

## Artikkelit

---

### PROPORTIONALISMIN SOVELLUTUS KAHDESSA ERITYYPPISESSÄ JÄRJESTELMÄSSÄ

Onni Rantala

---

#### ABSTRACT

##### Application of Proportionalism in Two Different Systems

This article deals with the realization of proportionalism in the political system of Switzerland and in the local government system of Finland. — The *Swiss* Government and Parliament do not follow the majority strategy the principle of which is: everything or nothing. In practice a policy of agreement, based on community ideology, (*amicabilis compositio*, *gütliches Einvernehmen*) is pursued. This practice has not been officially confirmed. Community, agreement, and necessity to negotiate are inevitable in a society in which none of the many sections is strong enough to govern alone and in which the cantons are relatively independent. In the Government, which is the meeting place of the sections and the organ of co-ordination, both the present and absent interests, in other words, even the minorities, are taken into account. In this respect it could be called an »Allparteienregierung«. — The reconciliation follows two main principles: compromises and package deals are common in Swiss politics, but even these decisions do not require full unanimity. The leading principle is the consensus, in other words, attempts are made to reach maximum concord by discussions. — In *Finnish* local government the proportionalism has not been developed to the same extent. The majority gives advantages (contributions, positions of trust, offices) primarily to its own adherents. From time to time the minority has put forward that the local government offices be distributed proportionally, which would imply a change towards proportionalism in this respect. For the present, however, the governing coalition and the subordinate minority can be discerned in the Finnish local government. The situation is considerably different from that of Switzerland. In the Finnish local government system there is no uniting ideology that would motivate the policy of agreement. »The interest of the municipality« is not such a common power, although the municipal law is tinged with that kind of tone. In the municipalities there has not been any striving for a pragmatic »social contract system« that was initiated in Parliament towards the end of the 1960's. In Finnish municipalities this kind of proportional democracy has not been practised in the proper sense of the word and thus the local government could be characterized as a mixed system.

---

#### 1. Ongelmasta

Proportionaalisen demokratian sijasta ja rinnalla käytetään sellaisia termejä kuin sopimus-, osuustoiminta-, kiintiö-, moniyhteisö-, mukauttamis- ja konkordanssidemokratia tai puhutaan sosiaalisen kumppanuuden järjestelmästä. Periaate on kaikissa tapauksissa lähes sama: yhteiskunnan antagonistiset

ryhmät ryhtyvät avoimen kilpailun sijasta poliittiseen yhteistyöhön, harjoittavat enemmistövallan sijasta toimeenpanovallan, hallinnon ja politiikan tuotoksen suhteellista jakamista (ainakin tärkeimpien ryhmien kesken) sekä pyrkivät konfliktin sijasta säätelemään ristiriitoja ja stabilisoimaan yhteiskuntaa.

Proportionaaliseen järjestelmään on turvauduttu ennen muuta sellaisissa yhteiskunnissa, jotka jakautuvat multidimensionaalisiin lohkoihin ja alakulttuureihin, minkä lisäksi maahan saattaa kohdistua erityisiä ulkoisia paineita. Menetelmää on sovellettu sekä parlamentaarisisissa järjestelmissä että maissa, joiden hallitukset ovat määräaikaista.<sup>1</sup>

*Parlamentaarisen* sopimuspolitiikan maista mainittakoon tässä esimerkkinä Hollanti, Itävalta ja Saksan liittotasavalta. Hollannissa uskonnolliset, kielelliset, sosiaaliset ja poliittiset ryhmittymät ovat harjoittaneet sopimuspoliittista yhteistyötä ensimmäisestä maailmansodasta lähtien. Yhteiskunnan eri lohkoja edustavat eliitit luonnostelevat esitykset, kuuluksi on nimenomaan tullut 45-jäseninen sosiaali- ja talousneuvosto, jonka oma päätösvalta on vähäinen, mutta ohjaava merkitys huomattava. Itävallassa seurattiin pariteettiperiaatetta konservatiivisen kansanpuolueen ja sosialidemokraattien puna/musta-koalition aikana 1947—1966 eli maan miehityksen päätyttyä. Sitten sovinnollinen yhteispeli on jatkunut, vaikka toinen suurista on yksin hoitanut hallitusvastuuta. BRD:n sopimuspolitiikan kausi osui vuosiin 1966—1969, jolloin kristillisdemokraatit ja sosialidemokraatit olivat yhteisessä hallituksessa. Merkittäväksi tekee konkordanssipolitiikan se, että kaikissa näissä tapauksissa yhteistyötä harrastivat porvarilliset ja sosialistiset ryhmät.

Tässä artikkelissa otetaan tarkastelun ja vertailun kohteeksi kaksi poliittista järjestelmää, joissa suhteellisuus on dominoivana periaattina ja joissa ei noudateta *parlamentaarista* käytäntöä, Sveitsin valaliitto ja Suomen kunnallishallinto. Luontevampaa olisi asettaa rinnan sveitsiläinen ja suomalainen paikallishallinto, ja näin paikoin tapahtuukin, mutta Sveitsin kuntalaitoksen kirjavuus (25 erilaista järjestelmätyyppiä)<sup>2</sup> ja suhteellisuuden selväpiirteisempi toteutuminen liittovaltiotasolla tekevät valtiollisen ja kunnallisen tason vertailusta mielekkään. Erityyppisten ja -tasoisten järjestelmien analysointi on mahdollista siksi, että tarkastelu rajataan hallitsemistapaan ja se taas on näissä järjestelmissä paljolti yhtäläinen: enemmistövallan jälkeen suhteellisuus alkaa kummassakin toteutua vuodesta 1919 ja johtielinten määräaikaisuus eliminoi molemmissa tapauksissa normaalin parlamentarismen.

Useat asiantuntijat pitävät Sveitsin hallitusjärjestelmää käytössä olevista soveliaimpana.<sup>3</sup> Minkälaisen kuvan sen valossa antavat itsestään suomalainen kunnallishallinto ja -politiikka?

## 2. Ylimmän päätöksentekuelimen valinta ja asema

### Elimet

Sveitsin kaksikamarisen *parlamentin* »suureen kamariin» eli kansallisneuvostoon valitaan suorassa, suhteellisessa kansanvaalissa neljäksi vuodeksi 200

jäsentä. »Pieneen kamariin», 46-jäseniseen säätyneuvostoon, johon tässä artikkelissa ei enemmälti puututa, määräytyvät edustajat federatiivisesti: kukin 20 täyskantonista saa siihen kaksi ja kukin 6 puolikantonista yhden jäsenen, vaalitapana suuria puolueita ja ryhmittymiä suosiva enemmistöperiaate, jota useimmissa osavaltioissa toteutetaan suorana kansanvaalina.

Suomen kunnissa siirryttiin 1917—1919 taloudellisten privilegioiden sävyttämästä kuntakokouksesta ja enemmistövallasta suhteellisesti kokoonpantuun edustusjärjestelmään, *kunnanvaltuustoon*. Nykyisin valtuuston jäsenmäärä vaihtelee 17—85 välillä. Toimikausi kestää neljä vuotta.

Kummassakin järjestelmässä valta on vaalien välillä koottu ylimpään päätöksentekuelimeen se erona, että Sveitsissä valitsijat kansanaloitteillaan ja varsinkin kansanäänestyksillään nousevat parlamentinkin yläpuolelle. Havainto on sikäli tähdellinen, että sopimuspolitiikan harjoittaminen on huomattavasti helpompaa monistisessa kuin vallanjakoisessa hallitsemisjärjestelmässä, joskin molemmista järjestelmätyypeistä on saatavissa esimerkkejä sopimusmentaliteetista.

#### Vaalitapa

Sveitsin *kansallisneuvostoa* valittaessa (äänioikeusikäraja 20 vuotta, äänioikeus miehille 1830—1848 ja naisille 1971) noudatettiin aluksi enemmistövaalitapaa. Jotta vähemmistöt pääsisivät paremmin oikeuksiinsa, siirryttiin vuonna 1919 suhteelliseen vaalijärjestelmään, mikä oli sopimusdemokratian toteuttamisen kannalta tärkeä toimenpide. Vaalipiirinä kantoni sovelletaan edustajapaikkoja jaettaessa kvoottijärjestelmää, jossa kiintiöluku lasketaan *Hagenbach-Bischoffin* kehittämästä kaavasta, hyväksytyt äänet vaalipiirissä/vaalipiiristä valittavien edustajien määrä + 1: puolue saa niin monta edustajaa kuin kiintiö sisältyy sen äänimäärään. Sveitsin laki ei tunne puolueita, mutta juuri ne toimivat vaaliliittojen pohjana eivätkä esimerkiksi sosiaaliset sektiöt. Käytössä ovat pitkät, luonteeltaan avoimet ehdokaslistat, ts. äänestäjä voi mielensä mukaan poistaa tai vaihtaa nimiä. Ääniä kullakin valitsijalla on yhtä paljon kuin vaalipiiristä valitaan edustajia. Järjestelmä sopii erityisen hyvin yhteiskuntaan, jossa äänestäjät pitävät ehdokkaissa silmällä eri ominaisuuksia (puoluekanta, kansallisuus, uskonto, asuinpaikka).

Suomessa otettiin *kunnallisvaalilaissa* 1917 käyttöön yleinen ja yhtäläinen äänioikeus (ikäraja 1917—20, 1919—21, 1972—18) sekä valtuuston paikkajaon määrääytymisessä suhteellisuus, *d'Hondtin* vertauslukujärjestelmä. Kun kunta esiintyy yhtenä vaalipiirinä, suhteellisuus toteutuu paremmin kuin esimerkiksi eduskuntaamme valittaessa.<sup>4</sup> Vuosien 1918—1950 kunnallisvaaleissa olivat käytössä pitkät, kiinteät ehdokaslistat (nimiä sai olla enintään kaksi kertaa valtuustoon valittavien määrä) ja 1953 siirryttiin yhden nimen listoihin, mikä sekä suosii ehdokkaiden erilaisia poliittisia ja sosiaalisia taustoja. Poliittiset asetelmat esiintyivät 1920-luvulla lähinnä porvaristona ja vasemmistona, mikä lisäksi ensiksi mainitun piirissä suosittiin myös »epäpoliittisia» tunnuksia.

Varsinkin toisen maailmansodan jälkeen ovat selvät puolueleimat hallinneet kunnallisvaaleja.<sup>5</sup> Virallisessa vaalitulostossa sosialistiset ryhmät eritellään vuoden 1945 kunnallisvaaleista lähtien ja ei-sosialistiset puolueet ensimmäisen kerran vuonna 1968. Kunnallisvaalilakiin puolueet tulivat vasta 1972. Kun samalla puolerekisteriin merkityille ryhmille annettiin vaalivalmisteluissa eräitä helpotuksia, nosti se valtakunnalliset puolueet entistäkin selvemmin esiin paikallisvaaleissa. Moniyhteisöllisyyttä suosittiin kuitenkin sikäli, että laissa sallittiin ulkopuolisia ehdokkaita ja näiden yhteenliittymiä, ns. yhteislistoja.

### Äänestysaktiivisuus

Osanoton astetta ja suuntausta Sveitsin *kansallisneuvoston* vaaleissa riittää kuvaamaan kolme lukua:

1919—	79.2 %
1971—	56.9
1979—	48.1

Osallistumisen alenevaa suuntaa, joka on johtanut alhaisimpaan äänestysprosenttiin Euroopassa, on selitetty kolmella tavalla.<sup>6</sup> Pääasiallisesti lasku on pantu sopimusjärjestelmän, ennen muuta hallituksen kiintiöinnin tiliin. Hallitsemisjärjestelmä on niin stabilisoinut äänestäjien käyttäytymistä, etteivät vaalit aiheuta parlamentin voimasuhteisiin mainittavia muutoksia, ja jos pieniä heilahteluja esiintyykin, toimeenpanoelin säilyttää entisen poliittisen jakautumansa: vaaleissa ei tapahdu vallanvaihtoa. Haastattelukysymykseen, tuovatko parlamenttivaalit muutoksia elämäänne, vastasi sveitsiläisistä kielteisesti 76 % ja vain 8 % sanoi vaaleilla olevan tässä suhteessa merkitystä (eos. 16 %). Hallitsevien puolueiden läheneminen ja yhtäläisyys ovat niin ikään vaikeuttaneet valintaa, mikä on saanut jäämään pois vaaleista etenkin naisia, joiden poliittinen valvutuneisuus ei ole vielä ehtinyt vakiintua. Puolue-suuntien läheisyys näkyy siinä, että pragmaattiset, päiväkohtaiset kannanotot nousevat vaalikampanjassa etualalle yhteiskunnallisten linjakysymysten ja poliittisten perusvaihtoehtojen sijasta. Äänestysintensiteettiä parlamenttivaaleissa on vähentänyt edelleen se, että sveitsiläiset katsovat pääsevänsä vaikuttamaan liittovaltion tilaan muutoinkin (kansanaloite ja -äänestys). Tosin referendumien runsaus (mm. 1976—10), äänestettävien ongelmien kompleksisuus tai abstraktisuus sekä informaation puute, joka haittaa yleiskuvan saamista vaihtoehtoista, ovat saaneet kansalaisia pysyttelemään poissa kansanäänestyksistäkin: 1950-luvun jälkipuoliskolta osanotto on jäänyt alle 50 % (yksi alimpia 1972 äänestettäessä valuutan suojelusta, 26.7 %). Kantoni- ja kuntatasolla osallistuminen referendumiin voi jäädä jopa 10 %:iin. Yleistä äänestyspakkoa ei liittovaltiossa ole ehdotettu, perinteisesti se on voimassa vain kuudessa kantonissa.

Suomen *kunnallisvaalien* politisoituminen ja niiden (Sveitsiä) suurempi merkitys käytännön hallitsemisen kannalta, enemmistön ja määräenemmistön

muuttumisen heijastuessa hallituksen kokoonpanoon, ovat etenkin toisen maailmansodan jälkeen nostaneet äänestysharrastusta ja siten antaneet mahdollisuuksia yhä useamman intressin esiintuloon. Suuntaus käy ilmi asetelmasta, johon on koottu osanoton suurimpia heilahteluja edustavat kunnallisvaalit:

1924—27.8 %	1956—66.2 %
1925—38.3	1960—75.0
1936—48.3	1964—79.4
1947—66.3	1976—78.5
1950—54.9	1980—77.8 *
1953—71.4	

Huomattava nousu osui vuoteen 1953, mihin selityksenä lienevät tuolloin käyttöön otetut yhden nimen listat: nyt sai valikoida (alueellisesti, sosiaalisesti ja poliittisesti) mieleisen henkilön eikä äänestettäväksi annettu valmista nimiluetteloa. Äänestysinnostuksen lievä laimeneminen 1960-luvulta on ollut ominaista Suomen kaikille vaaleille. Syyksi on tässäkin tapauksessa sanottu — ja se sopii myös kuntiin, joskaan ei yhtä hyvin kuin Sveitsiin — hallitsevien asetelmien kiteytyneisyys, perusvaihtoehtojen vähäisyys sekä poliittisten suuntien samankaltaistumistendenssi. Niinpä syksyn 1980 kunnallisvaaleissa puolueita oli itse kampanjan perusteella vaikea erotella useimpien pitäessä pääteemanään »ihmiskeskeistä yhteiskuntaa».

### Kokoonpano

Sveitsin *kansallisneuvosto* on sikäli alueellisesti kattava, että valtiosäännön mukaan on jokaisesta täys- ja puolikantonista valittava vähintään yksi edustaja. Suurimmat kantonit ovat kuitenkin päässeet korkeihin lukuihin: Bern ja Zürich miehittävät yhdessä noin kolmanneksen neuvostosta ja tuovat muusaan politiikkaan regionaalisia painotuksia. Kun tähän tulevat lisäksi huomattavaa ryhmätietoisuutta osoittavat kieli- ja uskontosektiot, on helppo käsittää, minkälaisessa sosiaalisten intressien ristipaineessa parlamentti työskentelee. Perusyksikköinä politiikassa toimivat kuitenkin — vaalien tapaan — puolueet, joiden määrä on vuodesta 1919, suhteelliseen vaalijärjestelmään siirtymisen jälkeen, jatkuvasti noussut: kansallisneuvostossa vaikutti 1979 kerrassaan 15 puoluetta tai poliittista ryhmää (vaaleissa vastaava luku noin 30), mikä on korkeimpia määriä Euroopan parlamenteissa. Proportionaalinen menetelmä ylläpitää puolueiden suurta määrää, mutta se myös suhteellistaa muutokset, ts. pitää suuret suurina ja pienet pieninä. Puolueiden joukosta on syytä mainita neljä dominoivaa ryhmää ja sopimuspolitiikan keskeisintä osapuolta: vapaamielis-demokraatit (FDP) 51, sosialidemokraatit (SPS) 51, kristillisdemokraattinen kansanpuolue (CVP) 44 ja Sveitsin kansanpuolue (SVP, vuoteen 1971 Bauern-, Gewerbe- und Bürgerpartei eli BGB) 23 edustajaa. Mainittakoon jo tässä, etteivät Sveitsin puolueet käy yksin em. yhteiskunnallisten sektioiden kanssa.



Maamme *kunnanvaltuustojen* edustuksellisuudesta ei ole suhteellisuutta lukuun ottamatta säädetty erityiskriteereitä. Esimerkiksi alue-edustuksesta ei sanota mitään, mutta käytännössä valtuutettujen paikat ovat verraten hyvin jakautuneet kunnan eri osiin.<sup>7</sup> Kun välittömästi osallistumisesta siirryttiin valtuustojärjestelmään, eräät porvarilliset ryhmät esiintyivät vaalien tapaan myös kunnallispolitiikassa »kunnan edun», »yhteishyvän», »etupiirien» tai »sitoutumattomien» edustajina, mutta nyttemmin puoluetunnukset hallitsevat kunnallispoliittista kenttää. Valtuuston miehittävät nimenomaan valtakunnalliset puolueet. Vuoden 1976 kunnallisvaaleissa kuusi perinteistä puoluesuuntaa sai äänistä 92.5 %, joten uusien, ns. marginaaliryhmien, ja »muiden» osuudeksi jäi 7.5 %.<sup>8</sup> Suomessa ei ole toiminnassa paikallispuolueita, kuten Ruotsissa ja jossain määrin myös Sveitsissä:<sup>9</sup> puoluelain mukaan maassamme hyväksytään rekisteriin vain ryhmä, jonka »tarkoituksena on valtiollisiin asioihin vaikuttaminen», joten paikallis- ja aluepuolueet jäisivät pelkästään yhdistysrekisteriin ja samalla ilman niitä etuja, joita rekisterin piiriin kuuluville (puoluelaisissa ja kunnallisvaalilaisissa) annetaan. — Yhteiskunnalliset lohkot ovat Suomessa sijoittuneet puolueihin, mikä toisinaan näkyy jo nimissä (RKP, SKL, SMP), mutta useimpien muidenkin suuntien luonnetta ja politiikkaa sävyttävät perinteiset ydinryhmät. Vastaavasti yhteiskunnan sosiaalisen rakenteen muuttuminen on pääasiallinen syy voimasuhteiden muutoksiin, vaikka vaalijärjestelmä tekee Suomessakin parhaansa kiinteyttääkseen näitä suhteita.

### Määräaikaisuus

Sekä kansallisneuvosto että kunnanvaltuusto ovat määräaikaisia instituutioita: kumpaakaan ei voida hajottaa kesken toimikauden eikä myöskään yksittäisiin edustajiin kohdistaa revokaatiota. Tältä osin päätöksentekoaikavälillä on huomattava toimintarauha, mikä tarjoaa soveliaan ilmaston moniyhteisölliselle johtamiselle ja politiikalle.

Yhteen Sveitsin hallitusjärjestelmän erityispiirteeseen on tässä syytä kajota, koska se kirjallisuudessa on saanut kohtuuttomastikin huomiota osakseen. Toisin kuin liittovaltiotasolla parlamentit voidaan seitsemässä kantonnissa hajottaa äänestäjien enemmistön tahdosta. Tätä toimenpidettä ei kuitenkaan ole tarvittu eikä käytetty sen jälkeen kun havaittiin, että parlamentti saadaan aloitteilla ja referendumeilla järjestykseen.

Kansalaisten vallankäytön kannalta ei Sveitsin parlamentin toimikauden pituus aiheuta ongelmaa, sillä äänestäjät pääsevät vaalien välillä puuttumaan politiikkaan. Suomen kunnissa sitä vastoin vaalikauden jatkaminen 1956 kolmesta neljään vuoteen merkitsi äänestäjien aseman heikkenemistä sekä puolueiden ja valtuutettujen roolin vahvistumista: kuntalaiset luovuttavat vaaleissa vallan edusmiehilleen ja saavat sen takaisin vasta neljän vuoden kuluessa.

### 3. Hallitus

#### Vaali

Liittokokous (molemmat kamarit) valitsee neljäksi vuodeksi *Sveitsin* hallitukseen (liittoneuvostoon) seitsemän jäsentä sekä määrää vuodeksi kerrallaan sille puheenjohtajan (liittopresidentin) ja varapuheenjohtajan (varapresidentin). Valtiosäännössä asetetaan ehdoksi ainoastaan, että jokaisen jäsenen on oltava eri kantoneista. Muilta osin vaalittavan on kehittänyt poliittinen käytäntö. Hieman yllättäen tässä tulee vastaan enemmistövaali, sillä parlamentti valitsee hallitukseen yhden jäsenen kerrallaan parlamentaarisen äänestystavan mukaan, tavoitteena ehdoton enemmistö. Historian aikana muotoutunut moninkertainen suhteellisuus takaa kuitenkin sen, että hallituksesta tulee moniyhteisöllinen. Nelivuotiskauden jälkeen kaikki jäsenet ovat erovuorossa, mutta tapana on, että samat henkilöt valitaan keskimäärin 2—3 vaalikaudeksi, ennätys tietyvästi on 32 vuotta. Toimikauden pidentyminen tuo jatkuvuutta institution ja järjestelmän toimintaan sekä luonnollisesti myös lisää asianomaisten johtohenkilöiden vaikutusmahdollisuutta. Sveitsin kunnissa valitaan hallintokollegion 3—9 jäsentä niin ikään nelivuotiskaudeksi suoralla, joko suhteellisen tai enemmistöperiaatteen mukaisella kansanvaalilla.

*Kunnanhallitus*, joka tuli pakolliseksi Suomen kaupungeissa 1927 ja maalaiskunnissa 1948, valitaan samaa suhteellisuusperiaatetta noudattaen kuin valtuustokin (KuL 28 §). Enemmistövalta ei ole mahdollinen, ellei ryhmällä ole valtuustossa dominoivaa asemaa.<sup>10</sup> Hallituksen varsinaisiksi ja varajäseniksi valitaan vähintään seitsemän henkilöä sekä — niin ikään sveitsiläiseen tapaan — sille saman tien puheenjohtaja ja yksi tai kaksi varapuheenjohtajaa. Kunnanhallituksen toimikausi kestää kaksi vuotta, joten valtuusto pääsee kesken vaalikauden vaihtamaan henkilöitä, mikäli hallituspuolueiden sisärenkaissa on sillä välin tapahtunut muutoksia. Suhteellisuus jatkuu kunnan muussakin hallintoaparaatissa, mm. lautakuntien ja johtokuntien kokoonpanoissa.

#### Kokoonpano ja edustuksellisuus

Tapana on puhua Sveitsin poliittisen järjestelmän ja Suomen kunnallislaitoksen yhteydessä »kaikkien puolueiden hallituksesta». Sanonta ei kirjaimellisesti pidä paikkaansa, sillä hallitukseen pääsevät vain suurimmat puolueet. Molemmissa järjestelmissä pyritään hallitsevaa joukkoa sikäli hajauttamaan, että hallitukseen voidaan valita jäseniä ylimmän päätöksentekooelimen (parlamentti, valtuusto) ulkopuolelta, vaalikelpoisten kansalaisten joukosta.

*Sveitsin* hallitusta koottaessa on kysymyksessä monimutkainen roolikumuointi ja palapeli, jossa tyypillisellä tavalla heijastuvat yhteiskunnan sosiaali- ja poliittinen rakenne, osuustoiminnallinen yhteispeli ja maan poliittiset perinteet. Vaalin yhteydessä pidetään silmällä kaikkiaan viittä kategoriaa.

(a) Edellä luetellut neljä suurinta puoluetta ottavat haltuunsa kaikki hallituspaikat, vaikka parlamentissa esimerkiksi vuoden 1979 vaalien perua toimii toistakymmentä poliittista ryhmää. Tähänkin »suhteellisuuteen» on tultu vähitellen. Vuodesta 1848 hoiti hallitusvastuuta (enemmistövaltaisesti) liberaali-demokraattinen suuntaus. Konservatiivit saivat ensimmäisen paikkansa 1891 ja toisen 1919. Kansanpuolueen vuoro oli 1929. Oppositiota kavennettiin vielä tästäkin, kun sosialidemokraattien osallistuminen hallitukseen alkoi 1943—1953 ja säännöllisesti vuodesta 1959. Viimeksi mainitusta ajankohdasta hallituksen kokoamisen kaavana on ollut »Zauberformel» 2: 2: 2: 1, mikä merkitsee, että yksi paikka hallituksessa vastaa noin kymmenen prosenttiyksikön kannatusta vaaleissa. Pohjakuvio johtaa siihen, että yhteistyöhön hallitusinstituutiossa osallistuu porvarillisia (3) ja sosialistisia (1) ryhmiä.

(b) Kukin kieliryhmä saa edustajansa hallitukseen: saksankieliset (1970 — 64.9 %) viisi sekä ranskankieliset (18.1 %) ja italiankieliset (11.9 %) kumpikin yhden jäsenen. Retoromaanit (4.3 %) ovat toistaiseksi jääneet hallituksen ulkopuolelle.

(c) Dominoivat uskontokunnat, roomalaiskatoliset (49.4 %) ja protestantit (47.8 %), jakavat hallituspaikat.

(d) Sovinnaissäännöksi on tullut, että kolmesta suurimmasta kantonista (Zürich, Bern, Waadt) valitaan kustakin yksi edustaja.

(e) Vielä varmistaudutaan, että parlamentin molemmat kamarit ovat hallituksessa edustettuina.

Monia laskutoimituksia, neuvotteluja ja kompromisseja tarvitaan, ennen kuin hallituskollegio täyttää kaikki nämä ehdot. Moniyhteisöllinen hallitusperiaate jatkuu edelleen kantoneissa ja kunnissa, usein sellaisillakin alueilla, missä yhdellä puolueella on ehdoton enemmistö.

Suomalaiset paikallisvaalit voivat muuttaa valtuuston poliittista perusväriä ja samalla *kunnanhallituksen* kokoonpanoa, sillä suhteellisuus toteutuu herkemmin ja täydellisemmin tämän toimeenpanoelimen kuin Sveitsin hallituksen sisäisessä jakautumassa. Vaalissa seurataan pelkästään poliittisia perusteita, mikä edellä sanotun nojalla merkitsee kunnanhallituksen koostumista valtakunnallisista puolueista. Yhtäläisyyttä Sveitsiin tavataan siinä, että useimpiin kunnanhallitukseen kuuluu ryhmiä poliittisen kentän oikealta ja vasemmalta sektorilta. Vaalin poliittinen suhteellisuus johtaa siihen erikoislaatuiseen tilanteeseen, että »oppositiokin» eli hallitsevan ryhmittymän ulkopuolelle jääneet suurimmat puolueet saavat paikkoja kunnanhallituksessa. Valinnan ja kokoonpanon puoluekeskeisyys näkyy lisäksi siinä, että paikalliset puolue-elimet tai puolueiden valtuustoryhmät »ratkaisevat» myös henkilökysymykset.

#### Asema

Molempien järjestelmien hallitukset ovat — päättävien elinten tapaan — määrääkäsisiä ja erottamattomia, joten kummassakaan *ei sovelleta aitoa parlamentarismia*. Hallituksen esitys voidaan päättävissä elimissä kumota ja hallitus voi äänestyksissä saada »epäluottamuslauseen», mutta se jatkaa toimintaansa. Ristiriitatilanteita tosin syntyy harvoin, sillä toimeenpanoelin heijas-



telee pitkälle päätöksentekovaltaa ja läheiset yhteydet takaavat sen, että etukäteen voidaan varmistautua enemmistöstä lopullisessa käsittelyssä.

*Sveitsin* hallituksen asema on vakaa ja keskeinen. Parlamentarismien puuttuminen aikaansaa sen, ettei hallituksen tarvitse alinomaan olla varpailaan parlamentin suuntaan. Sitä paitsi hallituspuolueiden hallussa on vuoden 1979 kansallisneuvoston 200 paikasta 169 (samoissa vaaleissa yhteinen ääniosuus 81.6 %). Kun lisäksi hallituksen ulkopuolelle jäävät ryhmät ovat pieniä ja kirjavia, ei sveitsiläisessä järjestelmässä voida puhua poliittisesta oppositiosta eikä poliittisista vaihtoehdoista. Ja vielä: hallituksessa istuu kokeneita poliitikkoja, jotka osaavat pitää langat käsissään. Valtiosäännön mukaan hallituksen jäsenillä ei saa olla muita toimia, joten he ovat sananmukaisesti päätoimisia hallitusvallan käyttäjiä. — Hallituksen keskeinen rooli näkyy monella alalla. Hallituskriisejä ei maassa ole esiintynyt 130 vuoteen. Kansanäänestyksissä menevät helpommin läpi hallituksen kuin kansalaisryhmittymien aloitteet. Parlamentissa helpottaa esityksen hyväksymistä se, että päätökseen riittää annettujen äänten absoluuttinen enemmistö — ainoastaan asian kiireelliseksi julistamisessa edellytetään määräenemmistöä, liittokokouksen koko jäsenistön enemmyyttä. Vuodesta 1971 lähtien hallitus on esittänyt parlamentille toimintakertomuksen, mutta poliittista merkitystä toimenpiteeseen ei liity. Sveitsin hallituksen vahvaa ja toiminnallisesti johtavaa asemaa on kaiken tämän perusteella verrattu brittiläiseen kabinettiin, jota Euroopan hallituksista pidetään kaikkivaltaisimpiin kuuluvana.

Kun komitea (Suomessa) valmisti uuteen kunnallislakiin johtaneen mietintönsä (1973) ja siinä yhteydessä puuttui myös *kunnanhallituksen* kokoonpanoon ja asemaan, ei vakavasti otettu puheeksi kunnalliseen parlamentarismiin ja enemmistövaltaan siirtymistä koska kyseiset »järjestelmät olisivat... meille... vieraita».<sup>11</sup> Osaksi juuri tästä syystä on tultu nykyiseen tilanteeseen: kunnanhallitus käyttää suunnittelu- ja valmisteluvallaa siinä määrin, että se itse asiassa ohjaa paikallista politiikkaa. Sillä on vastassaan vain kaksi vaikeutta: määräenemmistösäännökset sekä se tosiasia, että kunnalliset luottamushenkilöt ovat vapaa-aikapoliitikkoja, mikä antaa otollisen vaikutusmahdollisuuden kunnan virkamiehille, alan ammattilaisille.

#### 4. Poliitiikka

Proportionaalisuus ulottuu, johdonmukaisena jatkona johtaelinten valinnalle, käytännön poliittisiin toimiin, joskin tällä kohtaa havainnoitavien järjestelmien tiet erkanevat toisistaan.

##### Suhteellisuus

*Sveitsin* hallitus ja parlamentti eivät edusta enemmistöstrategiaa, jossa periaatteena on: kaikki tai ei mitään. Käytännöksi on kehittynyt sopimuspolitiikka,

historiallisena taustana perinteinen yhteisyyssideologia (amicabilis compositio, gütliches Einvernehmen).<sup>12</sup> Virallisissa asiakirjoissa ei menettelytapaa ole vahvistettu. Yhteisyys, sopiminen ja neuvottelupakko ovat välttämättömiä yhteiskunnassa, jonka lukuisista sektioista ainoakaan ei ole riittävän vahva yksin hallitsemaan ja jossa kantonit ovat suhteellisen itsenäisiä. Moniyhteisöllisessä politiikassa ryhmät pääsevät proportionaalissa suhteessa vaikuttamaan päätöksentekoon ja osallisiksi sen tuotoksista. Päätösten laaja-alaisuus ja monitahoisuus näkyvät siinä, että sektioiden kohtaamiskeskuksessa ja sopimuspolitiikan koordinoitielimessä, hallituksessa, otetaan suunnittelussa ja aloitteissa huomioon sekä läsnä- että poissaolevat intressit, siis myös vähemmistöt. Tässä mielessä kysymyksessä on »Allparteienregierung». Jo hallitusohjelmat, joita Sveitsissä ryhdyttiin laatimaan vuodesta 1968, on koottu tähän henkeen, vaikka asiakirjat eivät ole käytännössä kovin sitovia. Alakulttuurien lisäksi hallituksen ja sen jälkeen parlamentin on pakko tuntea kansan enemmistön mielipide kysymyksissä, jotka menevät referendumiin. Näin monien intressien yhteensovittaminen ei ole helppo tehtävä; yhtenäiseen esitykseen on työläs päästä, sillä usein asettuu vastahankaan joku sektio, kantoni tai puolue, tavallisimmin sosialidemokraatit hallituksen ainoana vasemmistopuolueena. Sovittelussa seurataan kahta periaatetta: kompromissit ja paketit ovat yleisiä Sveitsin politiikassa, mutta niidenkään yhteydessä ei tavoitella täyttä yksimielisyyttä, vaan johtavana metodina on konsensus, ts. keskustelun avulla pyritään mahdollisimman suureen yhteisymmärrykseen. Edellä jo kävi ilmi, että hallituksella on sveitsiläisessä politiikassa paljon keskeisempi rooli kuin kansan suvereeni valta ja sitä täydentävä parlamenttikeskeisyys antaisivat ymmärtää. Asemoitumiseen on nyt saatu selitys: moniyhteisöllistä politiikkaa valmistellaan juuri tässä elimessä, joka puolestaan valitsee toimintatapansa yhteiskunnan erikoislaadun mukaan.

Suomen *kunnalliselämässä* suhteellisuus ei ulotu yhtä pitkälle. Valtuustoissa, joissa yhdellä ryhmällä on määräenemmistö (1980 mm. Kesk. 25 kunnassa), dominoiva puolue voi sopia asiat omassa keskuudessaan. Ehdottoman enemmistön tapauksissa (1980 Kesk., RKP, SDP) tarvitaan neuvotteluja vain määräenemmistökysymyksissä. Muissa kunnissa käyttää valtaa enemmistöryhmitymä, johon saattaa kuulua sekä porvarillisia että sosialistisia ryhmiä. Koalitio jakaa etuja — mm. avustuksia, luottamustehtäviä, virkoja — ensisijaisesti omille ryhmille, ja sen aikeita voi haitata vain määrävähemmistö, jolloin on pakko turvautua opposition apuun, ts. tehtävä sen kanssa »kauppa».<sup>13</sup> Hallitseva koalitio ei laadi varsinaista »hallitusohjelmaa», neuvotteluissa ainoastaan sovitaan yhteistyön tärkeimmistä yksityiskohdista. Enemmistön valtaan kyllästynyt vähemmistö on aika ajoin ehdottanut, että kunnalliset virat jaettaisiin suhteellisesti eli siirryttäisiin tältä osin proportionaaliseen politiikkaan. Toistaiseksi kuitenkin Suomen kunnalliselämässä erottuvat hallitseva koalitio ja oppositio, enemmistö ja vähemmistö, jotka kilpailevat asemista ja eduista. Tilanne on melkoisesti toinen kuin Sveitsissä. Suomalaisessa kunnallispolitiikassa ei ole

kehittynyt yhdistävää ideologiaa, joka motivoisi harjoittamaan sopimuspolitiikkaa. »Kunnan etu» ei ole tällainen yhteinen voima, vaikka kunnallislaita jonkin verran huokuukin sentapaista henkeä. Kunnissa ei myöskään ole tapahtunut hakeutumista samaan pragmaattishenkiseen »yhteiskuntasopimusjärjestelmään», joka eduskuntatasolla pantiin alulle vuonna 1966 ja sittemmin vahvistui 1970-luvun puolella.<sup>14</sup> Konsensustyyppinen päätöksenteko olisi sopivaa jatkoa suhteellisuudelle, jota johtaelinten vaalissa noudatetaan: etenkin määränemmistöääntö pakottaisi laajentamaan neuvottelu- ja sopimus pohjaa enemmistökoalition ulkopuolelle.

Näin ollen Suomen kunnissa ei käsitteen varsinaisessa merkityksessä harjoiteta proportionaalista demokratiaa, kysymyksessä on pikemminkin sekajärjestelmä.

### Poliittiset voimat

Täydellisen kuvan saamiseksi poliittisesta elämästä on syytä erikseen vertailla keskeisten aktoreiden, puolueiden, painostusryhmien, virkamiesten, järjestelmän päämiehen, johtavien poliitikkojen ja valitsijoiden roolia. Proportionaalisen periaatteen mukaan kootuissa hallitsemisjärjestelmissä havaitaan näissä suhteissa enimmäkseen yhtäläisiä, mutta osin myös erilaisia piirteitä.

#### (a) Puolueet

Toisin kuin parlamentaarisisissa järjestelmissä *Sveitsin* puolueyhteisöt ovat sisäisesti väljiä. Esimerkiksi parlamenttiedustajien käsiä ei haluta sitoa: valtiotäätönnön 91. artiklan mukaan »Mitglieder beider Räte stimmen ohne Instruktionen», ts. liittokokouksessa on voimassa vapaa mandaatti, mitä periaatetta kunnioitetaan myös käytännössä. Hajautuneeseen kuvaan kuuluu, että puolueorganisaatiot elävät voimakkaana myös kantoni- ja kuntatasolla eivätkä personoidu yksinomaan johtaviin eliittiryhmiinsä: kysymyksessä ovat jäsen- ja joukkopuolueet. Kun kannattajakunta vielä on sosiaaliselta rakenteeltaan heterogeeninen, puolue jakautuu helposti politiikassa ja parlamenttiäänestyksissä. Tällaista puoluetyyppiä ei voida johtaa enemmistövaltaisesti, niinpä myös poliittiset ryhmät soveltavat toimintaansa periaatetta »gütliches Einvernehmen».

Muodollisesti puolueet tulivat suomalaiseseen *kunnallispolitiikkaan* vasta vuoden 1972 kunnallisvaalilaissa ja vuoden 1976 kunnallislaitaissa, mutta vaaleja ja paikallishallintoa ne olivat dominoineet jo kauan sitä ennen. Ensiksi, tyyppilistä kyllä, vasemmisto ja sittemmin sen vanavedessä muut ryhmät ryhtyivät painottamaan kunnallispolitiikkaa, laatimaan kunnallisojelmia ja perustamaan kunnallisjärjestöjä, jotka toimivat paikallisyhdistysten yhdyselininä kunnissa ja erityisesti vaalivat puolueen roolia kunnallispolitiikassa. Vaikka Suomenkin puolueet ovat järjestään jäsenpuolueita ja suurimmat lisäksi joukkopuolueita, kunnallispolitiikan harrastus on puolueharrastuksen yleisestikin vaatimattomaan tasoon verrattuna jäänyt kapealle pohjalle. Käsiteltävien asioiden pitäisi olla lähellä kansalaisia, mutta kunnallispolitiikan tapainen erikoisalue näyttää jäävän valikoidun joukon hoitoon ja huoleksi. Tilanne johtaa lopulta siihen, että strategisia pisteitä hallitsevat henkilöt ja ryhmät määräävät puolueen kannanotoista kunnallisissa luottamuselimissä. Päätöksenteko on keskittynyt puolueihin ja puolueissa edelleen johtoryhmiin, mikä tendenssi ulottaa vaikutuk-

siaan myös valittuihin edustajiin: valtuustossa on muodollisesti voimassa vapaa mandaatti, mutta käytännössä voi pikemminkin puhua puoluedemandaatista.<sup>15</sup>

### (b) *Painostusryhmät*

Taloudellisten järjestöjen merkitys *Sveitsin* politiikassa on verraten vahva: moniyhteisölliseen henkeen hyvin sopien päätöksentekofoorumit velvoitetaan valtiosäännössä (Art. 32) kysymään järjestöjen mielipidettä talouspoliittisissa ratkaisuisissa. Järjestöjen asema on siinä suhteessa ambivalentti, etteivät ne sijoitu sen paremmin hallituksen kannattajiin kuin vastustajiinkaan. Eräillä on läheisiä yhteyksiä hallituspuolueisiin, jopa saattaa vallita keskinäistä kongruenssia, mutta näissäkin tapauksissa järjestöt varjelevat itsenäisyyttään ja voivat omin päin organisoida esimerkiksi kansanaloitteita.

Kun *kunnalliselämän* harrastaminen ja johtaminen keskittyy Suomessa kapealle alueelle, ulkopuoliset ryhmät saavat tässäkin järjestelmässä otollisen vaikutusmahdollisuuden. Ennen muuta suuret yritykset, rakennusfirmat ja teollisuuslaitokset, ovat joko huomattavaan veronmaksukykyensä vedoten tai »kynnyusrahoja» käyttäen pyrkineet ohjaamaan kunnallista päätöksentekoa asioissa, joissa niiden intressit ovat tavallista voimakkaammat. 1970-luvulla ovat aktivoituneet myös kansanliikkeet, mm. ympäristönsuojelijat, ja suunnanneet vaikutusyrityksiään kunnan virkamiehiin sekä valmisteleviin ja päättäviin luottamuselimiin. Näiden liikkeiden myötä on viime aikoina voimistunut kiinnostus paikallisiin ja alueellisiin kysymyksiin, mitä mm. *Ronald Inglehart* ennusti vuonna 1977 jälkimateriaalisen yhteiskunnan mallissaan.<sup>16</sup>

### (c) *Päämies ja poliitikot*

*Sveitsi* muistuttaa eräissä suhteissa antiikin Ateenan välitöntä demokratiaa, myös siinä, ettei sillä ole henkilökohtaista päämiestä valtaa jakamassa. Maan hallitus toimii kollektiivisena valtionpäämiehenä, vaikka sen puheenjohtajaa kutsutaankin liittopresidentiksi. Puheenjohtajan presidenttikausi kestää kerrallaan vain vuoden ja tällöinkin on kysymyksessä symbolinen virka, jonka valtaoikeuksia ei voida verrata parlamentaarisesti hallittujen maiden pääministereihin. Ei ole ihme, että presidentin persoona jää suhteellisen tuntemattomaksi. — Sama koskee muitakin poliitikkoja. Eri päätöksentekoeleimissä tavaan roolien kumuloitumisen ja luottamustehtävän jatkuvuuden ansiosta keskeisen aseman saavuttaneita johtohenkilöitä, mutta hekin jäävät nimettömiksi, ainakin *Wilhelm Tellin* ja *J. H. Pestalozzin* verrattuna. Vaikutusvaltaisia valtiomiehiä ei *Sveitsin* tapaisessa järjestelmässä näytä kehittyvän, sopimuspolitiikka ei etene yksittäisten henkilöiden varassa.

*Kunnan* päämiehestä ei Suomessa voida puhua. Valtuuston kokeneilla ja pitkäaikaisilla puheenjohtajilla on erityisasema ja arvovaltaa yhteisön keulakuvina, mutta heilläkään ei ole muodollisia valtaoikeuksia. Kunnallisjärjestelmä suosii vallan keskittymistä. Edes ne 18 kansanedustajaa, jotka toimivat puheenjohtajina vuonna 1980 valituissa valtuustoissa, eivät ole saavuttaneet poikkeuksellista asemaa. Pikemminkin ovat tulleet tunnetuiksi kunnallispolitiikkaan erikoistuneet alan veteraanit. Suomen Kunnat -aikakauslehden suorittamassa tiedustelussa ilmeni, että eniten oli kunnallisuottamusmiehensuosia Korpilammen *Evert Lepolalla* (63), Lapuan *Kustaa Tiitulla* (59), Keuruun *Niilo Lamminmäellä* (57) ja yli 40 vuotta kunnallishallintoon osallistuneita löytyi lähes 70 kunnasta.<sup>17</sup> Luottamustehtävän pitkä kesto näyttää siis olevan ominaista suhteellisille hallitsemisjärjestelmille.

(d) *Virkamiehet*

*Sveitsiläinen* sopimuspolitiikka tarjoaa vaikutusmahdollisuuksia hallintomiehille ja teknokraateille. Heidän informaatio- ja asiantuntijavaltansa pääsee oikeuksiinsa, kun järjestelmän sisäinen rakenne on kiteytynyt ja päätöksenteon valmistelu, intressien monimutkainen yhteensovittaminen, tapahtuu suppeissa elimissä.

Vielä selvemmin on virkamiesten vaikutusvalta kasvanut Suomen *kunnissa*.<sup>18</sup> Suuntausta on ollut voimistamassa useampia syitä: edustuksellinen järjestelmä ja vakiintuneet hallitsemisympyrät antavat välistä veto- ja vaikutusmahdollisuuksia, kunnalliset luottamushenkilöt ja päättäjät ovat sivutoimisia asiantuntijajärjestäjiä ja kunnalliselämäkin on — muun politiikan tavoin — tullut yhä komplisoidummaksi, mikä saa panemaan painoa asiantuntemukselle ja tehokkuudelle. Vallan keskittyneisyys paikallishallinnossa lisääntyy tätäkin tietä. Kunnanjohtaja ei tosin uuden lain mukaan toimi hallituksen puheenjohtajana, mutta etenkin suurten kaupunkikuntien pormestarit kilpailevat vaikutusvaltaa ja julkisuudesta valtuuston puheenjohtajien kanssa. Suurimmissa kunnissa on niin ikään havaittu ammattiluottamushenkilöstön, virka- ja puoluebyrokraattien, määrän ja samalla luonnollisesti vaikutuksen huolestuttavasti kasvavan.<sup>19</sup>

(e) *Valitsijat*

*Sveitsiläiset* käyttävät järjestelmästä nimitystä »referendum-demokratia». Kansa on suvereeni vallan lähde. Se ei luovuta valtaoikeuksiaan parlamentille, vaan osallistuu politiikantekoon myös vaalien välillä. Hallitus on toisinaan katsonut karsaasti kansan kaikkivaltaisuutta: mm. 1940-luvulla se pyrki kiireellisiä ratkaisuja vaativissa kysymyksissä rajoittamaan kansanäänestyksen turvautumista. Mutta referendum-kansa suoritti vuonna 1949 kurinpalautuksen, »takaisin välittömään demokratiaan», missä yhteydessä äänestäjien vaikutusta lainsäädäntöön vahvistettiin. Kun referendumit ovat plebiskiittisiä (puolesta ja vastaan), kansan käyttämä valta on luonteeltaan enemmistövaltaa: suuri joukko ei voi harjoittaa sopimuspolitiikkaa. Sveitsiläiseenkin järjestelmään sisältyy siis sekä absoluuttisia että suhteellisia päätöksentekotapoja. — Suora demokratia jatkuu edelleen kantoneissa ja kunnissa: niinpä noin 90 % kunnista järjestää lakiasäätäviä ja talousvaltaa käyttäviä kuntakokouksia ja niiden välillä urnaäänestyksiä. Kuntien suuretessa ja heterogenisoituessa edustuksellinen järjestelmä (grosser Gemeinderat) yleistyy, mutta tällöinkin tietyt asiat on alistettava tai voidaan alistaa kuntaäänestykseen.<sup>20</sup>

Vuonna 1917 säädettiin Suomessa laki *kunnallisesta* kansanäänestyksestä, joka kuitenkin poistettiin vuonna 1919 ilman että menettelyä ehdittiin silloisissa epävakaisissa oloissa kertaakaan käyttää. Kansanäänestyksen arveltiin häiritsevän yhteiskunnan rauhaa, sen toimeenpanoa pidettiin kalliina ja harvaanasutulla seudulla lisäksi hankalana eikä äänestäjien katsottu omaavan riittävää asiantuntemusta — kaikki perusteita, joilla kautta aikojen on vastustettu kansan suoran vaikutuksen ja yleensä demokratian laajentamista. Poikkeuksena tästä ajattelusta ja säännöstä kaupunkien pormestarit ja raatimiehet valittiin urnavaaleilla vuosina 1919—1927. Hallituksen esityksessä (1975) uudeksi kunnallislakiin todetaan kuntalaisten suorasta osallistumisesta: »Mielipidetutkimukset kunnan jäsenten keskuudessa voivat yksinkertaisempaan järjestelyyn korvata neuvoo-antavat kansanäänestykset.»<sup>21</sup> Harvalukuisiksi ovat kuitenkin jääneet tässä tarkoitetut tutkimukset. Hallituksen kunnallislakiesityksen perusteluissa suositeltiin järjestettäväksi kuntalaisille selvitystilaisuuksia aktuaali-



sissa asiayhteyksissä, mutta nekin ovat rajoittuneet yksittäistapauksiin. Tiedottamisen ongelmaa ei kunnissa ole muutoinkaan pystytty ratkaisemaan, vaikka sitä koskeva tehostettu määräys sisällytettiin kunnallislakiin. Kunnanosavaltuustoihin kiinnitetty toiveet ovat niin ikään tuottaneet pettymyksen. Kaiken kaikkiaan se kohu kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksien lisäämisestä, jota uuden kunnallislain yhteydessä harrastettiin, osoittautui liian optimistiseksi. — Asianharrastajien joukko on Suomen kunnissa pysynyt kapeana. Äänestäjien osalta tilanne on luettavissa kahdesta tutkimuksesta, joiden aineistot ovat peräisin 1970-luvun puolivälistä. *Martti Soramäen* haastattelututkimuksen mukaan 37 % katsoi omaavansa »erittäin vähän» mahdollisuuksia vaikuttaa valtuuston päätöksiin ja »vähäiseksi» arvioi tilanteen 57 %.<sup>22</sup> *Pertti Pesosen* ja *Risto Sänkiähon* mielipidetutkimuksessa niin ikään 37 % piti vastaavia vaikuttamisyrityksiä »toivottomina».<sup>23</sup> Myös äänestäjien lähin edustaja, valtuusto, joutuu helposti »kumileimasimen» asemaan: päätös on valmiiksi neuvoteltu, kun esitys tulee lopulliseen käsittelyyn. Itse asiassa kunnallispoliittinen harrastus ja osallistuminen rajoittuvat pääasiassa luottamushenkilöstöön, jonka määrä on esimerkiksi 45 000 asukkaan kaupungissa 1 % väestöstä.<sup>24</sup> Kun asioista sopiminen tapahtuu tätäkin pienemmissä ryhmissä, tarvittaisiin tehokas keino osallistumisen laajentamiseksi ja harvainvallan sekä hallinto- ja puoluebyrokratian murtamiseksi. Yksi keino olisi kansanäänestys. Siihen tunnetusti liittyy rajoituksia ja ongelmia (asian laatu, vaihtoehdot),<sup>25</sup> mutta monet viroksuvat kansan suoraa vaikutusta nimenomaan siksi, että se heikentää poliittisen ja puoluepolitiikan mahdollisuuksia. Joka tapauksessa kansalaisten välitön osallistuminen on huonoimmillaankin parempaa demokratiaa kuin gallupkyselyt.

### Konfliktit

Suhteellisten vaalien, päätöksentekoeolinten määräaikaisuuden ja monitahoisien yhteispelin tarkoituksena on integroida kansalaiset ja ristiriitaiset intressiryhmät järjestelmään — päämääränä rauhoittaa yhteiskuntaa ja maan poliittista elämää.

*Sveitsissä* tässä pyrkimyksessä on onnistuttu: sen poliittiselle järjestelmälle on ominaista stabiilitetti ja jatkuvuus. Proportionaalisella demokratialla on huomattava adaptaatiokyky. Seuraukset näkyvät poliittisen ja yhteiskunnallisen elämän eri aloilla. Vaaleissa äänimäärämuutokset jäävät vähäisiksi. Hallituspulaa ei maassa tunneta. Poliittisesta oppositiosta ja hallituksen vaihtamisesta toiseen ei voida puhua. Julkinen debatti on laimeaa, sillä asioista keskustellaan ja sovitaan kulissien takana. Työelämässä lakot ovat suhteellisen harvinaisia. Painostusryhmät ja kansanliikkeet käyttävät säyseitä menettelytapoja. — Syyt järjestelmän vakaaseen ja tasapainoiseen menoon ovat hallitsemisjärjestelmässä, yhteiskunnan sosiaalisessa rakenteessa ja puolueoloissa — jos näitä asioita voi ylipäänsä erottaa toisistaan. Ennen kaikkea sopimusdemokratia, parlamentarismien puuttuminen ja »yhteisyysideologia» ovat juurtuneet Sveitsin poliittiseen kulttuuriin: yhteisten arvojen ja normien korkea lataus säätelee intressikonflikteja ja luo harmoniaa yhteiskuntaan. Konfliktipotentiali lievenee myös siksi, etteivät kielelliset, uskonnolliset, alueelliset ja poliittiset intressit samastu toisiinsa (kuten Belgiassa), vaan menevät ristiin. Puoluejär-

jestelmästä puuttuu niin ikään konfliktinen polarisaatio, kokoontumista tapahtuu maltillis-konservatiiviseen keskustaan, mikä lähentää puolueiden aatteellisia profiileja ja helpottaa yhteistyösuhteiden luomista.

Kokonaan sveitsiläisestääkään järjestelmästä ei ole kyetty eliminoimaan riskittäviä pyrkimyksiä. Enemmistön ja vähemmistön kokoonpanot saattavat parlamenttiäänestyksissä vaihdella: hallituksen esitys ei sido hallituspuolueiden parlamenttiedustajia, etenkin kantonisektiot käyttäytyvät joskus yllättävästi, koska ei ole riskiä hallituksen kaatumisesta. Kansanäänestyksissä valitsijat eivät aina seuraa oman puolueensa suositusta. Äänestykseen saattaa ilmesyä kaksi ad hoc-ryhmää, jotka perustavat toimeenpanokomitean ja saavat kannattajia eri puolueryhmistä. Tuloksena voi olla liittokokouksen esityksen hylkääminen, minkä kohtalon koki mm. vuonna 1977 laki lisäarvoverosta, jota päätöksentekoeuimissa oli huolella valmisteltu ja sen hyväksymistä pidetty tärkeänä.

Eniten on Sveitsin hallitsemisjärjestelmään kohdistettu kritiikkiä neljästä syystä: suunnittelu- ja valmisteluvallaa on keskittynyt suppealle alueelle, poliittista oppositiota ja siihen liittyen enemmistön vaihtumista hallituksessa on toisinaan kaivattu, sopimusjärjestelmää väitetään hitaaksi ja tehottomaksi sekä monet murehtivat kansan kiinnostuksen heikkenemistä vaaleihin ja politiikkaan. Lääkkeeksi järjestelmän näihin »heikkouksiin» on ehdotettu jopa hallitsemistavan perusluonteen muuttamista. Siinä valtiosäännön kokonaisuudistuksessa, jota aikajaksona 1967—1977 on valmisteltu kahdessa komiteassa, ei kuitenkaan kosketa poliittisen järjestelmän perusteisiin. Luonnoksessa ei esitetä parlamentarismien käyttöönottoa sekä siihen liittyen kiinteäpohjaisen ja kollegiaalisen hallitustyyppien muuttamista, siirtymistä yksikamariseen parlamenttiin eikä paluuta enemmistövaalijärjestelmään, joita mahdollisuuksia vielä 1960-luvun puolella vilauteltiin.<sup>26</sup> Myös kansan suora aloite- ja päätösvalta säilyisi ehdotuksen mukaan lähes ennallaan. Jopa on mahdollista, ettei järjestelmän muihinkaan kohtiin puuttuva uudistus tule edes käsittelyyn.<sup>27</sup> Perinteet pitävät järjestelmää vallassaan.

Myös Suomen *kunnalliselämälle* on tunnusomaista pitkälle kehittynyt staattisuus, julkisen keskustelun ajoittaisuus ja yhä useamman kuntalaisen vetäytyminen passiivisen seuraajan ja vastaanottajan rooliin. Selityksiä järjestelmän vakaisuuteen, muuttumisen hitauteen ja aktiivisen vaikuttamisen vaatimattomaan tasoon on tässäkin tapauksessa etsittävä useammalta taholta. Paikallishallinnostamme on aikaa myöten kehkeytynyt toimeenpanojärjestelmä: noin 4/5 kunnan menoista on lakisäätteisiä ja itsenäinen operointialue sen seurauksena niin kapea, ettei se innosta harrastamaan. Yhä useammat kunnalliset luottamushenkilöt ja virkamiehet käsittävät kunnan ensisijaisesti hallinnolliseksi palvelulaitokseksi ja vasta toissijaisesti kuntalaisten osallistumisjärjestelmäksi.<sup>28</sup> Vielä on huomattava, että kiteytyneitä valtakolaitioita kiinnostaa status quo, ja uudistaminen tapahtuu — jos sitä tapahtuu — niiden ehdoilla. Mutta

ennen kaikkea parlamentarismien puuttuminen ja järjestelmän osittainen suhteellisuus suosivat vakavuutta ja hiljaiseloa.

Järjestelmän luonne ei ole kuitenkaan samassa määrin lieventänyt vastakohtaisuutta eikä pitänyt kiistoja pinnan alla Suomen kunnissa kuin Sveitsin poliittisessa järjestelmässä. Koska järjestelmää ei dominoi arvosäännöstö, kunnissa on enemmän mahdollisuuksia innovaatioiden vastaanottamiseen sekä joustavaan, aktuaaliseen ja pragmaattiseen politikointiin. Niin ikään on käynyt ilmi, että kahtiajako hallitsevaan ryhmittymään ja oppositioon on suomalaisessa kunnalliselämässä selvemmin havaittavissa. Paikallishallinnon poliittisessa enemmistön etuilla ja määräysvalta ovat jopa vahvistuneet. Samoin on käynyt puolueyhteisöjen piirissä, joissa on syntynyt vaikeuksia tiukan enemmistövallan vuoksi. Harvainvaltaisen rakenteen ja äänestyskurin ovat ilmoittaneet syyksi useimmat valtuustoryhmästä toiseen siirtyneet henkilöt, joita vaalikautena 1976—1980 oli poikkeuksellisen runsaasti, kaikkiaan 73.<sup>29</sup>

## 5. Yleishavainto ja johtopäätös

Artikkelin alussa asetettiin kysymys, miltä näyttää Suomen kuntien hallitsemisjärjestelmä Sveitsin proportionaalisen demokratian valossa. Yleisenä havaintona on todettava, ettei maamme kunnallishallinto läheskään kaikilta osin edusta proportionaalista järjestelmää. Suhteellisuus kunnissa rajoittuu johtavien elinten vaaliin, mutta itse politiikka on pikemminkin enemmistövaltaista. Koska Suomen kunnissa ei vastakaan pystyttäne löytämään toimintamotivaatiota, joka ulottaisi proportionalismin myös päätöksentekoon, olisi politiikan pohjaa pyrittävä laajentamaan muulla tavoin, vaikkapa Sveitsin mallin mukaan.

Enemmistövaltaa kunnallispolitiikassa käyttää loppujen lopuksi pieni valittujen joukko: eliittivalta kukoistaa yhteiskunnan tällä sektorilla. Sanottu ei tarkoita, että johtava eliitti ei toimisi kuntalaisten, äänestäjien ja valta-koalition kuuluvan puoluekansan parhaaksi. Mutta lähellä on vaara, että nämä ryhmät tuntevat itsensä ulkopuolisiksi ja tarpeettomiksi, mikä synnyttää joko välinpitämättömyyttä tai ajautumista painostusliikkeisiin. Sitä paitsi altista maaperää ennakkoluuloille samoin kuin kunnallispolitiikan ja -poliitikkojen arvostelulle tarjoavat ne yksittäistapaukset, joissa virkamiehet tai edustajat ovat aina väärinkäytöksiin saakka ajaneet henkilökohtaisia etujaan.

Tässä tilanteessa olisi yhtenä mahdollisuutena kuntalaisten vallankäytön vahvistaminen. Valitsijoiden olisi päästävä kontrolloimaan päätöksentekijöitä myös vaalien välillä ja esittämään mielipiteensä tärkeimmistä ratkaisuista. Kansanäänestysinstituutio olisi sopiva vastapaino politiikan sisäenkaille ja poliittiselle pelille. Sveitsin äänestäjät ovat kutakuinkin tyytyväisiä suoraan kansanvaltaansa. Suomessa voitaisiin aloittaa kunnista.

## VIITTEET

<sup>1</sup> Gerhard Lehbruch, *Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich*. Tübingen 1967, s. 8, Arend Lijphart, *The Politics of Accomodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*. Berkeley 1968; Jürg Steiner (Hrsg.), *Das politische System der Schweiz*. München 1971.

<sup>2</sup> Samuel Humes — Eileen Martin, *The Structure of Local Government. A Comparative Survey of 81 Countries*. The Hague 1969, s. 612.

<sup>3</sup> Veli Merikoski, Tietoja Sveitsin hallitusjärjestelmästä. *Lakimies* 6/1980, s. 540.

<sup>4</sup> Valtiollisten vaalien suhteellisuusasteikossa sveitsiläinen ja suomalainen vaalitapa asettuvat samalle tasolle. Markku Laakso, Vaalien suhteellisuus. *Jyväskylän Yliopisto, Valtio-opin laitos, Julkaisuja* No. 33 — 1978, s. 46.

<sup>5</sup> Hannu Soikkanen, Kunnallinen itsehallinto kansanvallan perusta. *Maalaiskuntien itsehallinnon historia*. Helsinki 1966, s. 710.

<sup>6</sup> Markus Bucheli, *Die direkte Demokratie im Rahmen eines Konkordanz- oder Koalitionssystems. Ein Beitrag zur Diskussion über die Totalrevision der schweizerischen Bundesverfassung*. Bern — Stuttgart 1979, s. 87—91.

<sup>7</sup> Voitto Helander, Kunnallisen luottamusjärjestelmän alueellisesta edustavuudesta. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 4/1977, s. 20.

<sup>8</sup> Lauri Karvonen — Sten Berglund, Partier, pengar, demokrati. Teoksessa: Planerad demokrati. Styrka och dilemma (red. Dag Anckar — Sten Berglund). *Meddelanden från stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut* NR 55. Åbo 1980, s. 105—106.

<sup>9</sup> Janerik Gidlund, *Aktionsgrupper och lokala partier. Temporära politiska organisationer i Sverige 1965—1975*. Umeå 1978, s. 200; Steiner, *mt.*, s. 89.

<sup>10</sup> Arno Hannus, *Uusi kunnallislaki*. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 176. Porvoo 1977, s. 226.

<sup>11</sup> *Kunnallishallintokomitean mietintö. Uusi kunnallislaki ja siihen liittyvät lait*. Komiteamietintö 1973: 60. Helsinki 1973, s. 64.

<sup>12</sup> Lehbruch, *mt.*, s. 7—8. Termi »amicabilis compositio» on peräisin Westfalenin rauhan tekstistä, missä yhteydessä se oli tarkoitettu toimintasuositukseksi valtiopäiville; Steiner, *mt.*, s. 78—82, 115—119, 124—126, 138—146, 151—154.

<sup>13</sup> Aaro Heikkilä, Puheenvuoro kunnallistieteen päivillä 1980. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 4/1980, s. 366.

<sup>14</sup> Jaakko Nousiainen, Suomalainen parlamentarismi laajentunut. Järjestelmän haasteet tällä vuosikymmenellä. *Turun Sanomat* 27. 1. 1981.

<sup>15</sup> Paavo Hoikka, Kunnallinen demokratia ja kunnallisen päätöksenteon kehittäminen. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 4/1980, s. 338, 346.

<sup>16</sup> Ronald Inglehart, *The Silent Revolution*. Princeton 1977; ks. myös Hoikka, *ma.*, s. 339.

<sup>17</sup> *Suomen Kunnat* 11/1981, s. 660.

<sup>18</sup> Krister Ståhlberg, *Närdemokrati — en framtidsvy*. Ekenäs 1979, s. 22.

<sup>19</sup> Voitto Helander, Ammattiluottamushenkilöt — epätoivottava kehityssuunta. *Suomen Kunnat* 11/1981, s. 655—658.

<sup>20</sup> Humes — Martin, *mt.*, s. 613—614.

<sup>21</sup> *1975 II vp.* n:o 140, s. 5.

<sup>22</sup> Martti Soramäki, Kuntalaisten tyytyväisyys ja kunnallista vaikuttamista koskevat mielipiteet. *Oy Yleisradio Ab. PTS-elin. Sarja B* 11/1976, s. 10.

<sup>23</sup> Pertti Pesonen — Risto Sänkiaho, *Kansalaiset ja kansanvalta. Suomalaisten käsityksiä poliittisesta toiminnasta*. Juva 1979, s. 237.

<sup>24</sup> Heikkilä, *ma.*, s. 364; Hoikka, *ma.*, s. 344; Heikki Koski, Osallistuminen ja asenteet kunnallishallinnossa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 4/1980, s. 407.

<sup>25</sup> Aulis Aarnio, Asiantuntijat ja valta. Asiantuntijavalta? *Kanava* 4/1981, s. 205.

<sup>26</sup> Bucheli, *mt.*, s. 107—152.

<sup>27</sup> Kurt Eichenberger, Der Entwurf von 1977 für eine neue schweizerische Bundesverfassung. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 3/1980, s. 477—553.

<sup>28</sup> Heikkilä, *ma.*, s. 364; Hoikka, *ma.*, s. 347; Koski, *ma.*, s. 416.

<sup>29</sup> *Helsingin Sanomat* 10. 6. 1980.