

Monen vaihtoehdon kansanäänestykset ja enemmistöjen mystiikka*

EERIK LAGERSPETZ

ABSTRACT

Referenda with multiple alternatives and the mystique of majorities

Referenda are often seen as more democratic than representative forms of decision making. This view overlooks one central problem in direct democracy: the role of agendas. Most referenda are based on the supposition that the issues voted on are dichotomous: there are only two relevant alternatives (yes or no) and the simple version of the majority rule is applicable. When an issue is not perceived as dichotomous, agenda-setters either have to omit some relevant alternative(s), or use some other procedure than the simple majority rule. Alas, when there are more than two alternatives, the number of possible rules is enormous. This gives rise to the problems unveiled by the theory of social choice. In this article, various methods actually used in referenda with multiple alternatives (e.g. in Sweden, Switzerland, New Zealand, and the USA) are discussed in a social choice framework. Because of the requirement of simplicity commonly associated with the referendum device, methods used in multi-alternative cases tend to treat the preferences of some voters unfairly – they tend to violate some intuitively acceptable criteria of fairness more often than, say, the methods used in parliamentary decision-making. However, more complex procedures are available. Thus, the results need not be seen as a decisive argument against the use of referenda.

On yllättävää, että monen vaihtoehdon asetelmiin liittyvistä ongelmista ja mahdollisuuksista ei kansanäänestysten yhteydessä ole juurikaan keskusteltu. Sekä päivänpoliittisessa keskustelussa että suoran demokratian aatteellisissa puolustuksissa vaihtoehtojen ongelma yleensä sivuutetaan. Kansanäänestyksiä koskevissa laajemmissa empiirisissä tutkimuksissa (esim. Butler ja Ranney 1994; Suksi 1993; Setälä 1999a, b; Bowler, Donovan ja Tolbert 1998) monen vaihtoehdon asetelmiin ja niihin liittyviin ongelmiin toisinaan viitataan, mutta paria sivua laajempaa esitystä aiheesta en ole löytänyt. Jos katsotaan toiselta suunnalta, sosiaalisen

valinnan teoriassa – jonka relevanssi liittyy juuri useamman kuin kahden vaihtoehdon välillä suoritettavaan valintaan – kansanäänestyksistä ei ole keskusteltu juuri lainkaan. Tyypillisesti kohteina ovat olleet parlamentaariset äänestyskäytännöt ja yhden henkilön vaaleissa sovellettavat käytännöt (esim. Nurmi 1987; osittaisena poikkeuksena tästä Setälä 1999a).

Monen vaihtoehdon asetelma on kiinnostava, useasta syystä. Vaikka ylivoimaisesti useimmat kansanäänestykset ovat olleet luonteeltaan dikotomisista, kyllä/ei -asetelmia, monen vaihtoehdon asetelmista ja niissä sovellettavista päätössäännöistä on esimerkkejä. Teesini on, että monen vaihtoehdon asetelma tekee esityslistan muotoiluun ja päätössääntöön liittyvät ongelmat näkyviksi. Niiden tarkastelu selventää edustuksellisen ja suoran demokratian välistä eroa ja tarjoaa yhden mahdolli-

* Olen kiitollinen Hannu Nurmelle ja Maija Setälälle tätä tekstiä (ja sen aiempia versioita) koskevista kommentteista, ja Dr. Alexander H. Treschelille Sveitsin kansanäänestyslainsäädäntöä koskevasta informaatiosta.

sen perustelun sille, miksi edustusperiaate on nykyisenmuotoisissa *poliksisisa* mielekäs. Toisaalta tässä artikkelissa esiinnostettuja ongelmia ei pidä nähdä ratkaisevana suoraa demokratiaa koskevana vasta-argumenttina. Ne voivat tarjota aineksia myös kansanäänestysdemokratian instituutioiden kehittämistä koskevalle keskustelulle. Nähdäkseni jokainen realistinen yritys laajentaa kansanäänestysten käyttöä edellyttää sen seikan tunnustamista, että todelliset poliittiset ongelmat eivät useimmiten ole vangittavissa dikotomisiksi kyllä/ei -vastakkainasetteluiksi. Niiden, jotka kannattavat suoran demokratian mekanismien ratkaisevaa laajentamista, tulisi tunnistaa ongelma ja pohtia sen ratkaisumahdollisuuksia. Viime kädessä vaihtoehdot palautuvat kahteen: joko kansanäänestyksien käyttö on tiukasti rajattava, tai sitten on otettava käyttöön nykyistä monimutkaisempia menettelyjä jotka sallivat usean vaihtoehdon mukanaolon. Palaan tähän aspektiin esitykseni lopussa.

Sosiaalisen valinnan teorian kannalta kansanäänestyskäytännöt ovat kiinnostavia, koska ne nähdäkseni havainnollistavat eräiden keskeisten tulosten käytännöllistä merkitystä. Lisäksi niissä sovelletaan menetelmiä, jotka poikkeavat parlamentarisissa äänestyksissä ja henkilövaaleissa käytetyistä, ja joita ei käytetä missään muissa yhteyksissä. Jatkoissa tulen soveltamaan joitakin sosiaalisen valinnan teorian käsitteitä. Yritän kuitenkin välttää turhaa formalismia, ja pitää keskustelun niin epäteknisenä kuin suinkin. Samalla tämä esitys tarjoaa tilaisuuden selvittää joidenkin teoriassa käytettyjen peruskäsitteiden merkitystä ja arvioida niiden merkitystä demokratian käytännöille.

Mayn teoreema ja kansanäänestykset kahden vaihtoehdon välillä

Monien demokratian teoreetikkojen mielestä enemmistösääntö, ts. sääntö jonka mukaan kahdesta päätösvaihtoehdosta on valittava se, joka saa yli puolet ($> N/2$) annetuista äänistä taakseen, on erityisasemassa. Sen sitovuus nähdään ainakin demokraattisen hallitsemistavan välttämättömänä ehtona, mutta toisinaan myös riittävänä ehtona päätösten legitimitetille (Spitz 1984; Dahl 1989, 135). Olen toisissa yhteyksissä tarkastellut enemmistösääntönsä historiaa ja sen erityispiirteitä (Lagerspetz 2002). Mielenkiintoinen kysymys on, mikä tekee enemmistösäännöstä niin erityisen. Eräs mahdollinen vastaus on seuraava. Vain enemmistösääntö

täyttää joukon intuitiivisia rationaalisuus- ja reiluusehtoja, jotka ainakin osittain voidaan muotoilla täsmällisesti.

Anonyymisyysehto edellyttää, että jokaisen äänestäjän äänellä on sama paino. Hieman teknisemmin, oletetaan että kahdesta vaihtoehdosta a ja b käytetty päätössääntö valitsee a :n. Nyt päätössääntö täyttää anonyymisyys ehdon, jos se seikka että n kappaletta a :n kannattajia siirtyy b :n kannattajiksi ja täsmälleen sama määrä b :n kannattajia a :n kannattajiksi, ei vaikuta lopputulokseen. Asia tulee vielä selvemmäksi jos katsomme päätössääntöjä jotka *eivät* täytä anonyymisyys ehtoa: sellaisia käytetään esim. yhtiökokouksissa joissa äänimäärät vastaavat osakkeiden määriä, EU:n ministerineuvostossa joissa eri mailla on eri äänimäärät tai YK:n turvallisuusneuvostossa jossa vain pysyvillä jäsenillä on veto-oikeus.

Heikko neutraalisuusehto puolestaan sanoo, että käytetty päätössääntö kohtelee kaikkia *vaihtoehdoja* samalla tavoin. Jos sääntö valitsee vaihtoehdon a , se valitsee vaihtoehdon b jos a ja b vaihtavat paikkaa kaikkien äänestäjien preferensseissä. Esimerkkejä heikkoa neutraalisuutta vastaan rikkovista säännöistä ovat erilaiset määränemmistö säännökset: jos esimerkiksi perustuslain muutosesitys ei saa 2/3 tai 3/4 -enemmistöä taakseen, *status quo* jää voimaan. Tietyn vaihtoehdon valituksi tulemiseen vaikuttaa siis, onko se *status quo*-vaihtoehto vai muutosesitys. *Vahva neutraalisuusehto* vaatii, että vaihtoehdon valinta on riippuvainen pelkästään äänestäjien preferensseistä vaihtoehtojen välillä. On helppo nähdä että se implikoi heikon neutraalisuusehdon. Kahden vaihtoehdon tapauksessa vahvan ja heikon neutraalisuusehdon välinen ero ei ole kovin tärkeä, mutta eräs vahvan muotoilun seuraus on että se eliminoi satunnaismenettelystä. Useamman vaihtoehdon tapauksessa vahva neutraalisuus implikoi Kenneth Arrowin kuuluisan ja kiistellyn ”riippumattomuuden irrelevanteista vaihtoehdoista” jota jäljempänä kutsutaan *riippumattomuusehdoksi*.

Ratkaisevuusehto edellyttää, että jakautuivatpa äänät miten tahansa, sääntö valitsee aina yksikäsitteisesti yhden vaihtoehdon (tai, esim. täytettäessä n parlamenttipaikkaa, täsmälleen n ehdokasta). Esimerkkejä ei-ratkaisevista päätössäännöistä ovat säännöt, jotka edellyttävät että tullakseen valituksi, ehdokkaan on saatava vähintään k prosenttia äänistä, esim. yli puolet. Niinpä Slovakian perustuslaki edellytti (ennen lain muutosta), että parla-

mentti valitsi presidentin 5/7- enemmistöllä. Vuoden 1999 loppuun menessä Slovakian parlamentti äänesti presidentistä yksitoista kertaa, ratkaisuun pääsemättä.

Anonyymisyys, heikko neutraalisuus ja ratkaisuus eivät yksinään riitä tekemään päätössään-
nöstä intuitiivisesti demokraattista. Monet satun-
naismenettelyt täyttävät nämä ehdot; niin myös
esimerkiksi sellainen absurdi päätössääntö, jonka
mukaan *vähiten* ääniä saanut vaihtoehto valitaan.
Demokratia edellyttää, että vaihtoehtojen kannat-
uksen ja päätöksen välillä on jokin systemaattinen
positiivinen suhde (Riker 1984, 106; Nurmi 1987,
78). Tämä intuitio voidaan formalisoida eri tavoin.
Vahva monotonisuus- tai responsiivisuusehto on
mahdollisista muotoiluista vahvin. Se edellyttää,
että jos kaksi vaihtoehtoa, *a* ja *b* ovat tasoissa, se
että vaihtoehto *a* nousee ylemmäksi yhdenkin
äänestäjän preferensseissä aikaansaa sen, että
(vain) *a* valitaan. *Heikko monotonisuusehto* edel-
lyttää vain, että tällainen parannus *a*:n asemassa ei
heikennä tämän vaihtoehdon mahdollisuuksia tul-
la valituksi. Se riittää takaamaan sen, että äänestä-
jälle ei missään tilanteessa ole edullista äänestää
vaihtoehtoa vastaan (tai jättää äänestämättä) pa-
rantaakseen sen mahdollisuuksia. Näin heikko mo-
notonisuus sulkee pois eräät absurdit päätössään-
nöt, mutta ei esimerkiksi satunnaismenettelyjä.

Seuraava tulos näyttää vangitsevan ainakin osan
niistä intuitioista jotka liitämme enemmistösään-
töön.

Mayn teoreema (May 1952): Kahden vaihto-
ehdon tapauksessa enemmistösääntö – vaihtoehto
valitaan, jos se saa yli puolet annetuista äänistä –
on *ainut* päätössääntö joka täyttää kaikki ehdot, eli
on

- (i) ratkaiseva¹
- (ii) anonyymi
- (iii) neutraali (vahvasti ja heikosti)
- (iv) vahvasti monotoninen

¹ Tässä Mayn teoreeman yksinkertaistetussa versiossa
tasatuloksen mahdollisuus on jätetty huomiotta. Jos äänes-
täjiä on parillinen määrä, tai jos äänestämättä jättäminen tai
tyhjän äänestäminen on mahdollista, enemmistöperiaate ei
tiukasti ottaen ole ratkaiseva, vaan tarvitaan jokin lisäsään-
tö tasatuloksia varten. Asia voidaan myös ilmaista sanomal-
la, että arkikielen ”enemmistöperiaate” viittaa kahden pe-
riaatteen yhdistelmään, joista toinen sanoo että enemmistö-
vaihtoehto valitaan mikäli sellainen on, ja toinen sanoo
mitä tehdään kun äänet menevät tasan. Jos tasatulokset rat-

Teoreema näyttää sanovan seuraavaa: enemmis-
tösääntö on *ainoa* sääntö joka kohtelee kaikkia ää-
nestäjiä tasa-arvoisesti, takaa, että preferenssien ja
loputulosten välillä on systemaattinen positiivi-
nen suhde, ja tuottaa aina (paitsi äänten mennessä
tasan, ks. viite 1) yksikäsitteisen lopputuloksen. Ei
ole mitenkään yllättävää, että hyvin monet demo-
kratian teoreetikot ovat viehtyneet Mayn teoree-
masta (Nelson 1980, 18–20; Ackerman 1980,
277–285; Dahl 1989 139–141; Weale 1999 129–
130). Voidaan myös väittää, että ne intuitiot jotka
teoreema ainakin osittain näyttää vangitsevan,
ovat osaltaan syynä myös siihen, että enemmistö-
äänestys kahden – ja vain kahden – vaihtoehdon
välillä on monille jonkinlainen demokraattisen
päästötilanteen paradigmatapaus, ja että demo-
kraattiset valinnat pitäisi tavalla tai toisella pakot-
taa tähän muottiin. On esitetty, että kansanäänes-
tysinstitutiitot ovat dikotomisen (kyllä/ei) luon-
teensa vuoksi immuuneja sosiaalisen valinnan
esiin nostamille ongelmille (Barber 1984, 204–
205; Budge 1993, 153; Radcliff 1992, 43–45;
Nino 1996, 136). Tämä tuottaa ajattelutavan jota
Michael Dummett (1984; vrt. myös Hyland 1992)
on nimittänyt ”enemmistöjen mystiikaksi” – aja-
tuksen jonka mukaan enemmistösäännön sovelta-
minen päätöksenteossa on päätöksen legitimitetin
riittävä ehto *riippumatta siitä, millaisen prosessin
kautta lopulliseen päätöstilanteeseen päädytään*.
Vaikka dikotominen valinta kahden vaihtoehdon
välillä olisi ”reilu”, tapa jolla näihin vaihtoehtoi-
hin päädytään ei välttämättä sitä ole (Riker 1982).

Useimmat kahden vaihtoehdon välillä järjestet-
tävät kansanäänestykset toteuttavat Mayn ehdot
(ii)–(iv). Kaikki eivät sitä kuitenkaan tee. Kansan-
äänestyksissä on suhteellisen harvoin vaadittu
määräenemmistöä, joskin USA:n osavaltioiden
varhaisissa perustuslaeissa oli joitakin esimerkke-
jä 2/3-vaatimuksesta, ja Yhdysvalloille kuuluvas-
sa Palaussa edellytetään yhä 3/4-enemmistöä. Silti
jotkut kahden vaihtoehdon äänestykset rikkovat

kaistaan käyttämällä arvontaa, rikotaan vahvaa neutraali-
suusperiaatetta vastaan. Jos puheenjohtajan ääni ratkaisee,
rikotaan anonyymisyysperiaatetta vastaan. Jos tasatuloksen
sattuessa valitaan status quo, rikotaan heikkoa neutraali-
suutta vastaan – eli kaikki standardisäännöt ovat Mayn teo-
reeman kanssa ristiriidassa. Tähän voidaan todeta, että ai-
nakin massäänestyksissä tasatulos on hyvin epätodennä-
köinen. Anonyymien, neutraalien ja monotonisten sääntö-
jen joukossa enemmistösääntö (ilman lisäsääntöä tasatulok-
sia varten) maksimoi ratkaisuusominaisuuden.

neutraliteettia vastaan, koska päätössääntö ei (tiukasti ottaen) ole enemmistösääntö. Tällaisia ei-neutraaleja kansanäänestyskäytäntöjen elementtejä ovat *kaksoisenemmistö*-vaatimukset ja *quorum*-eli päätösvaltaisuusvaatimukset. Kaksoisenemmistö vaaditaan perustuslakimuutoksista äänestettävissä ainakin Sveitsissä ja Australiassa. Muutosesityksen on saatava taakseen sekä enemmistö äänistä että enemmistö enemmistössä kantoneissa tai osavaltioissa. Koska esityksen *hylkäämiseltä* ei vaadita molempia, nämä käytännöt suosivat *status quo* eli ovat ei-neutraaleja. *Quorum*-vaatimuksia puolestaan on kahta tyyppiä: joko (a) vaaditaan tiettyä minimiosallistumisprosenttia (Weimarin tasavalta, Italia, Portugal, Liettua, Puola) tai sitten (b) edellytetään, että kansanäänestykseen alistetun *esityksen* on saatava taakseen tietty prosentti ääni-oikeutetuista – ei siis vain äänestäneistä (Iso-Britannia 1979, Tanska, Unkari). Molemmat ovat ei-neutraaleja päätössääntöjä: jos *quorum* ei ole täytetty, esitys hylätään.

Kaksoisenemmistövaatimukset rikkovat myös sekä Mayn anonymisysehtoa (ii) että vahvaa monotonisuusehtoa (iv) vastaan, vaikka tätä ei ehkä välittömästi huomaa. Oletetaan, että huomattava joukko äänestäjiä päättää siirtyä kannattamaan esitystä, vaikka he alun perin olivat vastaan. Jos tämä muutos tapahtuu osavaltioissa/kantoneissa jossa enemmistö aiemmin vastusti esitystä, äänestäjien mielenmuutos voi keikauttaa koko kansanäänestyksen tuloksen esityksen puolelle. Jos muutos taas tapahtuu osavaltioissa, joissa äänestyksen kohteena olevan esityksen puolella oli jo enemmistö, se ei vaikuta lopputulokseen. Saman äänestäjämäärän vaikutus lopputulokseen siis riippuu siitä, missä osavaltiossa he sattuvat äänestämään. (a) -tyyppinen *quorum* -vaatimus rikkoo myös *heikkoo* monotonisuusehtoa vastaan. Oletetaan, että ollakseen sitova, kansanäänestykseen on osallistuttava ainakin 50 % äänestäjistä. Oletetaan, että 40 % äänestäjistä kannattaa tiettyä esitystä, 30 % vastustaa, ja loput ovat indifferenttejä ja jättävät äänestämättä. Tässä tilanteessa esityksen vastustajien kannattaa jättää äänestämättä pikemminkin kuin äänestää esitystä vastaan, eli ”paljastaa” indifferenssi pikemminkin kuin vastustava kanta, sillä vastaan äänestäminen nostaisi äänestysprosenttia ja voisi johtaa esityksen hyväksymiseen (tämän strategian yleistymisestä Italiassa ks. Uleri 2002). Toisin ilmaistuna: jos ”kyllä” -vaihtoehdon asema äänestäjien preferensseissä nousee siten että

jotkut sen vastustajista muuttuvat indifferenteiksi, vaihtoehto voi hävitä – tämä muotoilu näyttää selvemmin yhteyden heikkoon monotonisuusehtoon. Huomattakoon, että (b) -tyyppinen *quorum*-vaatimus täyttää heikon monotonisuusehdon. Se ei synnytä motiivia jättää äänestämättä, ja on tästä syystä suositeltavampi.

Mahdottomuusteoreema

On ilmeistä, että vaikka Mayn teoreema itsessään ei varmaankaan ole lainlaatijoille erityisen tuttu, se tavoittaa ainakin jonkin osan niistä intuitioista jotka tekevät enemmistösäännöstä niin suosituksen. Enemmistösäännön väitetty oikeudenmukaisuus ilmaistaan usein sanomalla, että se kohtelee kaikkia äänestäjiä ja vaihtoehtoja samanarvoisesti, ja takaa aina yksikäsitteisen lopputuloksen (paitsi niissä harvoissa tapauksissa joissa äännet menevät tasan; vrt. alaviite 1). Tämä on olennaisesti Mayn teoreeman sisältö. Pyrkimys pakottaa ratkaisut dikotomiseen kyllä/ei -muotoon liittyy tähän enemmistösäännön intuitiiviseen viehätukseen.

Sosiaalisen valinnan teorian keskeinen tulos sanoo, että *Mayn teoreema ei ole yleistettävissä tilanteisiin, joissa vaihtoehtoja on enemmän kuin kaksi*. Tarkastelkaamme seuraavaa versiota:

Mahdottomuusteoreema²: Mikäli vaihtoehtoja on enemmän kuin kaksi, ei ole olemassa päätössääntöä joka täyttäisi seuraavat ehdot:

- (i) rajoittamaton määrittelyalue
- (ii) anonymi
- (iii) vahvasti neutraali
- (iv) heikosti monotoninen
- (v) polkuriippumaton

Rajoittamaton määrittelyalue (i) on Mayn ratkaisuusominaisuuden yleistys usean vaihtoeh-

² En ole törmännyt kirjallisuudessa täsmälleen tähän teoreeman muotoiluun, mutta se seuraa triviaalisti esim. Cravenin teoksessa *Social Choice* (1992) todistetusta teoreemasta 4.2. Cravenin versio operoi heikon monotonisuusehdon (iv) sijasta Pareto-kriteerin heikolla versiolla, joka seuraa tässä esitetyn teoreeman ehdoista (iii) ja (iv). Valitsin ylläolevan muotoilun, koska se näyttää selvemmin yhteyden Mayn teoreemaan. Yhteys Arrowin kuuluisan mahdottomuusteoreeman standardimuotoiluun on tietysti ilmeinen. Niissä käytetään anonymisysehdon (ii) sijasta heikompaa ei-diktatorisuus-ehtoa ja polkuriippumattomuusehdon (v) sijasta vastaavasti vahvempaa transitivisuusehtoa.

don tapauksiin. Se sanoo olennaisesti, että päätös-sääntö tuottaa aina jonkin ratkaisun, jakautuivatpa äänestäjien preferenssit miten hyvänsä. Ehdot (ii)–(iv) vastaavat Mayn ehtoja. Tulos sanoo siis, että Mayn teoreema ei ole yleistettävissä, kun vaihtoehdot on kolme tai useampia. Erityisesti on todettava, että kaikkien vaihtoehdojen välillä suoritettava parittainen enemmistövertailu, joka näyttää enemmistöperiaatteen luontevalta yleistykseltä monen vaihtoehdon tapauksiin, täyttää muut ehdot paitsi ehdon (i).

Polkuriippumattomuutta voimme havainnollistaa seuraavasti. Oletetaan, että meillä on joukko päätösvalintoja $\{x, y, z\}$ ja päätössääntömme valitsee tästä joukosta vaihtoehdon x . Jos päätössääntömme on polkuriippumattomuusominaisuus, niin vaihtoehto x tulee valituksi myös jokaisesta alkuperäisen joukon osajoukosta joka sisältää sen, ts. joukoista $\{x, y\}$ ja $\{x, z\}$. Esimerkiksi sääntö, joka sanoo että on valittava vaihtoehto jota yli puolet äänestäjistä pitää parhaana mahdollisena, on polkuriippumaton: jos yli puolet äänestäjistä pitää vaihtoehtoa x parhaana kaikista listalla olevista vaihtoehtoista, he valitsevat sen myös jokaisesta listalla olevien vaihtoehdojen osajoukosta joka sisältää x :n. (Tällainen sääntö ei tietenkään täytä ehtoa (i), koska on mahdollista, ettei mikään vaihtoehto saa yli puolta äänestäjistä taakseen. Siitä huolimatta sitä käytetään esim. USA:n presidentinvaalien valitsijamieskollegiossa.) On huomattava, että polkuriippumattomuuden toteaminen ei edellytä, että valinta tosiasiallisesti suoritettaisiin osajoukoista. Polkuriippumattomuuden intuitiivinen perustelu on siinä, että jos äänestysmenettely on polkuriippumaton, päätöstä ei ole mahdollista muuttaa lisäämällä tai poistamalla esityslistalta ei-voittavia vaihtoehtoja tai suorittamalla äänestykset tietyssä järjestyksessä.

Kuten yllä totesin, Mayn vahva neutraliteetti-vaatimus (iii) implikoi Arrowin alkuperäisessä teoreemassa käytetyn riippumattomuusehdon. Riippumattomuusehtoa (yleisemmin, ja hieman harhaanjohtavasti ”riippumattomuus irrelevanteista vaihtoehtoista”) on yleisesti pidetty Arrowin kuuluisan mahdollisuustuloksen, ja laajemmin sosiaalisen valinnan teorian, kaikkein ongelmallisimpana olettamuksena. Sitä on myös usein tulkittu virheellisesti. Riippumattomuusehdon binääri-nen versio (joka riittää sekä Arrowin teoreeman että sen yllä esitetyn version todistamiseen) on epäformaalisesti esitettynä seuraava: Kussakin

vaihtoehdoparissa niiden keskinäinen paremmuusjärjestys (ja valinta) määräytyy vain näiden vaihtoehdojen *keskinäistä* paremmuutta koskevista arvostuksista, ei mistään muusta seikasta. Oletetaan, että päätössääntö valitsee vaihtoehdoparista $\{x, y\}$ vaihtoehdon x , esimerkiksi siksi, että äänestäjien enemmistö pitää sitä parempana. Oletetaan, että äänestäjien arvostukset suhteessa johonkin kolmanteen vaihtoehtoon z muuttuvat; esimerkiksi aikaisemmin he pitivät vaihtoehtoa z parempana kuin vaihtoehtoa y , kun nyt he taas preferoivat y :tä suhteessa z :aan. Jos riippumattomuusehto pitää paikkansa, tämä muutos ei vaikuta vaihtoehdoparista $\{x, y\}$ tehtävään valintaan. Toisin sanoen, riippumattomuus irrelevanteista vaihtoehtoista vaatii, että ratkaisu perustuu pelkästään vaihtoehdojen väliseen parivertailuun. Jos lisäksi hyväksymme anonymisysehdon (ii) ja jonkin monotonisuusehdon version, *riippumattomuusehto implikoi parittaisen enemmistövertailun*. Se on näin ollen varsin vahva ehto, eikä mikään yleisesti käytössä oleva menettely täytä sitä kaikissa tilanteissa, kun vaihtoehtoja on enemmän kuin kaksi. Riippumattomuusehdon eräs intuitiivisesti merkittävä seuraus liittyy äänestäjien motiiveihin. *Jos riippumattomuusehto ja heikko monotonisuusehto ovat molemmat voimassa, äänestäjällä ei ole motiivia äänestää strategisesti*, ts. vastoin omia preferenssejään. Tämä on melko ilmeistä. Oletetaan, että äänestäjän preferenssit kolmen vaihtoehdon joukossa ovat $x > y > z$. Heikko monotonisuusehto takaa, että äänestämällä suosikkivaihtoehtoaan eli x :ää hän ei missään tilanteessa ainakaan heikennä tämän vaihtoehdon mahdollisuuksia. Riippumattomuusehto taas takaa, että x :n äänestäminen ei heikennä hänen kakkosvaihtoehdonsa, eli y :n, asemaa suhteessa huonoimpaan, eli z -vaihtoehtoon, koska kunkin parin kohdalla lopputulos määräytyy vain tätä paria koskevista preferensseistä. On syytä korostaa, että polkuriippumattomuus ja riippumattomuus (”irrelevanteista vaihtoehtoista”) ovat loogisesti erillisiä kriteerejä. Tämän seikan korostaminen on tärkeää, koska monet sosiaalisen valinnan johtavat tutkijatkin – esimerkiksi Kenneth Arrow itse – johdonmukaisesti sekoittavat nämä kriteerit keskenään.³

³ Kenneth Arrow on artikkelista toiseen toistellut virheellistä väitettä, jonka mukaan (lähes) kaikki yleisesti käytössä olevat päätössäännöt toteuttavat ”riippumattomuuden irrelevanteista vaihtoehtoista”. Tämä on johtanut muitakin

Enemmistöperiaate ja usean vaihtoehdon ongelma

Kautta aikojen on keskusteltu siitä, miten enemmistöäntöä on sovellettava, jos vaihtoehtoja on enemmän kuin kaksi. Esimerkiksi Aristoteles kommentoi *Politiikka*-teoksessaan Hippodamoksen ehdotusta, jonka mukaan tuomarien ei pitäisi antaa vain joko- tai tuomioita:

Esimerkiksi jos syyttäjä vaatii kahtakymmentä miinaa, yksi tuomari ehdottaa kymmentä tai vähempää, toinen tuomari viittä ja kolmas neljää miinaa. Tällaista jakoa varmasti tapahtuisi. Jotkut vaatisivat vielä koko summaa maksettavaksi ja jotkut vapauttaisivat kokonaan. *Miten äänet voitaisiin laskea tässä tilanteessa?* (*Politiikka* II 1268b, korostus EL)

Tämä Aristoteleen ongelma (josta juristit keskiajalla ja uuden ajan alussa keskustelivat hyvinkin vilkkaasti) on itse asiassa se kysymys, josta koko sosiaalisen valinnan teoria nousee. Historiallisesti vanhimmat vastaukset tähän usean vaihtoehdon ongelmaan ovat eri vaihtoehtojen suhteellisen kannatuksen vertailu, ja useampivaiheinen äänestys jossa enemmistöäänestystä sovelletaan vaihtoehtopareihin. Ensimmäisen tyyppin ratkaisuihin tunnetuin on *pluraliteetti*. Sen käytöstä on esimerkkejä jo antiikista, ja kanonisessa oikeudessa ensimmäinen sitä koskeva maininta on vuodelta 1222. *Parittaiset enemmistövertailumenetelmät* ovat hallitsevia parlamentaarisisessa päätöksenteossa. Levmoren (1989, 976) mukaan tähän tyyppiin kuuluvaa sääntöä käytettiin jo antiikin Ateenassa: ”Kymmen hengen neuvostoa valittaessa, jos ensimmäinen esitetty ehdokas hyväksyttiin, voitiin nimetä toinen ehdokas, jolloin kansa teki valintansa näiden kahden välillä käsiä nostamalla, minkä jälkeen voitiin esittää jälleen uutta, ja niin edelleen”. *Karsivat kaksi- (tai moni-) vaiheiset menettelyt* (engl.

runoff) kehittyivät luultavasti katolisen kirkon piirissä. Niissä vaihtoehtoja karsitaan eri äänestyskierroksilla, ja viimeisellä kierroksella on usein (ei aina) vain kaksi ehdokasta, joiden välillä voidaan soveltaa enemmistöäntöä. Niiden käyttöönotolle on helppo keksiä historiallinen selitys: jos ensimmäisessä äänestyksessä kukaan ei saanut enemmistöä taakseen, järjestettiin uusi. Ensimmäisessä äänestyksessä vähiten ääniä saaneet usein luopuivat leikistä tässä vaiheessa, ja tästä tuli vähitellen vaadittu käytäntö. 1500-luvun alussa Guicciardini (1524/1994, 130–131) viittaa niihin jo tunnettuna käytäntönä. Lopuksi, erilaiset *pistelaskumenettelyt* perustuvat sille, että äänestäjät voivat antaa preferenssijärjestyksensä mukaisesti jokaiselle vaihtoehdolle yhden tai useampia pisteitä, ja voittajaksi julistetaan vaihtoehto, jonka saamien äänten tai pisteiden summa on suurin. Näistä tunnetuin on *Borda-menettely*, jossa, vaihtoehtojen lukumäärän ollessa k , äänestäjät antavat $k-1$ pistettä parhaana pitämälleen vaihtoehdolle, $k-2$ seuraavalle jne, ja 0 pistettä huonoimmalle. (Tätä menettelyä esitti luultavasti ensimmäisen kerran Nicolaus Cusanus (1434/1995).) Puhdasta Borda-menettelyä on sovellettu vain järjestöäänestyksissä (Suomessa esim. vasemmistoliiton ehdokasasetteluissa), mutta muita pistelaskumenettelyjä on käytetty joissakin Tyynenmeren pikkuvaltioissa (Reilly 2002) ja USA:n osavaltioiden esivaaleissa (Merriam ja Overacker 1928, 84–5), sekä Suomessa mm. yliopistoissa (ks. Nurmi 1987, 152–4).

Erityyppiset säännöt johtovat erilaisiin lopputuloksiin joissakin tilanteissa. Millä kriteereillä näiden sääntöjen väliltä pitäisi valita?⁴ Vastaus liittyy osin siihen, miten vahvasti olemme sitoutuneet enemmistön legitimovaan merkitykseen, ”enemmistöfilosofiaan”, mutta usean vaihtoehdon tapauksissa enemmistöfilosofian mukaisiakin kriteerejä on useita. Ilmeisin niistä on tietysti *absoluuttinen enemmistökriteeri*: jos enemmistö (> 50 % äänestäneistä) pitää vaihtoehtoa parhaana, se valitaan. Kuten sanottu, kahden ehdokkaan tapauksessa se antaa enemmistöperiaatteelle täsmällisen merkityksen. Useimmat yleisesti käytössä olevat suorat valintamenettelyt palautuvat kahden ehdok-

harhaan. Tässä yhteydessä ei ole mahdollista tarkastella tätä sekaannusta yksityiskohtaisemmin. Asiaan on luultavasti ensimmäisenä kiinnittänyt huomiota Plott (1976). – Amartya K. Sen on aiheellisesti kritisoinut riippumattomuusehdon käyttöä taloudellisissa ja eettisissä konteksteissa. Ehto nimittäin rajaa pois kaiken ordinaalisista preferensseistä riippumattoman informaation, paitsi intensiteetit, myös kaikki vaihtoehtojen sisällöllistä oikeudenmukaisuutta koskevat pohdinnat. Äänestyskonteksteissa tämä riippumattomuusehdon aspekti on kuitenkin mielestäni hyvin luonteva.

⁴ ”Kriteerin” ja ”säännön” välinen ero tässä on tavallaan sopimuksenvarainen: esimerkiksi Borda-, pluraliteetti- ja enemmistövaatimukset voidaan esittää joko sääntöinä tai kriteereinä.

kaan tapauksessa absoluuttiseen enemmistökriteeriin. Erot niiden välillä näkyvät tilanteissa, joissa ehdokkaita on enemmän kuin kaksi: tällöin Borda ja hyväksymisäänestys eivät sitä täytä. Toinen luonteva, absoluuttisesta enemmistökriteeristä riippumaton, mutta enemmistödemokratian hengen mukainen on *absoluuttinen häviäjäkriteeri, eli (vahvan) Borda-paradoksin välttäminen*: jos enemmistö (> 50 %) pitää jotakin vaihtoehtoa *huonoimpana* kaikista, sitä *ei* valita. Tunnetuin henkilövaaleissa sovellettava menettely joka ei täytä tätä ehtoa on pluraliteettiäänestys; useimmat yleisesti käytössä olevat säännöt täyttävät sen. Paljon keskusteltu ja laajalti hyväksytty enemmistösäännön laajennus on *Condorcet-kriteeri*: jos vaihtoehto voittaa parivertailussa enemmistöäänin jokaisen muun ehdokkaan, se valitaan. Parlamentaariset äänestysmenettelyt täyttävät usein Condorcet-kriteerin. Sen sijaan mikään henkilövaaleissa yleisesti käytetty menetelmä ei sitä täytä. Lopuksi, *Borda-kriteeri* on enemmistöfilosofiasta riippumaton ja osin sen vastainen. Se sanoo yksinkertaisesti, että eniten Borda-pisteitä saanut vaihtoehto valitaan. Kriteerien keskinäisistä suhteista voimme todeta, että sekä Borda-kriteeri että Condorcet-kriteeri implikoivat vahvan häviäjäkriteerin, Condorcet-kriteeri luonnollisesti implikoi absoluuttisen enemmistökriteerin (se, joka saa yli puolet ykkösäänistä voittaa tietysti kaikki parittaiset enemmistöäänestyksetkin) ja Borda-kriteeri voi olla ristiriidassa sekä Condorcet- että absoluuttisen enemmistökriteerin kanssa jos vaihtoehtoja on enemmän kuin kaksi.

Millä perusteilla Condorcet -kriteerin puolesta voidaan argumentoida? Voidaan todeta, että mikään yleisesti käytössä olevista päätössäännöistä joka täyttää vaatimukset (i) ja (ii) eli rajoittamattoman määrittelyalueen ja anonymisyyden vaatimukset, ei täytä sen enempää polkuriippumattomuus- kuin vahva neutraalisuus/riippumattomuusehtoakaan. Mutta ne säännöt jotka tyydyttävät Condorcet-kriteerin täyttävät polkuriippumattomuus- ja vahva neutraalisuus/riippumattomuusehdot *useammissa* tapauksissa kuin mitkään muut anonymisyysehdon (ii) täyttävät säännöt. Säännöt, jotka tyydyttävät Condorcet-kriteerin, rikkovat jotakin teoreeman ehtoja vastaan vain jos Condorcet -kriteerin edellyttämä parittainen enemmistövertailu tuottaa kehän, ts. esimerkiksi kolmen ehdokkaan tapauksessa enemmistö äänestäjistä valitsee parista $\{a,b\}$ $a:n$, parista $\{a,c\}$ $c:n$ ja parista

$\{c,b\}$ $b:n$ (ks. esimerkki 2 alla). Tällöin lopputuloksen määrää äänestysjärjestys tai jokin muu parittaisvertailusta riippumaton seikka. Edellytyksenä tällaisen kehän syntymiselle on, että äänestäjät eivät ole yksimielisiä siitä, että jokin esitetyistä vaihtoehdoista ei ole huonoin (tekninen termi tällaiselle preferenssien yhdistelmälle on *yksihuipaisuus*). Esimerkiksi perinteisessä oikeisto-vasemmisto -asetelmassa äänestäjät ovat yleensä yksimielisiä siitä, että keskustalainen vaihtoehto ei ole huonoin, eikä kehää pääse syntymään. Äänestysmenettelyt jotka *eivät* tyydytä Condorcet-kriteeriä vaativat poikkeuksetta suurempaa yksimielisyyttä ollakseen polkuriippumattomia tai vahvasti neutraaleja. Tästä syystä ne ovat alttiimpia esityslistan manipuloinnille tai strategiselle äänestämiseksi useammassa tapauksessa kuin menettelyt jotka täyttävät Condorcet-kriteerin. Enemmistöfilosofiaan perustuva argumentti on siis seuraava: yllä esitetty mahdottomusteoreema osoittaa, että Aristoteleen ongelmaan ei ole enemmistöperiaatteen mukaista ratkaisua; Mayn teoreema ei ole yleistettävissä kun vaihtoehtoja on tarjolla enemmän kuin kaksi. Mutta Condorcet-kriteerin täyttävät menettelyt ovat *maksimaalisesti* enemmistöperiaatteen mukaisia.

Vastaavasti Borda-kriteerin tai hyväksymisäänestyksen puolesta voidaan esittää kaksi argumenttia. Ensinnäkin, enemmistöperiaatteen kaikkivoipuuteen perustuva ajattelu ei huomioi arvostusten *intensiteettejä*. Riippumattomuus/vahva neutraalisuus nimenomaisesti sulkee pois kaiken muun kuin preferenssien välisen ordinaalisen parivertailun. Mutta ainakin joissakin tilanteissa äänestäjien arvostusten intensiteetit pitäisi ottaa huomioon. Vähemmistöjen keskeisiä intressejä pitäisi suojella ainakin välinpitämättömiltä ja tietämättömiltä enemmistöiltä. Toiseksi, enemmistön kaikkivallan sijasta voidaan ajatella että demokraattisen päätöksenteon tavoitteena on pikemminkin tuottaa mahdollisimman *hyväksyttäviä kompromisseja*, löytää ehdokas tai vaihtoehto jonka mahdollisimman moni äänestäjä voisi ainakin jotenkuten hyväksyä. Borda-kriteeri näyttää antavan tälle ajatukselle konkreettisen tulkinnan: se valitsee vaihtoehdon jota äänestäjät *keskimäärin* pitävät parhaana. Näin Borda- ja Condorcet -kriteerit tarjoavat ”kansan tahdolle” kaksi kilpailevaa tulkintaa (ks. esim. Nurmi 2002).

Kansanäänestykset ja pluraliteettisääntö

Budge (1993, 153) on oikeassa huomauttaessaan, että sosiaalisen valinnan ongelmien esittäminen vasta-argumenttina suoralle demokratialle on kyseenalaista, koska nämä ongelmat vaivaavat kaikkia demokratian versioita. Mutta suoran demokratian erityispiirteet tuottavat myös lisäongelmia, joita kaikissa välillisen demokratian muodoissa ei välttämättä tarvitse esiintyä. Kansanäänestysten ja parlamentaaristen äänestysten välillä on useita ”teknisiä” eroja. Olennainen ero on tavassa jolla *esityslista* tuotetaan. Kuten monet demokratian teoreetikot ovat korostaneet, esityslistan kontrolli on demokratian kannalta keskeinen kysymys (esim. Barber 1984, 181; Dahl 1989, 112–114; Hyland 1992, 58). Välillisessä demokratiassa niillä, jotka tekevät päätökset, on myös mahdollisuus vaikuttaa esityslistan muotoiluun. Moderneissa demokratioissa tavallisen edustajan valtaa vaikuttaa esityslistaan rajoittavat tietysti monet institutionaaliset seikat: esimerkiksi Yhdysvalloissa vahva komitealaitos ja Euroopassa hallitusten esitysten etuoikeutettu asema. Mutta viime kädessä nämäkin esitysvallan käyttäjät ovat riippuvaisia edustajien päätöksistä. Kansanäänestyksissä esityslista voidaan muotoilla eri tavoin, mutta selvää on, että ”kansaa” itse ei sitä muotoile. Ei ole vaikea löytää esimerkkejä kansanäänestyksistä, joissa esityslistan redusoiminen dikotomiseksi kyllä/ei kysymyksenasetteluksi on itse asiassa ratkaissut lopputuloksen. Diktatoriset ja autoritääriset hallitukset, Napoleonia alkaen, ovat viehättyneet kansanäänestyksistä osin juuri siitä syystä, että ne voivat hankkia itselleen ylimääräisen legitimitietin viikonlehden esityslistaa manipuloimalla. Mutta dikotomisten kysymyksenasettelujen harhaanjohtavuudesta voidaan löytää esimerkkejä myös vakiintuneista demokratioista. Tuore esimerkki on Australian vuoden 1999 kansanäänestys tasavallasta. Mielipidemittausten mukaan selvä enemmistö australialaisista oli valmis luopumaan monarkiasista ja hyväksymään demokraattisesti valitun valtionpäämiehen. Itse äänestyksessä 54,9 prosenttia australialaisista äänesti kuitenkin perustuslain muutosta vastaan. Syy tähän oli ensisijaisesti se, että useimmat tasavallan kannattajat halusivat presidentin valittavaksi suorilla vaaleilla, kun taas kansanäänestykseen alistettu perustuslain muutos edellytti, että parlamentti valitsisi presidentin. Tässä tapauksessa kysymyksenasettelu määräsi loppu-

tuloksen (Mackerras ja Cotton 2000; Higley ja McAllister 2002).

Toinen ”tekninen” ero on, että erillisten äänestyskierrosten määrä on kansanäänestyksissä rajattu, yhden asiakokonaisuuden kohdalla yleensä yhteen tai kahteen. Välillisessä demokratiassa on toisin: esimerkiksi parlamentaariset äänestysäännöt sallivat useissa maissa viiden kilpailevan koskevan esityksen yhtäaikaisen käsittelyn. *Status quon* ollessa kuudentena tämä merkitsee useimpia sääntöjä sovellettaessa viittä erillistä äänestystä ennen kuin ratkaisuun päästään. Äänestystilanteita voi tietysti tulla paljon enemmän ennen kuin esimerkiksi monimutkainen lakipaketti on kokonaisuudessaan hyväksytty. Henkilövaaleissa edustukselliset elimet ovat toisinaan valmiit hyvin pitkällisiin äänestysprosesseihin: esimerkiksi Italiassa ja Turkissa on presidentin tai puhemiehen valinta joskus edellyttänyt kymmeniä äänestyskierroksia, ja vuonna 1924 Yhdysvaltain demokraattisen puolueen puoluekokous joutui äänestämään presidenttiehdokkaastaan peräti 104 kertaa. Äänestäjiltä ei tällaista aktiivisuutta voi edellyttää.

On tärkeää huomata tämän jälkimmäisen eron periaatteellinen merkitys. Jos kansaa ei voi vaivata uurnille kovin monta kertaa saman asian vuoksi, joudutaan joko hyödyntämään vain suhteellisen pientä määrää äänestäjien preferenssejä koskevista informaatiosta, tai sitten *kansalta on kerralla pyydettävä enemmän informaatiota*. Ensimmäisistä vaihtoehdoista tunnetuin on tietysti pluraliteetti, joka operoi vain äänestäjien ensimmäisillä preferensseillä.

Pluraliteettiin liittyy ilmeisiä ja pitkään tunnettuja ongelmia. Ensinnäkin, vaikka pluraliteetti takaa enemmistövoittajan valinnan, mikäli sellainen on, se ei estä absoluuttisen häviäjän valintaa. Tähän viittaa jo esimerkiksi Adam Smith oikeustieteen luennoissaan. Toiseksi, juuri tästä mainitusta syystä, pluraliteetti houkuttaa strategiseen äänestämiseen. Pelätessään huonoimpana pitämänsä vaihtoehdon tulevan valituksi, äänestäjät äänestävät pikemminkin sitä vastaan, eli sen ”siedettävän” vaihtoehdon puolesta jolla he uskovat olevan eniten läpimenon mahdollisuuksia. Nämä seikat liittyvät pluraliteettisäännön vahvaan taipumukseen rikkoa Arrowin riippumattomuusehtoa vastaan. Kolmanneksi, pluraliteettisääntö on vahvasti polkuriippuvainen, ts. esityslista vaikuttaa usein lopputulokseen. Seuraava esimerkki havainnollistaa näitä ongelmia:

Esim. 1.

24	36	40	äänestäjä
<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	
<i>b</i>	<i>a</i>	<i>a</i>	
<i>c</i>	<i>c</i>	<i>b</i>	

Esimerkissä *c* on absoluuttinen häviö, mutta selviytyy pluraliteettisääntöä käytettäessä voittajaksi. Tämä mahdollisuus voi tietysti motivoida *a*:n ja *b*:n kannattajat keskittämään äänensä jommalle kummalle vaihtoehdolle. Massademokratian ongelmiin liittyy se, että ei ole olemassa mitään yksinkertaista koordinaatiomekanismia joka mahdollistaisi tämän keskittämisen. Pluraliteettisääntön polkuriippuvuus puolestaan näyttäytyy seuraavassa esimerkkinne muunnelmassa. Oletetaan, että kansanäänestykseen alistettavasta kysymyksestä on kansalaiskeskustelussa muotoutunut kaksi selkeästi toisistaan erotettavaa vaihtoehtoa, esimerkkinne *a* ja *c*. Esityslistan laatija, esimerkkinne hallitus, on selvillä että, esimerkin mukaisesti, noin 60 % äänestäjistä pitää vaihtoehtoa *a* parempana kuin vaihtoehtoa *c*. Koska esityslistan laatija itse pitää *c*:tä parempana, se lisää listalle vaihtoehdon *b*, joka jakaa *c*:n vastustajat esimerkin kuvaamalla tavalla, ja pluraliteettisääntöä käytettäessä, nostaa *c*:n voittajaksi.

Itse asiassa henkilövaaleja koskevassa kirjallisuudessa pluraliteettia ("first-past-the post") puolustetaan miltei yksinomaan sen epäsuorien seurausten vuoksi, lähinnä sen tunnetulla taipumuksella tuottaa vakaita kaksipuoluejärjestelmiä. Tämä ominaisuus puolestaan nimenomaan liittyy siihen, että pluraliteettisääntö usein rikkoo riippumattomuusehtoa vastaan, ja houkuttaa strategiseen äänestämiseen – äänestämään pikemminkin huonointa pitämäänsä vastaan kuin parhaana pitämäänsä puolesta. Strategisen äänestämisen mahdollisuutta pidetään siis, ainakin implisiittisesti, pluraliteettisääntön etuna. Kansanäänestyksissä tämä kaksipuoluejärjestelmään perustuva argumentti ei luonnollisestikaan ole relevantti. On vaikea nähdä, miksi strategisen äänestämisen mahdollisuuteen liittyy kansanäänestystilanteessa mitään erityistä myönteistä aspektia. Tähän liittyy yleisempikin opetus. Esimerkiksi presidentin vaalitavasta keskusteltaessa on järkevää kiinnittää huomiota vaalivan dynaamisiin aspekteihin: miten vaalitapa vaikuttaa ehdokastarjontaan, suosiko se puoluei-

den välisiä kompromisseja, tai miten se vaikuttaa presidentin ja parlamentin välisiin suhteisiin? Tietysti kansanäänestyksiäkin on tarkasteltava poliittisen järjestelmän kokonaisuuden osina. Mutta niissä käytetyistä säännöistä keskusteltaessa tärkein aspekti on menettelyn legitimitetti. Jos dikotomisten joko-tai kansanäänestysten ainut vaihtoehto olisi monen vaihtoehdon pluraliteettisääntö, meillä näyttäisi olevan vahva argumentti dikotomisten menettelyjen puolesta.

Näistä ilmeisistä ongelmista huolimatta pluraliteettisääntöä on toisinaan käytetty kansanäänestyksissä. Esimerkiksi Suomen kieltolakiäänestyksessä oli kolmas vaihtoehto, joka olisi poistanut vain miedempien alkoholijuomien kiellon. Kansa kuitenkin mielsi valinnan selvästi dikotomisena, eikä kolmas vaihtoehto saanut paljonkaan kannatusta. Puerto Ricossa on järjestetty kaksi kansanäänestystä saaren valtiollisesta asemasta (1993 ja 1998), joissa kummassakin oli useampia kuin kaksi vaihtoehtoa, toisessa peräti viisi. (Guelke 2001, 241–242). Valtiollista asemaa koskevia pluraliteettikansanäänestyksiä on järjestetty myös Singaporessa 1962 (3 vaihtoehtoa), Guamissa 1982 (6 vaihtoehtoa) ja Curacaossa 1995 (4 vaihtoehtoa) (Butler ja Ranney 1994). Historiallisesti merkittävimpiä pluraliteettisääntöä soveltamia kansanäänestyksissä olivat kaksi Ruotsissa järjestettyä kansanäänestystä, vuosina 1957 ja 1980. Kummallakaan kerralla absoluuttista enemmistövoittajaa ei löytynyt, mikä aiheutti tulkintaongelmia. Vuoden 1980 ydinvoimaaänestys valaisee kiinnostavalla tavalla pluraliteettisääntöä ongelmiä. Äänestyksessä oli valittavana kolme linjaa: Linja 1 oli ydinvoimamyönteinen, sosiaalidemokraattinen linja 2 esitti joukon varauksia ja ydinvoimasta luopumista pitkällä aikavälillä, linja 3 oli taas ydinvoiman vastainen. Tulokset olivat seuraavat:

Linja 1	18,9 %
Linja 2	39,1
Linja 3	38,7

Linja 2 katsottiin voittajaksi. On kiinnostavaa spekuloida, olisiko linjaa 3 pidetty voittajana, jos sen ja linja 2:n väliset kannatusluvut olisivat olleet päinvastoin. Setälän (1999a, 110–123) mukaan tulkintaongelma oli mukana alusta alkaen: keskustan johtaja Thorbjörn Fälldin katsoi, että äännet linjoille 1 ja 2 olivat ääniä ydinvoiman puolesta, linja 2:n kampanjajohtajan näkemyksen mukaan, jos

linjat 2 ja 3 yhdessä saisivat enemmistön, ydinvoimat olisi suljettava. Olof Palme esitti, että jos mikään linjoista ei saisi enemmistöä taakseen, linja 2 olisi toteutettava vaikka se olisi saanut vähiten ääniä.

Karsivaa kaksivaiheista menettelyä on sovellettu kansanäänestyksiin ainakin yhdessä tapauksessa. Vuonna 1948 Newfoundlandissa järjestettiin äänestys alueen kansainvälisestä statuksesta. Newfoundland, joka kuului Britannian alaisuuteen, oli taloudellisten vaikeuksien vuoksi asetettu erityisen komission hallittavaksi. Vaihtoehtoina olivat autonominen asema Britannian alaisuudessa, komission hallinnon jatkaminen viidellä vuodella, ja liittyminen Kanadaan. Äänestyksen ensimmäisellä kierroksella komissiovaihtoehto karsitui, ja Kanadavaihtoehto voitti niukasti toisella kierroksella. (Setälä 1999a, 29–30).

Useissa yllä tarkastelluissa monen vaihtoehdon tapauksissa esityslista kyseenalaistettiin. Ruotsin ydinvoimaäänestyksessä erityisesti linja 3:n kannattajat kritisoivat kysymyksenasettelua ja katsoivat, että sosiaalidemokraattinen hallitus toi linja 2:n äänestykseen lähinnä hajoittaakseen ydinvoiman vastustajien rintamaa (Setälä 1999a, 118–123; Bogdanor 1994, 76). Puerto Ricon kansanäänestyksissä syntyi niin ikään kiistaa esityslistasta: oppositiossa oleva demokraattinen kansanpuolue (*Partido Popular Democrático*) syytti hallitsevaa uutta edistyspuoluetta (*Partido Nuevo Progresista*) yrityksistä vaikuttaa lopputulokseen kysymyksenasettelulla (Guelke 2001, 241–242). Singaporen kansanäänestyksessä lähes neljännes äänestäjistä jätti hylätyn äänen, lähinnä siksi, että vaihtoehto, jossa Singapore olisi säilynyt suvereenina, puuttui esityslistalta. Setälän (1999a, 29) esityksessä Newfoundlandin kaksivaiheinen kansanäänestys toimii malliesimerkkinä esityslistan laatijan (Britannian hallituksen) yrityksestä vaikuttaa lopputulokseen vaihtoehtojen valinnalla.

Sveitsi

Kaikki yllä tarkastellut monen vaihtoehdon kansanäänestykset ovat olleet *ad hoc*-tyyppisiä äänestyksiä, joissa esityslistan asettaja (hallitus) on saanut muotoilla sen melko lailla mielensä mukaan. Sveitsi lienee ainoa maa, jossa valtakunnallisia kansanäänestyksiä koskeva lainsäädäntö nimenomaisesti säätelee useamman kuin kahden vaihto-

ehdon tapauksia. Monet kansanäänestykseen asetettavat lakialoitteet syntyvät kansalaisaloitteen pohjalta. Sveitsin liittohallituksella ei ole valtaa vaikuttaa aloitteen muotoiluun, mutta sillä on mahdollisuus tuoda äänestykseen mukaan kolmas vaihtoehto, joka tyypillisesti sisältää joitakin kansalaisaloitteen elementtejä. Ennen vuotta 1987 sovellettu sääntö oli tällöin seuraava: äänestäjä saattoi äänestää joko kansalaisaloite-esityksen tai hallituksen vastaesityksen puolesta, mutta ei antaa ääntään molemmille. Jos kumpikaan esityksistä ei saanut yksinään taakse äänten enemmistöä (> 50 %), molemmat katsottiin hylätyiksi ja *status quo* jäi voimaan. Tämä sääntö tarjosi liittohallitukselle mahdollisuuden pysäyttää epämiellyttäväksi koettu kansalaisaloite esityslistaa manipuloimalla, esittämällä vastaesitys joka jakaisi alkuperäisen esityksen siten, että kumpikaan kilpailevista esityksistä ei saisi taakseen yli puolta äänistä (Delley 1978, 106–108; Kobach 1993, 356; Kobach 1994, 104; Setälä 1999a, luku 5.4.). Esimerkiksi vuonna 1955 kansalaisaloite ja liittohallituksen vastaesitys saivat yhteensä taakseen yli 90 % äänestäjistä, mutta koska kumpikaan ei saavuttanut vaadittua viittäkymmentä prosenttia, *status quo* jäi voimaan. Tämä on esimerkki polkuriippumattomuusehdon (v) loukkaamisesta.

Vuonna 1987, hieman samanlaisen episodin jälkeen, lakia muutettiin siten, että sveitsiläisillä on mahdollisuus äänestää sekä aloitteen että vastaesityksen puolesta (Sveitsin perustuslaki, Art. 121 bis). Tällöin on tietysti mahdollista, että sekä aloite että vastaesitys saavat yli 50 % tuen. Äänestäjille esitetään kuitenkin lisäkysymys (*Stichfrage, question subsidiaire*): ”jos molemmat esitykset hyväksytään, kumman haluaisitte saavan lainvoiman?” Myös ne, jotka äänestävät kumpaakin esitystä vastaan, voivat vastata lisäkysymykseen. Tällöin lopputulokseksi tulee enemmän kannatusta saanut vaihtoehto. Toisin sanoen nykyisen käytännön vallitsessa sveitsiläisillä äänestäjillä on mahdollisuus ilmaista koko preferenssijärjestyksensä kolmen vaihtoehdon joukossa.

On ilmeistä, että aiempi sveitsiläinen käytäntö rikkoi heikkoa neutraalisuusehtoa vastaan suosiolla *status quoa*, koska se jäi automaattisesti voimaan aina kun kumpikaan muutosesityksistä ei saavuttanut vaadittua äänimäärää. Tällöin sääntö saattoi hyvin valta absoluuttisen häviäjän, ts. vaihtoehdon jota hyvinkin suuri enemmistö äänestäjistä piti huonoimpana. Vähemmän ilmeistä on, että

myös vuoden 1987 jälkeinen käytäntö (ns. *Haabin sääntö*) rikkoo tätä ehtoa vastaan, koska se päinvastoin (lievästi) suosii muutosesityksiä. Tämä paljastuu, kun tarkastelemme seuraavaa esimerkkiä:

Esim. 2.

33	33	33	äänestäjää
<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	
<i>b</i>	<i>c</i>	<i>a</i>	
<i>c</i>	<i>a</i>	<i>b</i>	

Tässä esimerkissä ei ole Condorcet-voittajaa. Olettakaamme, että vaihtoehto *c* on *status quo*, *a* esitys ja *b* vastaesitys. Esimerkissämme kaikki vaihtoehdot saavat täsmälleen saman määrän ensimmäisiä, toisia ja kolmansia sijoja äänestäjien preferensseissä. Haabin säännön mukaan ne äänestäjät, joilla *status quo* eli *c* on ensimmäisellä sijalla, voivat ilmaista kakkospreferenssinsä vastaamalla lisäkysymykseen; samoin ne jotka puoltavat *a*:ta voivat merkitä *b*:n kakkossijalle ja päinvastoin. Mutta äänestäjät joilla *c* on kakkossijalla eivät voi ilmaista tätä preferenssiään. Tästä huolimatta Haabin sääntö on selvästi parempi kuin vuotta 1987 edeltävä sääntö. Toisin kuin jälkimmäinen, Haabin sääntö ei voi valita absoluuttista häviäjää, ja jos kaikki äänestäjät ilmaisevat koko preferenssijärjestyksensä (vastaamalla lisäkysymykseen), ja äänestävät rehellisesti, Haabin sääntö valitsee Condorcet-voittajan.

Yhdysvaltalaiset käytännöt

Monen vaihtoehdon kansaäänestyskäytäntöjä sovelletaan useissa USA:n osavaltioissa. Yleensä kilpailevat vaihtoehdot (joita joissakin äänestyksissä voi olla jopa neljä tai viisi) ovat kaikki kansalaisaloitteita. Kirjallisuudessa on huomautettu, että aloitteita tuotetaan toisinaan manipulatiivisessa tarkoituksessa (Magleby 1994, 234; Bowler, Donovan ja Tolbert 1998, 4, 99, 109–129), mutta tarkempaa kuvausta aiheesta en ole löytänyt. Varhaisessa kansanäänestysinstituutioita koskevassa tutkimuksessaan Herbert Tingsten tarkastelee myös usean vaihtoehdon käytäntöjä USA:ssa, ja esittää joitakin kiinnostavia strategisiakin hu-

mioita (Tingsten 1923, 178–182). Yleisin monen vaihtoehdon käytäntö Yhdysvalloissa on, että äänestäjät voivat ilmaista hyväksymisensä usealle kilpailevalle vaihtoehdolle mutta eivät jollekin kilpailevalle vaihtoehdolle ja *status quo*lle. Voittavan vaihtoehdon on saatava yli 50 % äänistä taakseen, muuten *status quo* jää voimaan. Jos kahdesta keskenään yhteensopimattomasta ehdotuksesta kumpikin saa yli puolet äänestäneistä taakseen, se jolla on laajempi kannatus voittaa (ks. Kalifornian perustuslaki Art. 11. Sec. 9(a); Nevadan perustuslaki Art. 19. Sec. 2.3. ja Michiganin perustuslaki Art. 2. Sec. 9.). Alempia preferenssejä ei voi ilmaista.

Tämä sääntö muistuttaa melko paljon viime aikoina runsaasti huomiota saanutta hyväksymisäänestystä (ks. Brams ja Fishburn 1983), mutta poikkeaa siitä ainakin yhdessä suhteessa. Kuten Haabin sääntö ja toisin kuin hyväksymisäänestys, se on ei-neutraali, koska jonkin esityksen kannattajat eivät voi ilmaista hyväksymistään myös *status quo*:lle tai päinvastoin. Tästä seikasta seuraa myös se, että enemmistövoittaja voidaan hylätä, jos se ei ole *status quo*. Oletetaan esimerkiksi että *a* ja *b* ovat muutosesityksiä. 55 % äänestäjistä pitää *a*:ta parhaana ja vain 10 % pitää *b*:tä parhaana, mutta molemmat ryhmät pitävät sekä *a*:ta että *b*:tä parempana kuin *status quo*a. Ne, jotka pitävät *a*:ta parhaana ilmaisevat ”varmuuden vuoksi” hyväksymisensä myös *b*:lle, kun taas *b*:n kannattajat eivät ilmaise hyväksymistään *a*:lle. Tällöin *b* tulee voittajaksi. Hyväksymisäänestystä (ja sitä muistuttavia sääntöjä) vastaan on usein huomautettu, että lopputulos on monissa tapauksissa määräämätön, koska se on täysin riippuvainen äänestäjien hyväksymisstrategioista, ts. siitä, äänestävätkö he useampia vaihtoehtoja vai eivät (Saari ja van Newenhizen 1988).

Oregonin käytetty metodi (Oregonin perustuslaki, Art. 4. Sec. 1.) sallii äänestäjien äänestää antaa äänensä kilpailevien ehdotusten puolesta tai niitä vastaan, ja vastaan annetut äänät vähennetään positiivisista äänistä. Ehdotus, jonka positiivisten äänten nettosumma on yli 50 % annetuista positiivisista äänistä on voittaja. Jos mikään ehdotus ei saa tätä määrää, *status quo* jää voimaan. Vaikka Oregonin sääntö kuuluu tavallaan samaan samaan pistelaskusääntöjen luokkaan kuin Borda-sääntö, se, toisin kuin viimeksimainittu, voi valita myös absoluuttisen häviäjän, kuten seuraava esimerkki osoittaa:

Esim. 3.

45	35	20	äänestäjää
<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	
<i>b</i>	<i>a</i>	<i>b</i>	
<i>c</i>	<i>c</i>	<i>a</i>	

Tässä, kuten muissakin esimerkeissä, *c* on *status quo*. Esimerkissä enemmistö on (jommankumman) muutosesityksen puolesta, mutta on jakaantunut *a*:n ja *b*:n kannattajiin. Jos he kaikki äänestävät sekä oman suosikkiesityksensä puolesta että kilpailevaa vastaan, he neutralisoivat toistensa äänet ja *status quo* jää voimaan, vaikka se on absoluuttinen häviö (ja *b* Condorcet -voittaja). Oregonin sääntö on siis ei-neutraali.

Mainen valtiossa käytetty sääntö on hieman sofistikoitumpi. (Mainen perustuslaki, Art. 4. Sec. 18.2.) Se sallii äänestäjien äänestää joko kaikkien esitysten puolesta tai kaikkia vastaan. Jos kaikki muutosesitykset yhdessä keräävät yli puolet äänistä, mutta mikään niistä ei yksinään saa tätä määrää, pluraliteettivoittajan ja *status quon* välillä järjestetään uusi kierros. Ehtona kuitenkin on, että ensimmäisen kierroksen pluraliteettivoittaja saa vähintään kolmanneksen kaikista annetuista äänistä. Ylläolevassa esimerkissä 3 vaihtoehto *a* täyttää ehdon. Se tulee siis toiselle kierrokselle ja voittaa – selvä parannus Oregonin sääntöön verrattuna. Silti, myös Mainen sääntö on ei-neutraali, koska se on painotettu *status quon* hyväksi. Näemme sen seuraavasta esimerkistä:

Esim. 4.

32	30	38	äänestäjää
<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	
<i>b</i>	<i>a</i>	<i>b</i>	
<i>c</i>	<i>c</i>	<i>a</i>	

Status quo -vaihtoehto *c* on tässä absoluuttinen häviö (ja *b* Condorcet -voittaja), mutta voittaa koska kumpikaan kilpailevista vaihtoehdoista ei ylitä yhden kolmanneksen kynnystä. Tämä mahdollistaa myös Sveitsin tyyppisen esityslistan manipuloinnin. Mainen säännön lisäongelma on, että se ei täytä heikkoa monotonisuusehtoa. Katsoamme seuraavaa esimerkkiä:

Esim. 5.

34	20	46	äänestäjää
<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	
<i>c</i>	<i>a</i>	<i>a</i>	
<i>b</i>	<i>c</i>	<i>b</i>	

Tässä tapauksessa vaihtoehto *a* (Condorcet-voittaja) ylittää yhden kolmanneksen kynnyksen, pääsee seuraavalle kierrokselle ja voittaa. Mutta jos 15 *c*:n kannattajaa äänestääkin *b*:tä ensimmäisellä kierroksella, tämä vaihtoehto ylittää myös kynnyksen ja voittaa lisäksi *a*:n. Vaihtoehto *b* pääsee toiselle kierrokselle ja häviää *c*:lle. Äänestämällä vastoin omia preferenssejään (ts., *b*:tä *c*:n sijasta) ensimmäisellä kierroksella, *c*:n kannattajat siis saavat oman vaihtoehdonsa läpi.

Washingtonin osavaltion perustuslaki (Art. 11. Sec. 1(a)) tarjoaa vielä yhden monen vaihtoehdon metodin. Siellä äänestäjillä on mahdollisuus (1) ilmaista kantansa muutoksen puolesta tai sitä vastaan, ja (2) preferoida jotakin vaihtoehtoisista muutosesityksistä. Myös ne jotka vastustavat kaikkia muutosesityksiä voivat ilmaista mitä muutosesityksistä he preferoivat. Jos yli 50 % kannattaa muutosta, lopputulokseksi valitaan pluraliteettivoittaja muutosesitysten joukosta. Enemmistöfilosofian kannalta Washingtonin sääntö on USA:n säännöistä paras. Se ei milloinkaan valitse absoluuttista häviöjää (jos kaikki ilmaisevat preferenssinsä) ja kaikissa yllä kuvatuissa esimerkkitapauksissa se valitsee Condorcet -voittajan.

Washingtonin sääntö on kuitenkin ei-neutraali samasta syystä kuin Haabin sääntö ja Kalifornian sääntö: se antaa *status quon* kannattajien ilmaista kakkospreferenssinsä, mutta ei salli sitä, että jonkin muutosesityksen kannattajat ilmaisisivat toisijaisen tukensa *status quolle*. Tämä koituu *status quo* -vaihtoehdon vahingoksi. Näemme sen alla olevasta esimerkistä:

Esim. 6.

30	25	45	äänestäjää
<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	
<i>c</i>	<i>c</i>	<i>b</i>	
<i>b</i>	<i>a</i>	<i>a</i>	

Washingtonin sääntö yhdistää kaikki kilpailevien vaihtoehtojen *a* ja *b* kannattajien äänet ääniksi ”muutoksen puolesta”. Esimerkissä *status quo*-vaihtoehto *c* on Condorcet -voittaja, mutta vaihtoehto *b* tulee valituksi. Kuten Haabin sääntö, Washingtonin sääntö on painotettu *status quo* vastaan. Koska muilla USA:n säännöillä on päinvastainen painotus, ne tämän esimerkin kohdalla valitsevatkin *c*:n.

Uuden Seelannin kansanäänestykset 1992 ja 1993

Uuden Seelannin kansanäänestykset vuosilta 1992 ja 1993 ovat harvinainen ja kiinnostava esimerkki siitä, miten kansanäänestyksissä voidaan käyttää kompleksisempia menettelyjä ja tarjota äänestäjille useita vaihtoehtoja. Äänestysten aiheena oli maan vaalijärjestelmän muuttaminen. Menettely oli kaksivaiheinen. Ensimmäisessä äänestyksessä (1992) noudatettiin Washingtonin sääntöä muistuttavaa menettelyä. Äänestäjien piti (1) äänestää joko vaalijärjestelmän muuttamisen puolesta tai sitä vastaan, ja (2) valita neljästä muutosesityksestä paras. Jos kohdassa (1) enemmistö oli muutoksen puolesta (kuten oli), kohdan (2) pluraliteetti-voittaja asetettiin uudessa, seuraavana vuonna järjestetyssä äänestyksessä *status quo* vastaan.

Tässä yhteydessä tarkoitukseni ei ole tarkastella itse prosessia ja sen taustoja yksityiskohtaisemmin, vaikka aihe on hyvin kiinnostava (Bodganor 1997, 140–144; Levine ja Roberts 1993; Nagel 1994; Mackerras 1994; Ainer ja Miller 2002). Uuden Seelannin vaalijärjestelmä oli ennen vuotta 1993 tavanomainen englantilaisperäinen ”first-past-the post” eli pluraliteetti yhden edustajan vaalipiireissä. Tätä menettelyä kohtaa tunnettiin laajaa tyytymättömyyttä, toisaalta maan poliittinen ja taloudellinen eliitti oli siihen vahvasti sitoutunut. Asiaan selvittämään nimitetty kuninkaallinen komissio muotoili joukon vaihtoehtoja, joista lopulliseen esityslistaan pääsivät *status quo* eli pluraliteettisäännön säilyttäminen ennallaan, saksalaista suhteellisen ja pluraliteetin yhdistelmää muistuttava ”mixed member” -järjestelmä, toinen sekajärjestelmä josta käytettiin nimitystä ”supplementary member”, Australiasta tuttu vaihtoehtoinen ääni-järjestelmä, ja sen monen edustajan vaalipiireihin sovellettu versio, anglosaksisten äänestysreformistien suosima ”yhden siirrettävän äänen” järjestel-

mä (STV). Viimeksi mainittu tuli mukaan sitä ajavan järjestön vaatimuksesta. Eurooppalaistyyppinen suhteellinen listavaali ja Uudessa Seelannissakin vuosisadan alussa kokeiltu kaksivaiheinen vaali eivät päässeet mukaan. Syytä näiden kahden poisjättämiseen en tunne. Puhdas suhteellinen listavaali on kuitenkin englanninkielisessä maailmassa yleisesti vierastettu, ja kaksivaiheisesta oli luultavasti huonoja kokemuksia (se johti Uudessa Seelannissa 1900-luvun alussa hyvin epäsuhteellisiin tuloksiin).

Kansanäänestyksen tulokset olivat seuraavat:

Äänestys 1992

Ensimmäinen kysymys:

Pluraliteetti-vaali säilytetään	15,3 %
Vaalitavan muutos	84,7

Toinen kysymys:

”Supplementary member”	5,5
Yksi siirrettävä ääni	17,4
Vaihtoehtoinen ääni	6,6
”Mixed-member”	70,5
Äänestysprosentti	55,2

Äänestys 1993

Pluraliteetti-vaali säilytetään	46,1
”Mixed-member”	53,9
Äänestysprosentti	85,2

Ainakin päällisin puolin äänestys oli mallikelpoinen: ensimmäinen kierros tuotti yksiselitteisen vastauksen kumpaankin kysymykseen (ainut kauneuspilkku oli tämän kierroksen suhteellisen alhainen osanotto) ja toinen kierros vastasi niin ikään esitettyyn kysymykseen. Uusiseelantilaiset halusivat muuttaa vaalijärjestelmäänsä, ja pitivät ”mixed-member” järjestelmää tarjotuista parhaana.

Uuden Seelannin kansanäänestyksissä käytetty sääntö on tähän asti tarkastelluista kansanäänestys-säännöistä kompleksisin ja enemmistöperiaatteen toteutumisen näkökulmasta paras. Se korjaa Washingtonin sääntöön (jota se muuten muistuttaa) sisältyvän *status quon* vastaisen painotuksen. Koska *status quo* ja eniten kannatusta nauttiva muutosesitys pantiin toisella kierroksella vastakkain, niillä jotka kannattivat jotakin muuta muutosesitystä mutta pitivät *status quo* parempana kuin ensimmäisellä kierroksella voittanutta muutosesitystä oli mahdollisuus ilmaista preferenssinsä. Uuden

Seelannin sääntö valitseekin Condorcet -voittajan kaikissa yllä tarkastelluissa esimerkkitapauksissa, eikä se voi missään tilanteessa valita absoluuttista häviäjää. Toisin kuin sveitsiläisten omaksuma Haabin sääntö, se sallii enemmän kuin kolme vaihtoehtoa (tosiasiallisesti niitä oli viisi).

Silti, myös Uuden Seelannin sääntö rikkoi (heikkoa) neutraalisuusvaatimusta vastaan. *Status quo* oli automaattisesti viimeisessä äänestyksessä – tässä suhteessa menettely muistutti monia parlamentaarisia äänestysmenettelyjä. Lisäksi *status quon* kannattajat saattoivat vaikuttaa siihen, mikä kanssa tämä vaihtoehto joutui toisella kierroksella vastakkain. Tämä antoi *status quo* -vaihtoehdolle tietyn edun. Tarkastelkaamme uudelleen esimerkin 2. (yllä) esittämää kehämäistä preferenssiprofiilia. Oletetaan, että siihen sovelletaan Uuden Seelannin sääntöä, jossa *status quo* on automaattisesti mukana toisella kierroksella. Jos *c* on, kuten yllä, *status quo*, ensimmäinen kysymys ensimmäisellä kierroksella on siis ”Säilytetäänkö *c* vai ei?” ja toinen kysymys ”Jos *c*:tä ei säilytetä, valitaanko *b* vai *a*?” Esimerkissä 2 kaikki *c*:n kannattajat pitävät *a*:ta toiseksi parhaana. Jos he ilmaisevat tämän vastaamalla toiseen kysymykseen, seuraavalla kierroksella *a* on *c*:tä vastassa ja häviää.

Toisaalta Uuden Seelannin sääntö muistutti josakin määrin esimerkiksi Suomen presidentinvaaleissa käytettyä kaksivaiheista karsivaa äänestys-sääntöä. Tällaiset säännöt tunnetusti rikkovat heikkoa monotonisuusehtoa vastaan, mikä taas, ainakin periaatteessa, lisää niiden alttiutta strategiselle äänestämiseksi. Uuden Seelannin tapauksessa tämä mahdollisuus avautui *status quon* kannattajille: he olisivat voineet keskittää äänensä sille muutosvaihtoehdolle, jolla he arvioivat olevan vähiten mahdollisuuksia toisella kierroksella, riippumatta siitä mitä muutosvaihtoehtoa he tosiasiallisesti pitivät parhaana. Koska he saattoivat ensimmäisellä kierroksella ilmaista myös kannatuksensa *status quolle*, ja koska *status quo* oli automaattisesti toisella kierroksella, tällainen strateginen äänestäminen olisi (toisin kuin normaalissa kaksivaiheisessa henkilövaalissa) ollut täysin riskitöntä.

Esimerkissä 2. ei ole Condorcet-voittajaa. Uuden Seelannin sääntö ei kuitenkaan takaa Condorcet-voittajan valintaa, vaikka sellainen vaihtoehto olisikin tarjolla, jos Condorcet-voittaja ei ole *status quo*. Koska toiselle kierrokselle pääsevä muutosesitys valitaan pluraliteettia käyttäen, Condor-

cet-voittaja voi pudota tässä vaiheessa, jos se ei samalla ole pluraliteetti-voittaja.

Ilmeisesti näillä puutteilla ei ollut varsinaisessa äänestystilanteessa vaikutusta. Sen sijaan *esityslistan muotoilu* varmasti vaikutti. Hallitseva kansallispuolue suhtautui muutokseen kielteisesti, ja sen muotoilema esityslista joutui luonnollisesti kriittisen tarkastelun kohteeksi. Tiedossani ei ole, miten Uuden Seelannin äänestäjät ja tiedotusvälineet suhtautuivat vaihtoehtojen muotoiluun. Sen sijaan politiikan tutkijoiden kommentteja olen kirjannut. Kiinnostavaa kyllä, kirjoittajien taustafilosofia näyttää vaikuttavan tulkintoihin. Levine ja Roberts huomauttavat, että esitetystä viidestä vaihtoehdosta kaksi oli selvästi suhteellisuuspriaatteelle rakennettuja (”mixed-member” ja yksi siirrettävä ääni -järjestelmät) ja loput ei-suhteellisia. Tämä ”olisi voinut jakaa suhteellisen vaalitavan kannattajat ja mahdollistaa jonkin muun – todellisuudessa vähemmän suosituksen – vaihtoehdon tulon toiseen äänestykseen” (Levine ja Roberts 1993, 160). Meidän terminologiallamme: Condorcet-voittaja olisi voinut karsiutua ensi vaiheessa. Jack Nagel katsoo esityslistan muotoilun heijastaneen kansallispuolueen manipulatiivisia pyrkimyksiä; hänen mielestään suora valinta mixed-member -järjestelmän ja pluraliteetin välillä olisi ollut reilumpi (Nagel 1994, 525). Mackerras (1994) taas katsoo, että selkeä valinta olisi pitänyt tehdä yhden siirrettävän äänen järjestelmän (STV) ja vanhan pluraliteetin välillä: ”in short, New Zealanders were offered a choice between two horrible voting systems”. Kiinnostavaa kyllä, kaikki nämä sofistikoituneet kommentaattorit pitävät itsestään selvänä, että *todellinen* poliittinen ongelma oli luonteeltaan dikotominen, ja äänestäjille tarjotulla vaihtoehtojen kirjolla oli manipulatiivinen tarkoitus – mutta he ovat eri mieltä siitä, mikä tämä ”oikea” kysymyksenasettelu olisi ollut. ”Enemmistöjen mystiikka” näyttää istuvan lujassa politiikan tutkijoissakin.

Uuden Seelannin esimerkki siis tarjoaa sekä positiivisen että negatiivisen opetuksen. Positiivinen opetus on, että usean vaihtoehdon äänestyksiä *voidaan* järjestää tärkeistä kysymyksistä, ja ne tuottavat toisinaan selkeän vastauksen. On luultavaa, että Uuden Seelannin kansanäänestyksissä valittu vaihtoehto todella oli Condorcet-voittaja. Negatiivinen opetus on, että sosiaalisen valinnan teorian esiin nostamat seikat – esityslistan muotoilu ja äänestys-säännön mekaniikka – herättävät lähes väistämättä kysymyksen lopputuloksen legitimiisyy-

Taulukko: Kansanäänestysmenettelyt ja valintakriteerit

Kriteeri:	AV	AH	M	HN	C
Sveitsin pre-1987 sääntö	1	0	1	0	0
Haabin sääntö	1	1	1	0	1
Kalifornia	0	1	1	0	0
Oregon	0	0	1	0	0
Maine	1	0	0	0	0
Washington	1	1	1	0	0
Uusi Seelanti	1	1	0	0	0
Pluraliteetti	1	0	1	1	0
Kaksivaiheinen	1	1	0	1	0
Hyväksymisäänestys	0	1	1	1	0
Parlamentaarinen	1	1	1	0	1
Borda	0	1	1	1	0
Yhdistetty	1	1	1	1	0

(AV = absoluuttinen enemmistövoittajakriteeri, AH = absoluuttinen enemmistöhäviäjäkriteeri, M = (heikko) monotonisuus-kriteeri, HN = heikko neutraalisuus-kriteeri, C = Condorcet-kriteeri)

destä, jopa näin selvissäkin tapauksissa. Voimme miettiä, minkälaisia kommentit olisivat olleet, jos äänestyksessä olisikin käynyt toisin. Oletetaan esimerkiksi, että ensimmäisessä äänestyksessä ylivoimainen enemmistö olisi – kuten todellisuudessaakin – kannattanut muutosta, mutta äännet olisivat – toisin kuin todellisuudessa – jakatuneet melko tasan usean vaihtoehdon kesken. Toiseen äänestykseen niukalla pluraliteetilla valittu muutosesitys olisi sitten niukasti hävinnyt *status quo*lle. Jos äänen jakauma olisi ollut kuvatus kaltainen, lopputuloksen vastustajat olisivat luultavasti kiistäneet päätöksen legitimitietin ja syyttäneet hallitusta harkitusta manipulaatiosta.

Johtopäätöksiä ja ehdotuksia

Lyhyt tarkastelumme osoittaa, että Aristoteleen ongelmaan on kansanäänestysten(kin) kohdalla yritetty vastata monin eri tavoin. Yksikään näistä institutionaalisista vastauksista ei ole ongelmaton eikä mikään ole itsestään selvästi muita parempi.

Olen koonnut niitä koskevat tuloksemme oheiseen talukkoon, ja, vertailun vuoksi, ottanut mukaan myös joitakin muita yleisesti käytettyjä tai kirjallisuudessa puolustettuja menettelyjä, ynnä lopuksi oman ehdotukseni (”yhdistetty” – merkitys selviää jäljempänä). Taulukkoa ei pidä ottaa liian vakavasti. Ensinnäkin, olen ottanut mukaan vain joitakin sosiaalista valintaa koskevassa kirjallisuudessa tarkasteltuja kriteereitä. Toiseksi, se, että jokin sääntö voi periaatteessa rikkoa jotakin kriteeriä vastaan, ei sano mitään siitä, miten usein tämä käytännössä tapahtuu. Kolmanneksi, se miten tärkeänä jotakin kriteeriä pidämme, riippuu taustafilosofiastamme.

Taulukko osoittaa, että useimmat monen vaihtoehdon tapauksissa käytetyt menettelyt täyttävät absoluuttisen voittokriteerin, mutta harvemmat absoluuttisen häviäjäkriteerin, eikä juuri mikään täytä Condorcet-kriteeriä. Enemmistöperiaatteen kannalta ne siis jättävät melkoisesti toivomisen varaa. Lähes kaikki rikkovat heikkoa neutraalisuusehtoa vastaan, ja osa myös heikkoa monotonisuus-

ehtoa vastaan. Kuinka vakavia puutteita nämä ovat?

Alkaen lopusta, heikon monotonisuusehdon loukkaaminen on kaikkien sellaisten kaksi- (tai moni-) vaiheisten karsivien menettelyjen väistämätön ominaisuus, joissa toiselle kierrokselle pääsy riippuu ensimmäisellä kierroksella ilmaistuista preferensseistä (Fishburn 1982). Tietyissä konteksteissa, esimerkiksi Suomen vanhassa epäsuorassa presidentin valintamenettelyssä, tämä seikka saattaa mahdollistaa päätöksenteon manipuloinnin varsin dramaattisella tavalla, kuten vaikkapa vuoden 1956 Kekkos-vaali osoittaa. Massademokratiassa tämä riski on tyyppillisesti vähäisempi. Italian esimerkki kuitenkin osoittaa, että tietyissä tapauksissa kansanäänestysmenettelyjen ei-monotonisuutta voidaan käyttää strategisesti.

Kuten taulukko osoittaa, monen vaihtoehdon kansanäänestysmenettelyt ovat usein ei-neutraaleja. Tässä ei sinänsä ole mitään poikkeuksellista. Myös useimmat parlamentaariset äänestysmenettelyt ja lähes kaikki perustuslakien muuttamismenettelyt rikkovat heikkoa neutraalisuusehtoa vastaan suosimalla *status quo*. Edellisten kohdalla tämän painotuksen merkitys on luultavasti käytännössä vähäinen, jälkimmäisiin taas on tietoisesti sisäänrakennettu konservatiivinen painotus. Joidenkin tarkasteltujen kansanäänestysmenettelyjen kohdalla lainsäätäjät ei, äänestäjistä puhumatta, kenties ole ollut edes selvillä siitä että omaksutut menettelyt voivat suosia jotakin vaihtoehtoa. *Status quo* suosivia ei-neutraaleja sääntöjä voidaan kenties perustella harkitsemattomia muutoksia epäilevällä konservatiivisella argumentilla, mutta joihinkin sääntöihin sisältyvää *muutoksia* suosivaa ei-neutraalisuutta on vaikea perustella. Absoluuttisen voittajakriteerin ja, *a fortiori*, Condorcet-kriteerin merkitys riippuu puolestaan olennaisesti siitä, miten vahvasti sitoudumme enemmistöperiaatteeseen ja sen takana olevaan poliittiseen filosofiaan. Sitä, että monet tarkastellut säännöt voivat monen vaihtoehdon joukosta valita myös sen jota äänestäjien enemmistö pitää *huonoimpana*, on kuitenkin vaikea perustella mistään demokratian tulkinnasta käsin.

Kaikki yleisesti käytössä olevat menettelyt mahdollistavat lopputuloksiin vaikuttamisen esityslistaa manipuloimalla, mutta tällaisen manipuloinnin mahdollisuus on selvästi vähäisempi jos käytetty menettely täyttää Condorcet -kriteerin, koska, kuten yllä todettiin, kriteeri takaa polkuriip-

pumattomuuden laajimmalla määrittelyalueella. Vaikka yllä oleva tarkastelu ei pyri olemaan systemaattinen esitys aiheesta, se antaa viitteitä siitä että ongelma on todellinen. Huomattakoon, että esityslistan laatimiseen liittyvän vallan siirtäminen pois hallituksilta ei poista ongelmaa. Myös kansanaloitteita voidaan tehdä manipulatiivisessa tarkoituksessa.

Mikä olisi paras tapa järjestää kansanäänestykset? Ohessa konstruktiiivinen ehdotus: Kun jostakin asiasta päätetään järjestää valtakunnallinen tai alueellinen kansanäänestys, vaihtoehtoista tulisi järjestää mahdollisimman laaja, kriittinen kansalaiskeskustelu *ennen* niiden muotoilemista. Lopullinen muotoilu tulisi jättää riipumattomalle, laajapohjaiselle elimelle. Äänestyksen tulevia vaihtoehtoja tulisi olla enintään neljä tai viisi. Itse äänestyksessä äänestäjien olisi asetettava esitetyt vaihtoehdot paremmuusjärjestykseen. Lopputulos laskettaisiin joko soveltamalla Condorcet-kriteerin mukaisia parivertailuja tai Borda-sääntöä. Mikäli Borda-sääntöä pidetään ongelmallisena siksi, että se voi joissakin tilanteissa hylätä absoluuttisen enemmistövoittajan, se voitaisiin yhdistää enemmistövoittajan siten, että ensin katsottaisiin enemmistövoittaja, ja vasta jos sellaista ei löydy, laskettaisiin alemmat preferenssit. Tätä vaihtoehtoa olen taulukossa kutsunut yhdistetyksi säännöksi (alin rivi). Kuten näemme, yhdistetty sääntö täyttäisi kaikki yllä olevan taulukon kriteerit, paitsi kriteerin C eli Condorcet-kriteerin.⁵

Paradoksaalisten tilanteiden välttämiseksi (ks. Lagerspetz 1995) kansanäänestykset olisivat pääsääntöisesti eduskuntaa sitovia. Kuitenkin, jos äänestysprosentti jäisi säädetyn rajan alapuolelle, eduskunnalla olisi oikeus poiketa kansanäänestyksen tuloksesta.

⁵ Ehdotukseni muistuttaa Max Blackin esittämää sääntöä, jossa ensin sovelletaan Condorcet-kriteeriä, ja jos Condorcet-voittajaa ei löydy, Borda-kriteeriä. Yhdistetyn säännön lähin esikuva on kuitenkin Oklahoman esivaaleissa 20-luvulla käytetty sääntö, jossa äänestäjät saivat panna ehdokkaat paremmuusjärjestykseen; jos ensimmäisten preferenssien laskenta ei tuottanut absoluuttista enemmistövoittajaa, otettiin huomioon myös alemmat preferenssit – joskin painokertoimet olivat toiset kuin standardi-Bordassa. Ks. Merriam ja Overacker (1928, 84). – Blackin sääntö täyttäisi kaikki taulukon kriteerit. En ole suosittelemassa sitä, koska – tämä myönnytys tehtäköön – se olisi käytännössä todella monimutkainen.

Tätä ehdotusta vastaan voidaan esittää kolme käytännöllistä argumenttia. Ensinnäkin voidaan väittää että kansalaisten poliittinen ymmärrys ei riitä useamman vaihtoehdon arviointiin ja preferenssijärjestyksen muodostamiseen niiden välille. Toiseksi voidaan sanoa, että esitetty järjestelmä on liian monimutkainen ja ylittää äänestäjien käsityskyvyn. Esimerkiksi Setälä (1999a, 29) huomauttaa Borda- ja Condorcet-metodeista: "because of their technical sophistication they lack the simplicity of the simple majority rule, which may, in fact, be one reason for its legitimacy". Kolmanneksi voidaan väittää, että monen vaihtoehdon äänestysten lopputulokset ovat lähes aina kiistanalaisia (Bogdanor 1997, 144). Ilmeinen syy tähän on se, että, kuten olemme nähneet, "kansan tahdolle" on useita tulkintoja. Kansanäänestyksiin periaatteessa epäilevästi suhtautuvalta nämä ovat luontevia argumentteja. Sen sijaan on vaikea käsittää, miten kansanäänestyksiin periaatteessa myönteisesti suhtautuva voisi ne hyväksyä. Se, joka hyväksyy ensimmäisen argumentin joutuu tosiasiallisesti

myöntämään, että kansalaiset eivät kykene muodostamaan perusteltuja näkemyksiä poliittisista kysymyksistä – jotka perusluonteeltaan eivät useimmiten ole joko- tai kysymyksiä. Se, joka hyväksyy monimutkaisuuteen perustuvan argumentin joutuu taas myöntämään, että kansanäänestysten todellinen legitimoiva merkitys perustuu enemmistösäännön näennäiseen yksinkertaisuuteen, "enemmistöjen mystiikkaan". Suuri osa äänestäjistä, monet yhteiskuntatieteiden maisterit mukaan lukien, ei osaa kysyttäessä selittää miten Suomessa käytössä oleva d'Hondt -vaalijärjestelmä tarkasti ottaen toimii. Miksi kansanäänestyksissä käytetyn menetelmän pitäisi olla yksinkertainen, jos asiat eivät sitä ole? Lopuksi, Bogdanor (1997, 143) voi olla oikeassa sanoessaan, että kaikkien monen vaihtoehdon kansanäänestysten ongelmana on se, että "the question of what is to count as a legitimate outcome becomes controversial". Mutta pitäytyminen kahden vaihtoehdon asetelmaan merkitsee ongelman kätkemistä eikä sen ratkaisemista.

LÄHTEET

- Ackermann, Bruce A.. 1980. *Social Justice in the Liberal State*. New Haven: Yale University Press.
- Ainer, Peter ja Miller, Raymond. 2002. Partisanship and Principle: Voters and the New Zealand Electoral Referendum of 1993. *European Journal of Political Research* 41, 795–809.
- Aristoteles. 1991. *Politiikka*. Suom. A.M. Anttila. Jyväskylä: Gaudeamus.
- Barber, Benjamin. 1984. *Strong Democracy*. Berkeley: University of California Press.
- Bogdanor, Vernon. 1997. *Power and the People*. London: Victor Gallanz.
- Bogdanor, Vernon. 1994. Western Europe. Teoksessa Butler ja Ranney (toim.), 24–97.
- Bowler, Shaun, Donovan, Todd, ja Tolbert, Caroline J. (toim.). 1998. *Citizens as Legislators. Direct Democracy in the United States*. Columbus: Ohio State University Press.
- Brams, Steven J. ja Fishburn, Peter C. 1983. *Approval Voting*: Boston: Birkhauser.
- Budge, Ian. 1993. Direct Democracy: Setting Appropriate Terms of Debate. Teoksessa David Held (toim.) *Prospects for Democracy: North, South, East, West*. Cambridge: Polity Press.
- Butler, David and Ranney, Austin (toim.). 1994. *Referendums around the World*. Basingstoke: Macmillan.
- Craven, John. 1992. *Social Choice. A framework for collective decisions and individual judgements*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dahl, Robert A. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Delley, Jean-Daniel. 1978. *L'initiative populaire en Suisse. Mythe et réalité de la démocratie directe*. Lausanne: Editions L'age de Homme.
- Dummett, Michael. 1984. *Voting Procedures*. Oxford: Oxford University Press.
- Fishburn, Peter C. 1982. Monotonicity Paradoxes in the Theory of Elections. *Discrete Applied Mathematics* 4, 119–134.
- Guelke, Adrian. 2001. Northern Ireland and Island Status. Teoksessa J. McGarry (toim.) *Northern Ireland and the Divided World*. Oxford: Oxford University Press, 228–252.
- Guicciardini, Francesco. 1524/1994. *Dialogues on the Government of Florence*. Käänt. ja toim. Alison Brown. Cambridge: Cambridge University Press.
- Higley, John ja MacAllister, Ian. 2002. Elite Division and Voter Confusion: Australian Republic Referendum in 1999. *European Journal of Political Research* 41, 845–861.
- Hyland, James L. 1995. *Democratic Theory. The Philosophical Foundations*. Manchester: Manchester University Press.
- Kobach, Kris W. 1993. Recent Developments in Swiss Direct Democracy. *Electoral Studies* 12:4, 342–365.
- Kobach, Kris W. 1994. Switzerland. Teoksessa Butler ja Ranney (toim.), 98–153.
- Lagerspetz, Eerik 2002. The Legitimacy of Majority Rule.

- Associations* 6, 261–292.
- Lagerspetz, Eerik 1995. Edustajat, kansanäänestykset ja kansan tahto. *Politiikka* 37:1, 49–56.
- Levine, Stephen, and Roberts, Nigel J. 1993. The New Zealand Electoral Referendum of 1992. *Electoral Studies* 12: 2, 158–167.
- Levmore, Saul 1989. Parliamentary Law, Majority Decisionmaking, and the Voting Paradox. *Virginia Law Review* 75, 971–1044.
- Mackerras, Malcolm 1994. Reform of New Zealand's Voting System 1985–1996. *Representation* 32:1, 36–40.
- Mackerras, Malcolm ja Cotton, James. 2000. Australia. *European Journal of Political Research* 28, 313–322.
- Magleby, David. 1994. Direct Democracy in the United States, teoksessa Butler ja Ranney (toim.), 218–257.
- May, Kenneth O. 1952. A Set of Independent, Necessary, and Sufficient Conditions for Simple Majority Decisions. *Econometrica* 20, 680–684.
- Merriam, Charles E. ja Overacker, Louise. 1928. *Primary Elections*. Chicago: University of Chicago Press.
- Nagel, Jack. 1994. What Political Scientists Can Learn from the 1993 Electoral Reform in New Zealand. *PS: Political Science and Politics* 27: 3, 525–529.
- Nelson, William. 1980. *On Justifying Democracy*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Nicholaus of Cusa [Nicolaus Cusanus]. 1434/1995. *The Catholic Concordance*. Toim. P. E. Sigmund. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nino, Carlos Santiago. 1996. *The Constitution of Deliberative Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Nurmi, Hannu. 1987. *Comparing Voting Systems*. Dordrecht: D. Reidel Publishing Co.
- Nurmi, Hannu. 2002. Kansan todennäköinen tahto. Teoksessa V. Launis ja M. Oksanen (toim.) *Viisauden ystävyyks. Kirjoituksia Juhani Pietariselle*. Turku: Turun yliopisto, filosofian laitos, 105–109.
- Plott, Charles. 1976. Axiomatic Social Choice Theory: An Overview and Interpretation. *American Journal of Political Science* 20, 511–596.
- Radcliff, Benjamin. 1992. The General Will and Social Choice Theory. *The Review of Politics* 54:1, 34–49.
- Reilly, Benjamin. 2002. Social Choice in the South Seas: Electoral Innovation and the Borda Count in the Pacific Island Countries. *International Political Science Review* 23, 355–372.
- Riker, William. 1982. *Liberalism against Populism*. San Francisco: W.H. Freeman & Co.
- Riker, William H. 1984. Electoral Systems and Constitutional Restraints. Teoksessa Lijphart ja Grofman (toim.) *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*. New York: Praeger, 103–110.
- Saari, Donald G. ja van Newenhizen, J. 1988. The Problem of Indeterminacy in Approval, Multiple, and Truncated Voting Systems. *Public Choice* 59, 101–120.
- Setälä, Maija. 1999a. *Referendums and Democratic Government*. London: Macmillan Press.
- Setälä, Maija 1999b. Referendums in Western Europe – A Wave of Direct Democracy? *Scandinavian Political Studies* 22:4, 327–340.
- Spitz, Elaine. 1984. *Majority Rule*. Chatham: Chatham House.
- Suksi, Markku. 1993. *Bringing in the People*. Dordrecht: Martinus Nijhof Publishers.
- Tingsten, Herbert. 1923. *Folkvalösningsinstitutet*. Stockholm: Stockholm Universitet.
- Uleri, Pier Vincenzo. 2002. On Referendum Voting in Italy: YES, NO or non-vote? How Italian parties Learned to Control Referendums. *European Journal of Political Research* 41, 865–883.
- Weale, David. 1999. *Democracy*. London: Macmillan.