

Edustajat, kansanäänestykset ja kansan tahto

EERIK LAGERSPETZ

ABSTRACT
Representatives,
Referenda, and the
Will of the People

Referenda are often opposed because voters are not considered to be sufficiently competent and well-informed to make substantial political decisions. On the other hand, referenda are often supported because they are supposed to realize the will of the people, or the majority, better than decisions made in representative assemblies. In this paper, I try to show that neither of these common suppositions is necessary. In many cases, no one can be said to possess any special competence to make decisions, or, at least we have no agreed method to recognize such competence. Nevertheless, certain »paradoxes» of collective decision-making are even more disturbing in direct than in representative systems. They show that the alleged simplicity of direct democracy is largely an illusion. Referenda and similar devices can occasionally be useful, but they give us no solution to the riddle of democracy. Their performance could, however, be partly improved by (1) making them binding (not consultative), and (2) using more complex voting procedures.

Aluksi

Nya Ålandin haastattelussa vuoden 1992 lopulla Erkki Liikanen ja Jaakko Itoniemi totesivat suhtautuvansa epäillen koko EU-kansanäänestykseen. Heidän mukaansa monien ehtojen pitäisi täytyä, jotta kansanäänestys kannattaisi järjestää: hallituksen ja poliitikkojen pitäisi olla niin suosittuja, että protestiäänä ei annettaisi yhtään, korkeasuhdanteen olisi vallittava »muuten kansa protestoi kaikkea vastaan» ja kansan olisi yleensäkin luotettava poliittiseen järjestelmään (Helsingin Sanomien 25.11.1994 mukaan). Liikasen ja Itoniemen haastattelu kuvaa hyvin sitä välineellistä tapaa, jolla poliittinen eliitimme on kansanäänestykseen suhtautunut. Haastateltavien koko huoli liittyy oikean lopputuloksen saamiseen; heitä ei huoleta se mahdollisuus, että liian suositut johtajat voisivat houkutellessa kansan äänestämään vastoin parempaa tietoaan tai että kor-

keasuhdanne voisi tuuditella äänestäjät perusteetomaan optimismiin.

Epäilyistä huolimatta kansa kuitenkin päästettiin äänestämään. Kun useimmat EU:hun liittyvät maat järjestivät äänestyksen, toisenlainen sisääntulo Eurooppaan olisi epäilemättä näyttänyt tyyliä. Samalla edustukselliseen demokratiaamme istutettiin välittömän demokratian pistokas. Yritän seuraavassa harjoittaa hieman filosofista reflektiota aiheesta suora ja/tai välillinen demokratia. En liitä tarkastelujani historialliseen yhteyteen; totean vain, että monet tässä esitetyt ongelmat on intuitiivisella tasolla oivallettu jo paljon aikaisemmin (ks. vaikkapa Kautsky 1907).

Onko kansa tyhmää?

Tavallisin välittömään demokratiaan kohdistettu kritiikki liittyy äänestäjien tiedon tasoon ja kom-

petenssiin. Tietävätkö äänestäjät riittävästi niitä asioista, joista heidät pannaan äänestämään? Ovatko he riittävän kiinnostuneita aiheista tehdä rationaalisia päätöksiä?

Sekä suoran demokratian vastustajat että sen kannattajat näyttävät – ainakin päivänpoliittisessa keskustelussa – usein oletettavan, että kysymys äänestäjien kompetenssista on ratkaiseva. Suoran demokratian vastustajia on helppo syyttää elitismistä, sen kannattajia taas sitoutumisesta siihen naiivin tuntuiseen olettamukseen, että kaikki ihmiset ovat periaatteessa yhtä viisaita ja kykeneviä. Yksi tämän esityksen keskeisiä ajatuksia on, että kumpikaan syytös ei välttämättä pidä paikkaansa.

Emme tietenkään voi sanoa, että kompetenssiargumentti olisi irrelevantti. Monet poliittiset ratkaisut ovat niin kompleksisia ja vaativat selaista erityisasiantuntemusta, että keskivertoäänestäjä ei kykene tekemään niistä informoitua päätöstä. Sama ongelma koskee myös edustuksellista demokratiaa. Ongelmat saattavat kehittyä niin monimutkaisiksi ja teknisiksi, että ne ovat vain asiantuntijoiden ymmärrettävissä. Tällöin suuri valinta on tehtävä demokratian ja teknokratian välillä – suoran ja välillisen demokratian välinen ero on sittenkin vain aste-ero.

Epäilemättä kompetenssiargumentti kuitenkin rajaa suoran demokratian sovellettavuutta. Ympäristölainsäädännön tai verolainsäädännön tekniset yksityiskohdat eivät sovellu kansanäänestyksen kohteiksi.

Suoran demokratian kannattajan ei tarvitse sitoutua siihen ajatukseen, että kansanäänestykseen alistettavissa kysymyksissä kaikilla voi periaatteessa olla riittävät tiedot informoidun päätöksen tekemiseen. Hän voi päinvastoin olla sitä mieltä, että tietyissä asioissa *kenelläkään* ei ole riittäviä tietoja, ja *juuri tästä syystä päätös olisi tehtävä mahdollisimman demokraattisesti*.

Esimerkiksi kelpaa äänestys EU:n jäsenyydestä. Voimme olettaa, että taloustieteilijät ja valtio-oppiineet voivat tehdä keskimääräistä informoidumpia arvauksia siitä, missä aikataulussa suunniteltu rahaliitto toteutuu, miten EU:n suhteet Venäjään tai Euroopan ulkopuolisiin maihin kehittyvät tai miten EU:n sisäinen organisaatio tulee lähivuosikymmeninä kehittymään. Mutta heilläkään ei ole sellaista asiantuntijatietoa, joka olisi rinnastettavissa vaikkapa insinöörin tietoon erilaisten siltarakenteiden kantavuudesta. Vastaus

kompetenssiargumenttiin on, että joissakin ratkaisuisissa olemme kaikki likimain yhtä inkompetentteja.

Toinen, edelliseen liittyvä huomio on, että monet poliittiset valinnat ovat olennaisesti *arvovalintoja* (kaikki poliittiset valinnat ovat sitä josakin määrin). Vastoin platonistista näkemystä emme yleensä oleta, että kykymme tehdä arvovalintoja olisi viime kädessä riippuvainen tiedollisesta kompetenssista. Sisällöllisissä moraalikysymyksissä ei ole spesialisteja. Täsmällisemmin, vaikka olettaisimme, että on olemassa erityistä moraalitietoa, jonka toiset hallitsevat paremmin kuin toiset, meillä ei ole mitään sisällöllisistä arvoratkaisuista riippumatonta tapaa todeta, kenellä tämä kyky on. Tällöin meillä on (jos haluamme keikailla, kvasitranskendentiaalinen) argumentti demokratian puolesta. Demokratia edellyttää, että keskeisistä arvoratkaisuista päätetään tasa-arvoisesti. Olettakaamme, että emme hyväksy tätä, ts. vaadimme, että päätöksenteko pitäisi uskoa jollekin moraaliselle eliitille. Tällöin meidän olisi jotenkin päätettävä, ketkä kuuluvat tähän moraaliseen eliittiin. Mutta tämä päätös olisi itsessään keskeinen arvoratkaisu, joten sekin pitäisi uskoa moraaliselle eliitille jne.

Tämä tulos on yhteensopiva intuitioittemme kanssa. Ajatellaanpa tilannetta, jossa kansakunta äänestää itsenäisyydestä. On selvää, että vaikkapa keskivertovirolainen ei mitenkään ole kompetentti arvioimaan, mitä taloudellisia, poliittisia, strategisia jne. seurauksia Viron itsenäistymisellä olisi. Mutta meistä tuntuu, että tämä seikka ei voi olla ratkaiseva; jos kansakunta haluaa olla itsenäinen, sen on saatava olla sitä. Tämä oikeus voidaan kiistää vain esittämällä muita moraalisia argumentteja, ei toteamalla, että kansakunnan jäsenet eivät kykene ymmärtämään omaa hyvänsä.

Kolmas vasta-argumentti on spesifimpi ja liittyy erityisesti sentyyppisiin kysymyksiin kuten EU-jäsenyys. Minkälaisista edustuksen teoriaa siten kannattammekin se mandaatti, jonka kansalaiset vaaleissa antavat edustajilleen perustuu jonkinlaiseen oikeutussuhteeseen – auktorisaatioon, delegaatioon tms. Oikeutussuhteen nojalla edustajilla on oikeus tehdä päätöksiä puolestamme. Tuntuu luontevalta, että tällainen oikeutussuhde ei voi tuottaa edustajille yleistä oikeutta siirtää tätä oikeutusta edelleen. Jos valtuutan jonkun tekemään jotakin puolestani, hän ei voi siirtää tätä

valtuutusta edelleen, ellen ole erityisesti valtuuttanut häntä myös valtuutuksen siirtämiseen. Tämä kysymys ei ole valtiosääntöoikeudellinen: viiden kuudesosan enemmistö Suomen eduskunnassa voi laillisesti muuttaa omaa laillista asemaansa miten haluaa. Mutta normatiivisen demokratiateorian kannalta on luontevaa, että esimerkiksi lainsäädäntövallan siirtäminen maan rajojen ulkopuolelle edellyttää muutakin.

Välillisen demokratian paradoksi

Suoran ja välillisen demokratian merkityksestä käytävässä keskustelussa esiintyy usein ajatus, jonka mukaan välillinen demokratia voidaan oikeuttaa vain pragmaattisin perustein. Suora kansanvalta on ideaali, mutta erilaisista käytännön syistä (joiden merkitys kenties vähenee uuden informaatioteknologian myötä) meidän on tyydyttävä edustukselliseen kansanvaltaan. Toinen tämän esityksen teemoista on kyseenalaistaa tämäkin itsestäänselvyys: edustuksellisiin päätöksentekomekanismeihin saattaa liittyä ominaisuuksia, jotka tekevät niistä joissakin suhteissa aidosti paremman vaihtoehdon, vaikka kompetenssiargumentti hylättäisiin. Ennen tämän teeman esittelyä pyrin kuitenkin terävöittämään suoran demokratian puolesta esitettyjä argumentteja eräitä formaalisia välineitä hyväksikäyttäen.

Lyhyesti, edustuksellisen demokratian keskeiseksi heikkoudeksi yleensä katsotaan, että se väärinää kansan tahdon. Ajatellaanpa seuraavaa esimerkkiä. Mielipidetutkijat esittävät kansalaisille kysymyksen: »Oletteko tyytyväinen useimpiin viimeaikaisiin tärkeisiin ratkaisuihin?». Tutkimuksen mukaan 60 % kansalaisista vastaa kysymykseen myöntävästi, mikä herättää tietysti suurta riemua eduskunnan enemmistön ja sen tukeen nojautuvan hallituksen keskuudessa.

Seuraavana päivänä kuitenkin ilmestyy uusi tutkimus. Sen mukaan kansalaiset ovat yksimielisiä siitä, että kolme tärkeintä poliittista asiakokonaisuutta ovat ulkopolitiikka, talouspolitiikka ja ympäristöpolitiikka. Näissä kolmessa kysymyksessä 60 % kansalaisista *vastustaa* viimeaikaisia ratkaisuja.

Edustuksellisen demokratian »paradoksi» tekee mahdolliseksi sen, että molemmat tulokset voivat olla yhtä aikaa paikkansapitäviä. Tarkastellaan seuraavaa yksinkertaista mallia:

- (1) Poliitikassa on useita asiakokonaisuuksia (> 2). Jokaisella puolueella on niissä selkeä kanta, ja jokaisella äänestäryhmällä on näiden vaihtoehtojen välillä yksiselitteiset preferenssit.
- (2) Jokaisen asiakokonaisuuden kohdalla jonkin vaihtoehdon takana on selkeä äänestäjien enemmistö.
- (3) Asiakokonaisuudet ovat toisistaan riippumattomia.
- (4) Jokainen äänestäjä äänestää parlamenttiin sitä puoluetta, jonka kanssa hän on eniten yhtä mieltä, ts. sitä, jonka preferenssit ovat useimmissa asioissa hänen omiensa mukaiset. Vaalitapa on täysin suhteellinen, ts. parlamenttipaikkojen jakauma vastaa tarkalleen äänten jakautumista eri puolueiden välillä.
- (5) Puolueita on kaksi (A ja B).

Esimerkkitapauksessamme pitää paikkansa, että

- (6) Puolue A:n kanta vastaa jokaisen asiakokonaisuuden kohdalla äänestäjien enemmistön preferenssejä.

Tästä huolimatta

- (7) Puolue B saa parlamenttiin selvän enemmistön.

Tällöin kysymyksessä on ilmiö, jota kutsutaan *Ostrogorski-paradoksiksi*.

Seuraava taulukko havainnollistaa tilannetta.

(Esimerkki 1)

	ASIAKOKONAISUUDET		
	(1)	(2)	(3)
ÄÄNESTÄJÄRYHMÄT			
X	a	b	b
Y	b	a	b
Z	b	b	a
V	a	a	a
W	a	a	a

Olettakaamme, että puolue A tarjoaa kolmessa asiakokonaisuudessa ohjelmaa (a,a,a) ja puolue B ohjelmaa (b,b,b). Kaikki viisi äänestäjäryhmää ovat yhtä suuria (kukin 20 % äänestäjistä). Koska B-puolueen ohjelma vastaa äänestäjien enemmistön preferenssejä enemmistössä asiakokonaisuuksista, se saa 60 % enemmistön parlamenttiin. Mutta jos kustakin asiakokonaisuudesta

järjestettäisiin kansanäänestys, a-vaihtoehto saisi 60 % enemmistön taakseen jokaisessa äänestyksessä.

Ostrogorski-paradoksia ovat ensimmäisinä systemaattisesti käsitelleet Douglas W. Rae ja Hans Daudt (Rae ja Daudt 1976; Daudt ja Rae 1978). Sen normatiivisia seurauksia on pohdittu melko vähän (kiinnostavana poikkeuksena Offe 1985, 275–277).

Todettakoon, että esimerkkiasetelma (kaksi puoluetta, kolme asiakokonaisuutta ja viisi äänestäjäryhmää) on yksinkertaisin tilanne, joka tuottaa Ostrogorski-paradoksin tämän version, mutta se voi luonnollisesti esiintyä monimutkaisemmissa asetelmissa. Teoreettisesti kiinnostava havainto on, että Ostrogorski-paradoksi kytkeytyy loogisesti Condorcet-paradoksiin, eli syklisten enemmistöjen ongelmaan, vaikka tätä yhteyttä ei automaattisesti huomaakaan (ks. Lagerspetz 1994b tai teknisemmin Bezembinder ja van Acker 1985).

Ensi näkemältä Ostrogorski-paradoksi näyttää osoittavan meille, miksi edustuksellinen demokratia voi vääristää kansan tahdon. Jos äänestäjät olisivat saaneet päättää asiakokonaisuuksista suoraan, tulos olisi toinen kuin välillisessä demokratiassa. Mikä tärkeintä, tämä ei johdu siitä, että äänestäjät äänestäisivät eri perusteilla vaaleissa ja kansanäänestyksissä, ei liioin siitä, että edustajat »pettäisivät» äänestäjiä. Paradoksin mahdollisuus seuraa pelkästään edustuksellisen demokratian sisäisestä logiikasta. Tämä näkyy selvästi siinä, että paradoksi on mahdollinen riippumatta siitä, mikä on edustajien oikeutusluonne. Olettakaamme, että esimerkissämme olisi käytössä imperatiivinen mandaatti, parlamentin jäsenet olisivat ratkaisuisaan sidottuja omien valitsijoittensa enemmistön näkemyksiin – tätä vaihtoehtoahan on joskus pidetty ratkaisuna edustuksellisen demokratian ongelmiin. Tällöin parlamentissa enemmistönä olevan B-puolueen edustajien olisi noudatettava omien äänestäjien (ts. X, Y ja Z -ryhmien muodostaman ryhmän) enemmistön tahtoa. Lopputulos ei muuttuisi: tämän ryhmän sisällä b-vaihtoehto saisi enemmistön taakseen kaikissa asiakokonaisuuksissa. Kysymys ei siis ole esimerkiksi siitä, että puoluejärjestelmä – joka usein mainitaan tärkeimpänä kanssasyllisenä edustuksellisen demokratian ongelmiin – vääristäisi kansan tahdon.

EU-jäsenyyttä koskeva päätöksenteko liittyy

suoraan esitettyyn ongelmaan. Vaikka kansan enemmistö kannatti jäsenyyttä, tästä ei automaattisesti seurannut, että eduskunnassa enemmistön muodostivat ne kansanedustajat, joiden valitsijoiden enemmistö kannatti jäsenyyttä. Jos oletamme edustajien olevan sidottuja omien valitsijoihensa, pikemminkin kuin koko kansan enemmistön tahtoon, enemmistö kansanedustajista olisi tällöin voinut olla velvoitettu äänestämään ratkaisua vastaan. Tämä on itse asiassa painava argumentti sen puolesta, että kansanäänestysten ei pitäisi olla neuvoa-antavia vaan lainsäädäntöakteja. Neuvoa-antava kansanäänestys voi sitoa eduskuntaa moraalisesti ja poliittisesti, kuten presidentti Ahtisaari asian muotoili, mutta ei ole mitenkään selvää, miten se sitoo yksittäistä kansanedustajaa. Yleisemmin, mikäli saman päätöksen tekemisessä sovelletaan enemmistöperiaatetta kahdella eri tavalla, on aina olemassa se mahdollisuus, että ne tuottavat eri tuloksen. (Asetelma yleistyy tilanteisiin, joissa päätöksentekoon osallistuu useita vaaleilla valittuja instansseja – esimerkiksi parlamentti ja suorilla vaaleilla valittu presidentti. Vrt. Brams ym. 1994).

Seuraava asetelma (mukailltu Hannu Nurmen esimerkistä käsikirjoituksesta Nurmi 1994) näyttää ongelman puhtaana. Olettakaamme, että A-puolueella on 2/3 parlamenttipaikoista ja 67 % äänestäjistä takanaan, B puolueen saadessa loput. Tarkasteltaessa yhtä määrättyä lakiehdotusta äänestäjät ovat kuitenkin jakautuneet seuraavasti (kokonaisluvut prosentteja koko äänestäjäkunnasta):

(Esimerkki 2)

	PUOLUEET	
	A (2/3 paikoista)	B (1/3 paikoista)
kyllä	33 %	33 %
mielipide ei	34 %	0 %

A:n kannattajat ovat jakautuneet lähes tasan, kun taas B:n kannattajat ovat yksimielisesti lakiehdotuksen takana. Kansanäänestyksessä lakiesitys saa 66 % kansasta taakseen, kun taas parlamentissa, mikäli kansanedustajat ovat sidottuja omien kannattajiensa enemmistön tahtoon, lakiesitys hylätään 2/3 enemmistöllä. Opetus on, että meidän olisi kunkin päätöksen kohdalla tehtävä valinta suoran ja välillisen päätöksenteko-

tavan välillä – esimerkiksi tekemällä kansanäänestykset sitoviksi. Sitovuuden edellytykseksi voitaisiin – Tanskan tapaan – asettaa *quorum* eli minimiäänestysprosentti. Se takaisi päätöksille ainakin minimilegitimitietin.

Suoran demokratian paradoksi

Ostrogorski-paradoksilla on kuitenkin toinen ongelma peilikuvanaan. Olettakaamme, että esimerkissä 1 olisikin kustakin asiakokonaisuudesta (1)–(3) järjestetty kansanäänestys. Tulos olisi tällöin ollut (a,a,a). Tällöin alussa kuvitellun mielipidetutkimuksen tulokset olisivat olleet päinvastaisia. Kunkin yksittäisen asiakokonaisuuden kohdalla 60 % kansalaisista olisi ollut tyytyväisiä tehtyyn ratkaisuun, mutta samalla 60 % olisi ollut sitä mieltä, että *useimmissa tärkeissä ratkaisuissa päätös on ollut väärä*. Tämä, moraalifilosofi Elizabeth Anscomben (1981) riippumattomasti löytämä ongelma syntyy täsmälleen samoissa tilanteissa kuin Ostrogorski-ongelma. Suoran demokratian vallitessa on mahdollista, että enemmistö päätöksiin osallistuvista on tyytymätön enemmistöön ratkaisuista. (Sama tilanne voi tietysti syntyä myös edustuksellisen päätöksentekoaikojen sisällä. Ehkä tämä selittää osan kansanedustajien toisinaan ilmaisemasta turhautumisesta työhönsä?).

Todellisuudessa Ostrogorski-ongelma siis osoittaa, että valinta suoran ja edustuksellisen demokratian välillä voi olla valinta kahden pahan välillä. Kumpikin voi johtaa enemmistön turhautumiseen.

Ostrogorski-tyyppisten ongelmien toinen versio osoittaa kuitenkin, miksi välillinen demokratia voi joissakin suhteissa olla parempi kuin suora.

Muutamme esimerkin asetelmaa hieman. Esimerkin 1 olettamuksen (2) sijaan oletamme, että

(2') Jokainen äänestäjä pitää tiettyä asiakokonaisuutta itselleen erityisen tärkeänä ja äänestää sitä puoluetta, joka on tässä asiakokonaisuudessa samalla kannalla kuin hän itse.

Tässä esimerkissä meille riittää kolme yhtä suurta äänestäjäryhmää (esimerkki 3). Lihavoidut kirjaimet (tässä esimerkissä aina b) osoittavat, mitä kukin ryhmä pitää erityisen tärkeänä. Tässä tilanteessa B-puolue saa (b,b,b)-ohjelmallaan *kaikki* parlamenttipaikat. Jos kustakin asiakoko-

(Esimerkki 3)

ÄÄNESTÄJÄRYHMÄT	ASIAKOKONAISUUDET		
	(1)	(2)	(3)
X	a	a	b
Y	a	b	a
Z	b	a	a

naisuudesta järjestettäisiin erilliset kansanäänestykset, lopputulos olisi (a,a,a), mikä tuntuu paradoksaaliselta. Mutta paradoksi lievenee, kun huomaamme, että *äänestäjät ovat yksimielisiä siitä, että (a,a,a) on huonompi lopputulos kuin (b,b,b)*. He, niin oletamme, ovat valmiita ostamaan itselleen mieleisen ratkaisun tärkeimmän asiakokonaisuuden kohdalla hyväksymällä tahdonsa vastaisen ratkaisun vähemmän tärkeissä asiakokonaisuuksissa. Tällöin suora demokratia tuottaa Pareto-suboptimaalisen lopputuloksen.

Tulos on kiinnostava, koska monilla demokratian teoreetikoilla yksimielisyys esitetään ideaalina ja enemmistöperiaate käytännön vaatimana kompromissina. Jos suora demokratia ei välttämättä toteuta edes äänestäjien yksimielistä tahtoa, meillä näyttää olevan argumentti sitä vastaan. Tietysti voimme sanoa, että demokratiassa asiakokonaisuuksia *pitää* tarkastella erillisinä, mutta entä jos äänestäjät itse haluavat ne käsiteltäviksi yhdessä?

Suora demokratia voi johtaa suboptimaalisiin tuloksiin, koska päätöksentekijöiden väliset sopimukset eivät ole käytännössä mahdollisia. Edustuksellinen demokratia mahdollistaa, paitsi eksplisiittiset neuvottelut, myös sen implisiittisen kaupankäynnin, jota puolueet käyvät sovitessaan ohjelmiaan ja tavoitteitaan siten, että ne käyvät yksiin mahdollisimman monien äänestäjäryhmien keskeisinä pitämien arvojen ja intressien kanssa.

Esityslistan ongelma

Esityslistaan, poliittisen agendan muotoiluun liittyvä valta on noussut yhdeksi politiikan tutkimuksen keskeiseksi kohteeksi. Aihetta voidaan lähestyä hyvin monella tavalla: tässä tarkastelussa lähestymistapani on yhtä suoraviivaisen idealisoiva kuin edelläkin.

Benjamin Barber on todennut ongelman merkityksen normatiiviselle politiikan filosofialle:

A people that does not set its own agenda, by means of talk and direct political exchange, not only relinquishes a vital power of government but also exposes its remaining powers of deliberation and decision to ongoing subversion. What counts as an »issue» or a »problem» and how such issues or problems are formulated may to a large extent predetermine what decisions are reached. (Barber 1984, 181).

Ongelmaksi nousee nyt, miten suorassa demokratiassa tämä vaatimus on toteutettavissa. Esityslistan laatijan valtaan kansanäänestyksissä on viime aikoina kiinnittänyt huomiota mm. apulaisprofessori Hannu Nurmi (1994). Seuraava esimerkki valaisee ongelmaa. Oletetaan, että kansanäänestyksessä on tarjolla kolme vaihtoehtoa, A, B ja C. Äänestäjäryhmien preferenssit ovat seuraavat:

(Esimerkki 4)

40 %	30 %	30 %
A	B	C
B	C	B
C	A	A

Jos äänestäjät äänestävät preferenssiensä mukaisesti ja äänestyksessä käytetään pluraliteettimenettelyä, A selviytyy voittajaksi, vaikka se häviää parivertailussa sekä B:lle että C:lle. Jos esityslistan laatija on tästä selvillä, hän voi jakaa A:n vastustajat kahtia lisäämällä kolmannen vaihtoehdon. Ruotsin ydinvoimaaänestys (1980) voisi olla esimerkki tästä.

Ongelma on kuitenkin syvemmällä. Koska kansanäänestyksissä käytetty menettely on poikkeuksetta enemmistöäänestys kahden vaihtoehdon välillä tai pluraliteetti yleensä enintään kolmen vaihtoehdon välillä, kysymyksenasettelu on väistämättä yksinkertaistava. Kovin monen vaihtoehdon mukaan tuominen tekisi tulokset mahdottomiksi tulkita. (Mitähän olisi tapahtunut, jos Suomen EU-äänestyksessä olisi ollut mukana joidenkin esittämä »en osaa sanoa» -vaihtoehto?). Koska poliittiset ratkaisut useimmiten eivät ole joko/tai -kysymyksiä, joitakin mahdollisia vaihtoehtoja on jätettävä pois. Niiden joukossa voi olla potentiaalisesti eniten kannatettu.

Tämä ei ole mikään hypoteettinen ongelma. Selvimmin se näkyy äänestyksissä, joissa kansan

hyväksyttäväksi tarjotaan esimerkiksi valmis perustuslaki kaikkine yksityiskohtineen. Näissä tilanteissa »ei» -vaihtoehdolla ei ole mitään määrättyä merkitystä. Vastauksena erääseen aiempaan argumenttiin (Lagerspetz 1993, 3) Maija Setälä huomauttaa (Setälä 1994, 187), että edustuksellisessa demokratiassa päätöksentekijät ovat manipulaatiomahdollisuuksien suhteen *tasa-arvoisempia* kuin suorassa demokratiassa (vrt. myös Nurmi 1994, 16). Uskon, että hän on oikeassa. Edustuksellisessa demokratiassa ammatillaiset pelaavat keskenään, suorassa he pelaavat harrastelijoita vastaan. Tässä eräänlainen kompetenssiargumentti pätee: poliitikot tuntevat välineensä väistämättä paremmin kuin äänestäjät.

Voimme kuitenkin olettaa, että jotkin poliittiset kysymykset ovat »luonnostaan» joko-tai -muotoisia. Tällöin meillä olisi olemassa »oikea» tapa laatia esityslista. Siirtyminen oikeanpuoleiseen liikenteeseen (Ruotsi vuonna 1955) on luontevasti tällainen. EU-jäsenyyskin näyttäisi kuuluvan tähän ryhmään: valtio joko on tai ei ole jäsen. Ongelma on, miten tämä ominaisuus todetaan. Kansanäänestyksiä on toisinaan kannatettu sillä perusteella, että ne sulkevat pois toisistaan riippumattomien asioiden yhdistämisen ja poliittisen kaupankäynnin. Mutta miten päätetään, mitkä asiat ovat toisistaan riippumattomia? Se, mitkä asioiden katsomme kytkeytyvän sisällöllisesti yhteen, riippuu viime kädessä poliittisesta näkemyksestämmme. Näkemyksemme asioiden välisistä yhteyksistä voivat poiketa toisistaan, joko koska meillä on eri käsitys maailmassa vallitsevista kausaalisuhteista, tai koska arvomme ovat erilaiset. Kansanäänestyksiin liittyvä vaihtoehdon rajaaminen ja kysymyksenasettelun yksinkertaistaminen on poliittista paternalismia, joka väistämättä sulkee pois joitakin mahdollisia näkemyksiä. »Oikea kysymyksenasettelu» kuuluu samaan käsitteperheeseen kuin »todellinen intressi» tai »todellinen tahto». Emme voi yksinkertaisesti hylätä niitä, mutta niiden käyttöön liittyvä paternalismin riski on tiedostettava (Lagerspetz 1994a, 124–140).

Edustuksellista demokratiaa on usein pidetty paternalistisena – lähinnä siksi, että se on liitetty kompetenssiargumenttiin. Jos pidämme demokratian ideaalimallina kyläkokousta, johon kaikki päätösten vaikutuspiirissä elävät saavat osallistua, ja jokaisella päätöksentekoon osallistuvalla on puhe- ja aloiteoikeus, joudumme toteamaan,

että kansanäänestyksiin perustuva demokratia on yhtä kaukana ideaalista kuin välillinen demokratia. Edellinen säilyttää yleisen osallistumisoikeuden, mutta jälkimmäinen säilyttää päätöksentekijöiden kontrollin päätösprosessiin. En näin ollen voi yhtyä siihen Barberin kantaan, jonka mukaan suora demokratia on parempi kuin edustuksellinen, koska jälkimmäinen »alienates political will at the cost of self-government and autonomy» (Barber 1984, 145). Laajoissa päätöksentekoyksiköissä sekä suora että edustuksellinen demokratia merkitsevät itsehallinnon ja autonomian eri aspekteista luopumista.

Esityslistan laatijoiden valtaa voitaisiin kuitenkin vähentää ottamalla käyttöön äänestysmenettelyjä, jotka sallivat äänestäjien ilmaista muitakin kuin vain ensimmäisen preferenssinsä. Tällöin vaihtoehtojen määrä ei enää tuottaisi samoja ongelmia. Markku Suksi ei erittäin kattavassa tutkimuksessaan kansanäänestyksistä löytänyt yhtään tapausta, jossa käytetty menettely olisi jokin muu kuin enemmistöäänestys tai pluraliteetti (Suksi, henkilökohtainen keskustelu). Tämä on yllättävää. Henkilövaaleissa käytetään hyvin monimutkaisia järjestelmiä – moniko lukion käynyt osaa selittää, miten Suomessa käytetty d'Hondt -järjestelmä tarkasti ottaen toimii? Miksi kansanäänestyksissä käytetyn menetelmän pitäisi välttämättä olla yksinkertainen? Esimerkiksi vaihtoehtoinen ääni -menettely, Borda (eli pistelasku) -menettely ja hyväksymisäänestys sallivat äänestäjien ilmaista muitakin kuin ensimmäisiä preferenssejään. Niitä käytettäessä esimerkin 4 asetelma tuottaa tulokseksi vaihtoehdon B (mikäli strategista äänestämistä ei esiinny). Intuitiivisesti tämä tuntuu parannukselta. Tietysti esityslista edelleen laadittaisiin jossakin. Se, mikä kompleksisempien menettelyjen käytössä luultavasti menetettäisiin, olisi ajatus kansanäänestyksistä asiat mutkattomasti selvittävänä *deus ex machina*. Jos tässä esitetyt näkemykset ovat oikeita, tämä yksinkertaisuus (»Antakaa kansan ratkaista!») perustuu joka tapauksessa illuusion.

Tässä esityksessä en ole lainkaan kajoanut suoran demokratian yhteen tärkeään puoleen: osallistumisen ja kansalaiskeskustelun itseisarvoiseen merkitykseen. Demokratian perustelun kannalta se ei voi olla ratkaiseva: ihmiset osallistuvat päätöksentekoon ajaakseen arvojaan ja intressejään, eivät keskustellakseen keskustelun ilosta tai kehittääkseen kansalaiskuntoa. Silti

se voi olla yksi peruste päätöksentekomenettelyjä arvioitaessa. Ei voi kieltää, että EU-kansanäänestyksen yhteydessä on keskusteltu enemmän kuin aikoihin. Jotkut ovat pelänneet prosessin jakavan kansan: ilmeisesti aktiivisen kansalaiskeskustelun yksi mahdollinen lopputulos onkin erimielisyyksien syventyminen. Tämä on yksi demokratiaan liittyvistä välttämättömistä riskeistä. Habermas ja hänen kannattajansa voivat hyvin olla oikeassa siinä, että keskustelun osapuolet ovat aina implisiittisesti sitoutuneet pyrkimään kohti konsensusta. Tästä ei millään tavoin seuraa, että siihen päädyttäisiin edes ideaalisessa hurrudessa vapaassa kommunikaatiolanteessa, josta EU-keskustelussa ei todellakaan ollut kysymys. Epätäydellisten olentojen maailmassa käytetyt menettelyt ja saadut lopputulokset ovat yleensä epätäydellisiä. Tämä tuottaa ilmiön, jota kutsumme poliitikaksi; tämä tekee siitä myös kiinnostavan aiheen, filosofillekin.

*) Olen kiitollinen apulaisprofessori Hannu Nurmelle sekä Kaisa Herneelle, Anja Kurjelle ja Maija Setälälle monista kiinnostavista keskusteluista; ilman heitä tätä tekstiä ei olisi koskaan syntynyt.

LÄHTEET

- Anscombe, Elizabeth (1981): *Ethics, Religion, and Politics*. Blackwell, Oxford.
- Barber, Benjamin (1984): *Strong Democracy*. University of California Press, Berkeley.
- Bezembinder, Th. and P. van Acker (1985): The Ostrogorski Paradox and Its Relation to Nontransitive Choice. *Journal of Mathematical Sociology* 11, s. 131–158.
- Brams, Steven J., Marc Kilgour and William S. Zwicker (1994): A New Paradox of Vote Aggregation. Käsikirjoitus.
- Daudt, Hans and Douglas M. Rae (1978): Social Contract and the Limits of Majority Rule. Teoksessa P. Birnbaum, J. Lively and G. Parry (eds), *Democracy, Consensus & Social Contract*. SAGE Publications, London.
- Kautsky, Karl (1907): *Parlamentarismi, kansanlainsäädäntö ja sosialidemokratia*. Suom. Erl. Aarnio. Sosialistinen Aikakauslehti, Helsinki [1893].
- Lagerspetz, Eirik (1993): Social Choice in the Real World. *Scandinavian Political Studies* 16:1, s. 1–23.
- Lagerspetz, Eirik (1994a): Itsemäärääminen ja valta. Teoksessa J. Pietarinen, V. Launis, J. Räikkä, E. Lagerspetz, M. Rauhala ja M. Oksanen, *Oikeus itsemääräämiseen*. Painatuskeskus, Helsinki. s. 97–141.
- Lagerspetz, Eirik (1994b): Representation and Paradox. Käsikirjoitus.
- Nurmi, Hannu (1994): Referenda in Representative Democracies. Käsikirjoitus.

- Offe, Claus (1985): *Disorganized Capitalism*. Polity Press, Oxford.
- Rae, Douglas M. & Hans Daudt (1976): The Ostrogorski Paradox: A Peculiarity of Compound Majority Decision. *European Journal of Political Research* 4:4, s. 391–398.
- Setälä, Maija (1994): The Role of Information in Multi-Stage Voting Games. Teoksessa M. Wiberg (ed.), *Rationality in Institutions. Essays in honour of Hannu Nurmi*. Turun yliopiston julkaisuja, sarja B:206, s. 185–195.