kysymyksenasettelu alkaa kuitenkin ylittää analyysitekniikan mahdollisuuksien rajat ja jo sitä kautta menettää mielekkyyttään.» Parlamentarismien kriteerien tarkempi analysoiminen niiden tietojen valossa, joita Hakovirta artikkelinsa edetessä esittää, olisi ehkä riittänyt osoittamaan, että »demokraattisen kontrollin» ja »vallanvaihdon» periaatteet eivät sovi parlamentarismien saati sitten demokratian doktriineiksi.

Suoritetaanpa pieni uusinta-analyysi Tapio Koskiahon käyttämälle aineistolle. Seuraavassa asetelmassa esitetään Suomen tasavallan hallituskokoonpanot kuvitellussa tilanteessa, jossa olisi noudatettu periaatetta voittajat hallitukseen, häviäjät oppositioon. Eduskuntapaikkansa ennallaan säilyttäneet kelpuutettiin myös hallitukseen. Kunkin hallituskoostumuksen perässä esitetään hallituspuolueitten paikkamäärä eduskunnassa.

1945	SKDL, KP, KOK	86	edustajaa
1948	SDP, ML, RKP, KOK	157	
1951	SKDL, KP, RKP	68	
1954	SKDL, SDP, ML, KP	163	
1958	SKDL, TPSL, RKP, KOK	96	
1962	ML, KP, VL, RKP, KOK	103	
1966	TPSL, SDP, SPP	63	
1970	SMP, RKP, SKL, KOK	68	
1972	SKDL, SDP, SKL	96	

Näitä 'haamuhallituksia' voidaan tarkastella muiden parlamentarismien kriteerien kannalta. Ainoastaan kolmella niistä olisi ollut takanaan eduskunnan enemmistö. Näihin kolmeen enemmistökoalitioon kuvitellut puolueet sijait-

sevat sellaisissa kohdissa puoluejärjestelmäämme, että niiden olisi voinut olettaa suostuvan samaan hallitukseen ja löytävän joitakin yhteisiä tavoitteita ajettavaksi. Vähemmistökoalitiosta kolme jälkimmäistä olisi ehkä ollut toimintakykyisiä, mikäli Kristillinen Liitto olisi jätetty pois vuoden 1972 haamuhallituksesta. Nämäkin toimintakykyisyysoletukset perustuvat vain puolueiden yleisten tavoitteiden karkeaan erotteluun, minkä lisäksi yhteiskunnan kulloinenkin tilanne vaikuttaa myös olennaisesti koalitioiden mahdollisuuksiin. Loput kolme vähemmistökoalitiota ovat aivan mahdottomia. Ne koostuisivat SKDL:sta ja Kokoomuksesta ja/tai joistakin pikkupuolueista. Ei voida olettaa, että edellä kuvitellut parlamentaariset vähemmistöhallitukset kykenisivät koostumuksensa ja ennustettavissa olevan ikänsä puitteissa harjoittamaan sen tapaista kokonaisvaltaista ja pitkäjänteistä yhteiskuntapolitiikkaa, johon *Briitta Koskiaho* viittaa omassa artikkelissaan.⁶

Koskiaho ja Hakovirta totesivat, ettei »valitsijan ääni» ole kuulunut eikä »kansan tahto» ole toteutunut hallitusratkaisussa. Tilanne ei näytä aivan näin huolestuttavalta, kun lähemmin tarkastellaan mitä he tarkoittavat valitsijan äänellä ja kansan tahdolla. Itse asiassa on kysymys vain niistä äänestäjistä, jotka ovat vaaleissa aiheuttaneet muutoksia puolueiden voimasuhteisiin tuomalla joillekin puolueille joitakin lisäpaikkoja eduskunnassa. Toisen maailmansodan jälkeisissä eduskuntavaaleissa tämä puolueitten voimasuhteita muuttava osa valitsijan äänestä ja kansan tahdosta oli keskimäärin 6.4 % kaikista annetuista äänistä. Esitetty tulkinta, joka asettaa puolueitten voimasuhteita muuttavat äänet erityisasemaan hallitusratkaisussa, muistuttaa *Veli Merikosken* ajatuksia liikkuvasta äänestäjästä »demokratian ritarina».⁷ On syytä muistaa, että näistä »ritareista» osa on taipuvaisia kannanmuutoksiin pikeminkin poliittisen tietämättömyyden ja välinpitämättömyyden ja näistä seuraavan propaganda-alttiuden kuin poliittisen tyytymättömyyden takia.⁸ Mitä pienemmistä poliittisista muutoksista on kysymys sitä heikommin perustein jouduttaisiin hallituksia vaihtamaan.

»Parlamentarismien demokraattisen kontrollin» ja »vallanvaihdon» periaatteet ovat selvästi ristiriidassa muiden parlamentarismien onnistuneisuuden kriteereiden kanssa. Tämä ristiriitaisuus ei ole mikään osoitus »parlamentarismien kriisistä» eikä se johdu Suomen »erikoisolosuhteista» vaan se on kaikkia monipuoluejärjestelmiä koskeva yksinkertainen matemaattinen tosiasia. Teoreettinen todennäköisyys sille, että kannatustaan lisänneet puolueet yhdessä muodostaisivat enemmistön kansanedustuslaitoksessa on varsin pieni. Vielä pienempi on tietysti sellaisten voittaneiden puolueiden enemmistökoalitioiden syntymisen mahdollisuus, joilla olisi edellytyksiä löytää yhteinen ohjelmallinen pohja. Ei edes kaksipuoluejärjestelmissä voida soveltaa demokraattisen kontrollin ja vallanvaihdon doktriineja tarkastellussa muodossa. Eihän niissäkään pienemmän puolueen edustuksen lisääntyminen läheskään aina tuo sille enemmistöä.

Edellä tarkasteltiin kriittisesti mekaanista ja pelkistettyä tulkintaa »parlamentarismin demokraattisen kontrollin periaatteesta». Laajemmin ymmärrettynä periaate on kuitenkin erittäin tärkeä. Oikeastaan parlamentarismi on alkujaan syntynytkin toimeenpanovallan demokraattista kontrollointia varten. Parlamentarismin käsittäminen tällaiseksi demokraattiseksi mekanismiksi merkitsee »kriisin» merkkien etsimistä ensimmäiseksi sieltä, missä valtiokoneiston vallankäyttöä tapahtuu kansanedustuslaitoksen kontrollin ulkopuolella. Tämä parlamentarismien ydin on käsiteltävänä mm. valtiosäännön uudistamiskomiteassa, kun siellä kiistellään tasavallan presidentin valtaoikeuksista ja niiden saattamisesta parlamentaariseen kontrolliin.

¹ Esimerkiksi Vilho Koirasen ja Olavi Tupamäen kommentit vuoden 1972 hajoitusvaaleihin johtaneista syistä kirjassa Heikki Eskelinen ja Pentti Huovinen (toim.), *Tammivaalit* Keuruu 1971. s. 184—185 ja 192—193.

² Harto Hakovirta ja Tapio Koskiahho (toim.), *Suomen hallitukset ja hallitusohjelmat 1945—1973*. Tampere 1973.

³ Onni Rantalan arvostelu kirjasta, *Politiikka* 1/1974 s. 74—75.

⁴ Tapio Koskiahho, *Hallitusvastuu — vaalit — hallitusratkaisu*, viitteessä 2 mainittu teos.

⁵ Harto Hakovirta, *Suomalaisen parlamentarismien kriisi: oireita — analyysiongelmia — taustatekijöitä*, viitteessä 2 mainittu teos.

⁶ Briitta Koskiahho, *Hallitusohjelma ei ole puu*, viitteessä 2 mainittu teos.

⁷ Veli Merikoski, *Muuttumaton, muuttuva valtiosääntömme*, Helsinki 1969.

⁸ Esim. Pertti Suhonen, *Liikkuva äänestäjä Suomen monipuoluejärjestelmässä*, *Tampereen Yliopiston Poliitiikan tutkimuksen laitoksen tutkimuksia* No 26/1972. s. 72—79.