

**VÄHEMMISTÖHALLITUS SUOMALAISESSA
PARLAMENTAARISESSA JÄRJESTELMÄSSÄ**
Teoreettinen tutkimus

Klaara Tapper
Maisterintutkielma
Valtio-oppi
Yhteiskuntatieteiden ja
filosofian laitos
Jyväskylän yliopisto
Syksy 2022

JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO

Tiedekunta Humanistis-yhteiskuntatieteellinen	Laitos Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos
Tekijä Klaara Tapper	
Työn nimi Vähemmistöhallitus suomalaisessa parlamentarisessa järjestelmässä : teoreettinen tutkimus	
Oppiaine Valtio-oppi	Työn tyyppi Maisterintutkielma
Aika Syksy 2022	Sivumäärä 63
Ohjaaja Mika Ojakangas, Jouni Tilli	
Tiivistelmä <p>Tutkimus käsittelee vähemmistöhallitusta parlamentarisena työvälineenä, tapana tukea parlamentarismia toteutumista. Työn tarkoitus on selvittää, millaisia mahdollisuuksia vähemmistöhallitus voi tarjota suomalaiselle parlamentarismille. Parlamentarismi käsitetään tässä tutkimuksessa paitsi hallintomuotona myös periaatteena ja menettelyinä. Näkökulmia parlamentarismiin ammennan Frank Ankersmitin ja Kari Palosen ajattelusta. Työ on luonteeltaan teoreettinen tutkimus.</p> <p>Tutkimuksen keskeinen havainto on vuoden 2000 perustuslakiuudistuksen vaikutus suomalaiseen poliittiseen järjestelmään. Uudistuksen myötä Suomi muuttui ns. negatiivisen parlamentarismista maasta positiivisen parlamentarismiksi. Uudistuksella tavoiteltiin järjestelmän parlamentaaristen ominaisuuksien vahvistamista, mutta käytännössä vallan painopiste vaikuttaa siirtyneen yhä vahvemmin pääministerivetoisen, enemmistömuotoisen hallituksen suuntaan.</p> <p>Tutkimukseni mukaan vähemmistöhallitus tarjoaa lukuisia mahdollisuuksia parlamentariselle järjestelmälle. Se pakottaa hallituksen yhteistyöhön koko eduskunnan kanssa ja siten vahvistaa eduskunnan asemaa parlamentarisessa järjestelmässä. Vähemmistöhallitus korostaa parlamentaarisen politiikan edustuksellisia ja retorisia ominaisuuksia, ja sallii enemmän tilaa poliittiselle kompromissille. Parlamentaarisen politiikan luova ja kontingentti luonne pääsee paremmin oikeuksiinsa.</p> <p>Vähemmistöhallitus on käytännöllinen tapa vahvistaa suomalaista parlamentarismia. Mikään pykälä ei estä vähemmistömuotoisen hallituksen muodostamista – kyse on enemmän tahdosta.</p>	
Asiasanat parlamentarismi, vähemmistöhallitus, demokratia, valtioneuvosto, eduskunta	
Säilytyspaikka Jyväskylän yliopisto	
Muita tietoja	

KUVIOT

KUVIO 1	Hallitusvaihtoehdot Suomen nykyisen perustuslain (731/1999) valossa.	36
---------	--	----

SISÄLLYS

1	JOHDANTO	1
2	TUTKIMUSOTE.....	3
2.1	Teoreettinen tutkimus	3
2.2	Ankersmit – edustajuus ja kompromissi	6
2.2.1	Edustajuus	6
2.2.2	Kompromissin poliittinen luovuus.....	8
2.2.3	Yhteenveto.....	10
2.3	Palonen – politiikan ideaalityyppi.....	10
2.3.1	Retoriikka.....	10
2.3.2	Parlamentaarinen menettely.....	11
2.3.3	Aika	13
2.3.4	Yhteenveto.....	14
3	PARLAMENTARISMI JA VÄHEMMISTÖHALLITUKSET.....	16
3.1	Parlamentarismi	16
3.2	Parlamentaarinen demokratia.....	19
3.3	Vähemmistöhallitus parlamentarismin tutkimuksessa.....	21
4	PARLAMENTARISMI JA VÄHEMMISTÖHALLITUKSET SUOMESSA	25
4.1	Positiivinen ja negatiivinen parlamentarismi	26
4.2	Suomen vähemmistöhallitukset.....	29
4.2.1	Castrénista Miettuseen	29
4.2.2	Päätelmiä	34
4.3	Lakia säättävä valta Suomessa	37
4.3.1	Parlamentaarisen opposition asema	37
4.3.2	Pääministerivetoisen hallituksen dominanssi.....	40
5	VÄHEMMISTÖHALLITUKSEN TARJOAMAT MAHDOLLISUUDET SUOMALAISESSA PARLAMENTARISMISSA	45
5.1	Muuttuneen lainsäädännön vaikutus	45
5.2	Edustajuus ja poliittinen luovuus	47
5.3	Parlamentaarinen menettely ja aika	49
5.4	Yhteenveto.....	54
5.5	Lopuksi.....	57
6	KIRJALLISUUS.....	59

1 JOHDANTO

Pro gradu -tutkimukseni liikkeellepanevana voimana toimi kevään 2019 eduskuntavaalit ja niitä seurannut yhteiskunnallinen keskustelu. Vaalien tulos oli poikkeuksellinen: yksikään puolue ei yltänyt yli 20 %:n kannatukseen ja SDP nousi vaaleissa suurimmaksi puolueeksi historiallisen alhaisella 17,7 %:n kannatuksella. Milloinkaan aiemmin suurimman puolueen titteli ei ole irronnut näin alhaisella eduskuntavaalituloksella. Lienee perusteltua väittää, että vaalien jälkeen Suomen eduskunnassa ei ollut suuria puolueita – ainoastaan keskisuuria ja pieniä. Hallituksen muodostaminen tässä tilanteessa osoittautui siinä määrin haastavaksi, että keskusteluun alkoi nousta vähemmistöhallituksen mahdollisuus (esim. Iltalehti, 21.4.2019). Vaikka Rinteen hallituksesta lopulta tulikin erinäisten vaiheiden jälkeen melko vankka enemmistöhallitus, ajatus vähemmistöhallituksista ja niiden tarjoamista mahdollisuuksista jäi mieleeni.

Jo gradun rakentamisen ensimetreillä törmäsin yllättävään haasteeseen: siihen, miten rajallinen määrä tutkimusta aiheesta löytyy. Kotimaista kirjallisuutta aiheesta on hyvin niukasti, eikä vuonna 2000 voimaan astuneen perustuslakiuudistuksen jälkeen tutkimusta ole tehty käytännössä lainkaan¹. Kansainvälistä tutkimusta on jonkin verran, mutta runsaudenpulasta ei kansainvälisellä kentälläkään voi puhua. Kansainvälinen tutkimus keskittyy huomattavilta osin Pohjoismaihin, vielä tarkemmin Skandinaviaan ja siellä etenkin Tanskaan. Aihe esiintyy sivuhuomautuksen tasolla monenlaisissa kirjoituksissa, mutta yksinomaan vähemmistöhallitukseen keskittyvän kirjallisuuden löytäminen on osoittautunut pieneksi haasteeksi. Lähdekirjallisuuden rajallinen määrä toimi toisaalta eräänä kannustimena kirjoitusprosessin aikana.

Kantava ajatus työni taustalla on se, miten voimme turbulentissa maailmanajassa tukea demokratian toteutumista. Vuosituhannen vaihteessa järkähtämättö-

¹ Vähemmistöhallitukset nostaa esiin esim. Sitran työpaperi *Kansanvallan peruskorjaus* (Backman & Hyssälä, 2018).

mältä vaikuttanut usko demokratian globaaliin voittokulkuun on muuttunut epäilevämpään suhtautumiseen. Demokratian ihanne on yhä olemassa, mutta siihen nojavia järjestelmiä kritisoidaan lähes kaikkialla. Demokratian ylivertaisuus ei ole enää itsestään selvää, historia ei päättynytäkään. (Rosanvallon, 2008, s. 21.) Demokratia ihanteena on asia itsessään – aivan oma lukunsa on sen tekeminen todeksi. Nykymallisissa läntisissä poliittisissa järjestelmissä edustuksellista² demokratiaa tavataan toteuttaa parlamentarismien keinoin. Tämän vuoksi näen tärkeänä tarkastella keinoja suomalaisen poliittisen järjestelmän parlamentaaristen piirteiden tukemiseksi.

Tämä pro gradu -tutkimus käsittelee vähemmistöhallitusta parlamentaarisenä työvälineenä: tapana vahvistaa suomalaista edustajuuteen nojaavaa järjestelmää. Karotoitan vähemmistöhallitusten ominaisuuksia, kuvaan niiden toimintalogiikkaa ja pyrin sovittamaan niitä osaksi nykyisen kaltaista suomalaista parlamentaarista järjestelmää. Erityistä huomiota kiinnitän vuonna 2000 voimaan astuneeseen uuteen perustuslakiin, sillä perustuslakiuudistuksella nimenomaan tavoiteltiin suomalaisen poliittisen järjestelmän parlamentarisoitua. Tutkimuskysymykseni kuuluu: *millaisia mahdollisuuksia vähemmistöhallitus voi tarjota suomalaiselle parlamentarismille?*

² Klassisessa merkityksessä demokratia on suoraa päätöksentekoa (Setälä, 2003, s. 19). Klassinen käsitys poikkeaa huomattavasti demokratian nykymerkityksestä. Nykyään ”demokratia” (vapaasti käännettynä ”kansanvalta”) viittaa edustuksellisiin järjestelmiin, joissa äänestäjät valitsevat keskuudestaan edustajat hoitamaan päätöksentekoa (emt., s. 21). Edustajuuden ideaa käsitellään luvussa 2.2.1.

2 TUTKIMUSOTE

Tässä luvussa esittelen tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen. Tutkimus tarkastelee vähemmistöhallituksia parlamentarismien näkökulmasta. Olen valinnut tutkimusta varten kaksi toisistaan eroavaa näkökulmaa parlamentarismiin. Luentatavat tukevat toisiaan ja auttavat laajemmin ymmärtämään parlamentaarisen järjestelmän luonnetta. Näitä kahta toisistaan eriävää katsantokantaa hyödyntäen pystymme tarkastelemaan vähemmistöhallituksia parlamentarismia tukevana työvälineenä.

Frank Ankersmit käsittelee työssään edustuksellisuutta estetiikan avulla. Edustaja ei ole edustettavan kopio, asianajaja tai edunvalvoja. Sen sijaan edustajan tehtävä on yhdessä muiden edustajien kanssa nähdä laajempia asiayhteyksiä ja pyrkiä kokonaisuutta parhaiten palvelemaan ratkaisuun. Ankersmit myös esittää erään tulkinnan nykymuotoisen edustuksellisen järjestelmän juurista sekä siitä, mikä mekanismi parhaiten tukee tämän järjestelmän toimintaa. Kari Palonen puolestaan käsittää parlamentarismien politiikan ideaalityypiksi. Hänen luennassaan korostuu puheen keskeinen rooli parlamentaarisessa menettelyssä sekä etenkin debatti parlamentaarisen politiikan perusmuotona. Ennen Ankersmitin ja Palosen parlamentaarisen ajattelun esittelyä kerron tutkimukseni luonteesta. Kuvailen käyttämäni tutkimusotetta ja analyysirunkoa sekä tietenkin perustelen valintani.

2.1 Teoreettinen tutkimus

Tämä pro gradu on luonteeltaan teoreettinen tutkimus. Teoreettisen tutkimuksen tarkoitus on yhteyksien ja ristiriitojen etsiminen sekä erilaisten ongelmien esiintuominen. Se on tutkimusta, jolla on vain välillinen, epäsuora yhteys fyysiseen todellisuuteen eli *empiriaan* tai inhimilliseen käytäntöön eli *praksikseen*. Teoreettinen tutkimus liikkuu tieteenalan metatasolla ja sen tehtävä on tuoda julki aiheita, joita voidaan

ryhtyä mittaamaan eri alojen empiirisillä³ välineillä. (Salonen, 2015, s. 12.) Teoreettinen tutkimus tai teoreettinen analyysi voidaan lukea laadullisiin tutkimusmenetelmiin. Laadullinen tutkimus on eräänlainen sateenvarjo, jonka alle mahtuu laaja valikoima erilaisia tutkimusotteita. Keskeinen ja erilaisia laadullisia tutkimuksia yhdistävä tekijä on sisällöllinen johdonmukaisuus. (Tuomi & Sarajärvi, 2009, s. 9.) Pohjimiltaan teoreettisessa analyysissä on kyse eräänlaisesta ongelmanratkaisusta. “Teoreettinen tutkimus” on sikäli harhaanjohtava termi, että se antaa ymmärtää “teorian” ja “teoreettisuuden” kuuluvan yksinomaan itselleen. Teorian merkitys on kuitenkin ilmeinen kaikelle laadulliselle tutkimukselle. Metodi tai sen hallittu käyttö ei yksin tee tutkimusta – tutkimuksen tyyppiin katsomatta vaaditaan aina teoria. (emt., s. 20–21.)

Ei-empiiristä ajattelun ja järkeilyn metodia on aiheellista hyödyntää, kun aihealue on vähän tutkittu, abstrakti tai muulla tapaa vaikea käsitteellistä. Tulevaisuusorientoituneeseen suomalaisten vähemmistöhallitusten tutkimiseen tämä menetelmä sopii hyvin, sillä tutkittavaa empiriaa – fyysistä todellisuutta – ei oikeastaan ole. Suomessa on viimeksi ollut vähemmistömuotoinen hallitus 1970-luvulla, mikä itsessään jo asettaa haasteita aiheen tutkimiseen. Vielä merkittävämpää on näiden vuosikymmenten aikana tehty perustavanlaatuinen institutionaalinen muutos suomalaisessa parlamentarismissa. Vuosituhannen vaihteessa toteutettu perustuslakiuudistus vaikutti syvästi Suomen eduskunnan ja valtioneuvoston välisiin valtasuhteisiin ja itse asiassa käänsi suomalaisen parlamentarismien luonteen päälaelleen⁴. Tämän vuoksi menneet suomalaiset vähemmistöhallitukset voidaan ottaa huomioon vain rajatuissa määrin.

Ilkka Niiniluoto (1980, s. 22) tarjoaa teoreettiselle tutkimukselle analyysirungon, joka auttaa hahmottamaan paitsi teoreettisen tutkimuksen tekemistä myös valmiin tutkimuksen rakennetta. Niiniluodon analyysirungossa on kolme keskeistä vaihetta: problematisointi, eksplikointi ja argumentaatio. *Problematisointi* tarkoittaa ongelman herättämistä, ajatustottumusten ja itsestäänselvyyksien haastamista. Oman tutkimukseni lähtökohta ja liikkeellepaneva voima on enemmistöhallitusten hegemonian kyseenalaistaminen. Enemmistön tavoittelu hallitusta muodostettaessa on vuosikymmenten saatossa noussut järkähtämättömään asemaan, suorastaan itseisarvoksi. Hallituksen muodostajan oletetaan tavoittelevan vahvaa enemmistöä. Muut hallituksen kokoonpanoa ja tavoitteita koskevat kysymykset ovat neuvoteltavissa, mutta enemmistöstatuksesta ei nykyisellään olla valmiita tinkimään. Asetelma on erikoinen, sillä vähemmistöhallituksen muodostamista ei estä mikään muu kuin tahto tai tahdon puute. Vallitsevan, staattisen asiointilan kyseenalaistamisessa tämä tutkimus nojaa

³ Empiirisiä ja ei-empiirisiä tutkimusmetodeja tarkastellessa ja arvioidessa on hyvä muistaa, ettei puhtaan objektiivista tietoa ole. Tutkimuksen tuloksiin vaikuttavat väistämättä muun muassa yksilön käsitys tutkittavasta ilmiöstä, tälle ilmiölle annettavat merkitykset sekä tutkimuksessa käytettävät välineet. Toisin sanoen tutkimustulokset eivät ole käytetystä havaintomenetelmästä tai menetelmän käytäjästä irrallisia, eivätkä ne voikaan olla. Kaikki tieto on sikäli subjektiivista, että tutkija päättää tutkimusaiheesta ja -asetelmasta omaan ymmärrykseensä nojaten. (Tuomi & Sarajärvi, 2009, s. 20.)

⁴ Positiivista ja negatiivista parlamentarismia käsitellään tutkimuksen luvussa 4.1.

pitkälti Frank Ankersmitin ajatukseen poliittisesta luovuudesta ja kompromissista sekä Kari Palosen näkemykseen parlamentarismien perustavalla tavalla retorisisista ominaisuuksista.

Teoreettisen analyysin toinen askel on *eksplikointi*. Se merkitsee epäselvien, moniselitteisten tai viitteellisten näkemysten selväksi tekemistä, erittelyä ja muotoilua. Pysin parhaani mukaan kuvaamaan vähemmistöhallituksen luonnetta parlamentaarisenä työväliseen sekä selittämään sen toimintaperiaatteita. Päätöksenteon logiikka ja enemmistön muodostamisen strategiat ovat erilaiset tilanteessa, jossa hallitus ei voi nojata silkkään määrälliseen ylivoimaan. Politologian kentällä myös käsitteiden täsmällinen selittäminen ja käyttö on erityisen keskeistä. Käsitteet ja niiden merkitykset ovat jatkuvan kiistan ja kilpailun kohteita: ne eivät ole staattisia tai muuttumattomia, vaan ne liikkuvat lakkaamatta. Tämän vuoksi pyrin tutkimuksessani kiinnittämään erityistä huomiota täsmälliseen käsitteiden selittämiseen ja niiden johdonmukaiseen käyttöön. Etenkin parlamentarismi – tutkimukseni käsitteistä keskeisin – ja sen monet ulottuvuudet vaativat tarkkaa määrittelyä.

Problematisoinnin liikkeellepanemien ja eksplikoinnin tuloksena saatujen näkemysten pätevyyttä arvioidaan *argumentaatiolla*. Näkemyksille etsitään perusteluita ja niitä myös koetellaan vastakkaisten väitteiden avulla. Teoreettisen tutkimuksen uskottavuuden kannalta keskeistä on juuri argumentointi, eli lähdeaineiston uskottava ja pätevä käyttö. Käytettävän lähdekirjallisuuden merkitys korostuu teoreettisissa analyyseissä: tekstien tulee olla relevantteja niin tieteellisesti kuin tutkimuksen aiheen kannalta. Toisin sanoen teoreettisessa tutkimuksessa on soveliasta nojautua vain tieteelliseen kirjallisuuteen ja jättää arkikieliset tai muutoin ei-akateemiset tekstit korkeintaan kuriositeetin tasolle. Teoreettiselle tutkimukselle ominaista on myös havaintojen kirjoittaminen hajautetusti, ikään kuin tekstin kokonaisuuden sisään. Analyysi ei rajoitu pelkkään viralliseen analyysilukuun, vaan sitä esitetään läpi koko tutkimuksen. Argumentointi oikeastaan alkaa jo lähdekirjallisuuden valitsemisesta: tiettyjen näkökulmien ja aineiden valikointi lähdekirjallisuudesta osaksi omaa tekstiä on itsessään osa argumentointia. Poissulkeminen ja mukaan ottaminen on olennainen osa argumentin rakentamista. (Tuomi & Sarajarvi, 2009, s. 21.)

Omassa tutkimuksessani pyrin hahmottamaan yhteyksiä vähemmistöhallitukseen liittyvien pienempien ilmiöiden välillä ja ennen muuta hakemaan ratkaisuja suomalaisen parlamentarismien vahvistamiseksi. Tämän toteutan aihetta käsittelevän aiemman tutkimuksen ja parlamentaarisen teorian avulla. Parlamentarismi johdattaa tekstiä eteenpäin keskeisimpänä näkökulmana vähemmistöhallitukseen. Teoreettiselle tutkimukselle ominaisella tavalla rakennan argumentteja pitkin matkaa: analyysia esittelen varsinaisen analyysiluvun lisäksi jo aiemmin, esimerkiksi suomalaisia vähemmistöhallituksia kuvaavan luvun päätteeksi.

2.2 Ankersmit – edustajuus ja kompromissi

Parlamentarismien edustukselliseen ulottuvuuteen paneudutaan tässä tutkimuksessa professori Frank Ankersmitin näkemysten avulla. Ankersmit keskittyy työssään edustuksellisen demokratian tutkimiseen, mutta näen hänen havaintonsa valtavan olennaisina myös parlamentarismien kannalta. Parlamentit eli kansanedustuslaitokset rakentuvat edustuksellisuuden idean varaan, ja juuri edustajuuden tutkimisesta Ankersmit on tunnettu. Lisäksi lukuisissa poliittisissa järjestelmissä parlamentarismi ja edustuksellinen demokratia kulkevat käsikkäin, lähes erottamattomina. Moderneja läntisiä poliittisia järjestelmiä tarkastellessa on vaikea puhua toisesta ilman toista.

Ankersmitin mukaan jokaista poliittista järjestelmää tulisi tarkastella vastauksena johonkin poliittiseen haasteeseen. Mikäli mieli ymmärtää poliittisen järjestelmän luontoa sekä sen mahdollisuuksia ja mahdottomuuksia, tulee tutkia niitä poliittisia ongelmia, joita sen alun perin on odotettu selättävän. Demokratia käsitetään toistuvasti ikään kuin kyseenalaistamattomana ratkaisuna jokaiseen kuviteltavissa olevaan pulmaan. Tämä oletus on naiivi. Muiden poliittisten järjestelmien tavoin edustuksellinen demokratia on ainutkertaisen historiallisen tapahtumaketjun tulos, ja sellaisena se tulisi myös käsittää. (Ankersmit, 2002b, s. 24–25.)

2.2.1 Edustajuus

Parlamentarismia käsiteltäessä on tärkeää ymmärtää edustajuuden luonnetta – ovathan edustajat, parlamentin jäsenet, mitä keskeisin elementti parlamenteissa ja parlamentarismissa. Erään vihjeen edustajuuden luonteesta saa tutkimalla sanan etymologiaa. ”*Representation*” viittaa jonkin sellaisen tekemisen (jälleen) näkyväksi, joka on (tällä hetkellä) näkymätön tai poissa. Toisin sanoen: A on B:n edustaja, kun A ottaa B:n paikan. A voi toimia B:n sijaisena B:n ollessa poissa. Esimerkiksi kirjoitetun historian voi sanoa kompensoivan tai sijaistavan menneitä todellisuuksia niiden ollessa poissa. Mennyt aika on poissa, mutta kirjoitetut sanat ja tekstit, tapahtumien kuvaukset, ovat tässä ajassa edustamassa mennyttä. Edustaminen merkitsee, että osa menneestä todellisuudesta jää väistämättä pimentoon – menneiden tapahtumien ja historiankirjoituksen välillä ei voi olla tarkkaa vastaavuutta. Tässä tulevat ilmi kielen rajat todellisuuden kuvaamisen käyttöliittymänä. Sanat eivät voi aukotta toisintaa historiaa, mutta ne tarjoavat erään tulkinnan menneestä. (Ankersmit, 2002a, s. 109; 2002b, s. 32.)

Edustajuuden ideaa voi hahmottaa myös taiteen avulla. Ankersmitin (2002a, s. 108) mukaan edustajuuden ajatus on paitsi peruja keskiajalta myös eräällä tapaa esteetikasta lainattu. Taide usein *edustaa* jotakin osaa todellisuudesta. Se ei voi täysin toisintaa todellisuutta, kuten ei edustajakaan voi täysin toisintaa edustettavaa tai tämän

“tahtoa”. Taide on aina tulkintaa, ei koskaan todellisuuden kopio. Todellisuuden toisintamisen mahdollisuutta voi havainnollistaa tarkastelemalla taideteoksen yhteneväisyyttä esittämäänsä kohteeseen verrattuna. (Ankersmit, 2002b, s. 32.)

Otetaan esimerkiksi Helsingissä sijaitseva Senaatintori sekä kaksi kuvitteellista maalausta. Ensimmäinen maalaus on muotokuva tasavallan presidentistä, toinen maalaus kuvaa Senaatintoria. Vertaillaan seuraavaksi näitä kolmea ja kysytään, mitkä kaksi näistä kolmesta muistuttavat eniten toisiaan. Intuitiivisesti voisi ajatella eniten yhtäläisyyttä löytyvän Senaatintorin ja sitä esittävän maalauksen väliltä. Niissä yhteistä on aihe ja kenties myös nimi, kun taas kaksi maalausta ovat luonteeltaan aivan erilaisia. Todellisuudessa kaksi maalausta ovat kuitenkin näistä kolmesta eniten toistensa kaltaisia. Maalaus Senaatintorista ei koskaan voi olla yhtäläinen oikean Senaatintorin kanssa, sillä Senaatintori on olemassa oleva tila. Tila on elävä ja alati muuttuva: paikalle menevä voi kokea ympäristön ja sen muutokset kaikilla aisteillaan. Maalaus Senaatintorista sen sijaan vain *edustaa* Senaatintori-nimistä tilaa Suomen pääkaupungissa. Maalaus Senaatintorista on lopulta vain siveltimenvetoja kankaalla, aivan kuten maalaus tasavallan presidentistä. Edustamisessa tulkinta on siis väistämätöntä, sillä tielle tulevat paitsi “yhtäläisyyden” kriteerit kuin kielen tai taiteen rajat todellisuuden toisintamisen välineenä. (Ankersmit, 2002b, s. 32.)

Edustaminen ei siis tarkoita kopioimista tai virheettömään vastaavuuteen pyrkimistä. Samaa ilmiötä ilmentävät sekä taiteilijan luoma teos jostakin olemassa olevasta asiasta että edustajan ja edustettavan välinen suhde. Jokaisella taiteilijalla on oma tyyhinsä tulkita todellisuutta, samaten kuin edustajalla on autonomia edustettaviin nähden⁵. Edustajan ja edustettavan välillä on väistämättä eräänlainen kuilu. Tämä niin sanottu “esteettinen eroavaisuus” ei merkitse samaa kuin vakava vääristely (*misrepresentation*). Kyky erottaa nämä kaksi toisistaan mittaa kansakunnan poliittista sivistyneisyyttä. Poliittisesti naiivi äänestäjäkunta näkee jokaisen eroavaisuuden itsensä ja edustajiensa välillä sopimattomana vääristymänä, epäilyttävänä anomaliana. Poliittisesti laiska ja välinpitämätön äänestäjäkunta puolestaan ei havaitse vääristymää, vaikka edustajat hävyttömästi hylkäisivät kaikki lupauksensa. Poliittisesti kypsä äänestäjä osaa löytää näiden välillä kulkevan niin sanotun kultaisen keskitien (*juste milieu*). (Ankersmit, 1997, s. 46; 2002a, s. 112; 2002b, s. 34–35.)

Edustajuus on valtavan tärkeä poliittinen ilmiö tai ominaisuus. Syyt eivät rajoitu pelkästään käytäntöön – nyky-*polikset* ovat valtavan suuria, eivätkä kaikki kansalaiset mitenkään voi kokoontua samalle *agoralle* tekemään päätöksiä – vaan myös periaatteilla on merkitystä. Ilman edustajuutta ei ole edustettavia – ja ilman poliittista edustajuutta ei ole kansakuntaa todellisena poliittisena kokonaisuutena. Vaikka olisikin mahdollista koota yhdelle *agoralle* koko kansakunta tai saavuttaa sama vaikutus esimerkiksi säännöllisillä sähköisillä äänestyksillä, tulisi Ankersmitin mukaan silti suo-

⁵ Ilmiöön liittyy läheisesti edustajien niin sanottu vapaa mandaatti. Tästä lisää luvussa 2.3.2.

sia edustuksellisuutta. Todellisuutta sanan varsinaisessa tarkoituksessa ei ole ole-massa ennen kuin se asetetaan riittävän etäisyyden päähän. Toisin sanoen todellisuuden edustus tekee todellisuudesta totta. Täten poliittisesta todellisuudesta tulee totta vain kansakunnan käsittäessä itsensä edustettuna⁶. (Ankersmit, 1997, s. 47–48; 2002b, s. 36.)

On toki soveliasta käydä keskustelua siitä, onko esteettinen kuilu edustuksellises-sa demokratiassa kasvanut liian suureksi tai kaventunut liian pieneksi. Jälleen voimme verrata tilannetta maalaukseen: voimme nähdä teoksen vain tietyltä etäisyy-deltä. Jos maalausta katsoo liian läheltä, näkee vain merkityksettömiä siveltimenve-toja. Jos taas seisoo liian kaukana, ei maalausta välttämättä erota lainkaan. Sama pätee politiikkaan – poliittinen tarkoitus voi ilmetä vain, kun vaihtaa byrokraattisen lähei-syyden esteettiseen etäisyyteen. Poliitikkojen tulisi pyrkiä ajattelussaan ylittämään poliittisen todellisuuden pirstaleisuus ja sen aiheuttamat ongelmat. Etäisyys äänestä-jien ja heidän edustajiensa välillä tekee rakentavalla tavalla selväksi edustuksellisessa demokratiassa vallitsevan legitiimin vallan luonnon ja alkuperän. Kun kansalaiset jae-taan ryhmiin, joista toinen on edustettu ja toinen heidän edustajansa, valta sijaitsee *edustajuudessa*. Edustajuus sekä yhdistää että erottaa näitä ryhmiä: valta ei kuulu kum-mallekaan, ei ole suvereenia kaikkivaltiasta. Tämä merkitsee sitä, että edustukselli-sessa järjestelmässä legitiimi poliittinen valta on perimmiltään esteettistä. (Ankersmit, 2002b, s. 37.) Poliittinen valta ei kumpua edustajista eikä edustettavista, vaan edusta-juuden prosessista itsestään (Ankersmit, 1997, s. 53).

2.2.2 Kompromissin poliittinen luovuus

Keskeinen kysymys poliittisen järjestelmän kehittämisessä on se, mikä meka-nismi edustuksellisen demokratian monimutkaisessa koneistossa eniten stimuloi po-liittista luovuutta. Ankersmitin mukaan historiallisen prosessin⁷ tuotteena parhaaksi vaihtoehdoksi osoittautui konsensuksen tavoittelun sijaan poliittinen kompromissi. Kompromissi (kuten edustuksellisuus) ennemmin järjesteleee tietoa kuin etsii tai puo-lustaa sitä. Edustuksellisuus itsessään on kompromissin tavoin luovaa – ja poliitikko, joka muotoilee tyydyttävimmän ja kestävimmän kompromissin poliittisessa konflik-tissa on poliittinen taiteilija *par excellence*. Tämä on merkittävimpiä syitä hakea kon-sensuksen sijaan kompromissia. Kompromissi stimuloi poliittista luovuutta, konsen-

⁶ Samankaltaisen huomion tekee Palonen (2012, s.18) todetessaan, että parlamentti luo edustajat ja edustettavat.

⁷ Ks. luku 3.2.

sus tappaa sen. (Ankersmit, 2002a, s. 198; 2002b, s. 39.) Konsensus on olennaisesti konservatiivista ja siten ei-luovaa. Konsensuksen prosessissa ei voi syntyä mitään, mitä ei ole jo valmiiksi osapuolten näkövinkkelistä esitetty⁸ (Ankersmit, 2002b, s. 45).

Kompromissin poliittisen luovuuden voi kiteyttää neljään osatekijään. Ensinnäkin kompromissi tuo lähemmäksi käytännön politiikan tapahtumia kuin konsensus. Konsensuksessa keskustelevat enemmän ideologiat kuin käytännön ratkaisut. Toiseksi kompromissi velvoittaa kunnioittamaan vastapuolta jopa tämän kieltäytyessä muuttamasta näkökantaansa. Kompromissi korostaa lukuisia hyveitä: suvaitsevaisuutta, toisten kunnioittamista ja toisiin luottamista, moraalista autonomiaa sekä pluralistiseen yhteiskuntaan osallistumista. Kolmantena on moraalisen integriteetin kysymys. Toimija, joka tosissaan haluaa punnita eri vaihtoehtoja, on moraalisesti arvostettavampi kuin toimija, joka näkee kompromissin moraalisenä petoksena. Neljäs osatekijä korostaa kompromissin dynaamista luonnetta. Konsensus edustaa päätöksenteon staattista puolta, kun taas kompromissin haku vaatii osapuolilta suurempaa vaivannäköä. (Ankersmit, 2002a, s. 206–207.)

Uuden ajan poliittisten haasteiden edessä olisi houkuttelevaa hylätä edustuksellinen demokratia ja sen sijaan tukeutua esimerkiksi suoraan demokratiaan⁹, byrookraattiseen tai korporatiiviseen asiantuntijavaltaan tai kankeaan konsensuksen hakeamiseen. Kestävää ratkaisua ei takaa näistä yksikään. Ainoa kestävä vaihtoehto Ankersmitin mukaan on tehdä edustuksellisesta järjestelmästä entistä edustuksellisempi ja aiempaa esteettisemmällä ominaisuuksilla hallittu. Ankersmit soisi esteettisen kuilun olevan nykyistä leveämpi, jotta lakia säättävät edustajat voisivat keskittyä kokonaisukuvaan paremmin lyhytjänteisen gallupsuosion tavoittelun sijaan. Edustuksellinen hallinto ei perusluonteeltaan ole uskomusten pönkittämisen, voittojen hamuamisen tai edes ”totuuden” etsimisen areena – edustuksellinen hallinto on periaatteellisen periaatteettomuuden harjoittamista, sopimusten hakemista sekä havaittujen totuuksien järjestelyä tavoin, joita aiemmin ei ole pidetty mahdollisina. Kompromissin esteettisten ominaisuuksien ansiosta edustuksellisella demokratialla on mahdollisuus todistaa kykenevänsä ratkaisemaan jälleen uuden näivettymisen kierteen poliittisessa historiassa. (Ankersmit, 2002b, s. 46.)

⁸ Kompromissin etuja esittää erinomaisella tavalla monissa toisen maailmansodan jälkeisissä Euroopan maissa kehittynyt hyvinvointivaltio. Pääoman ja työvoiman välinen kiista tukahdutettiin kompromissin keinoin. Lopputulema takasi niin materiaalsen hyvinvoinnin eurooppalaiselle proletariaatille kuin toiminnan mahdollisuudet kapitalistiselle tuotannolle. Hyvinvointivaltion tavoite ei ollut läsnä eksplisiittisesti tai implisiittisesti sen paremmin kapitalismissa kuin sosialismissakaan. Se oli ratkaisevalla tavalla uusi idea – ja alun perin molempien kilpailevien ideologioiden vastustama. (Ankersmit, 2002b, s. 45.)

⁹ Kansanäänestyksellä voi ratkoa sellaisia ongelmia, joissa mikään argumenttien määrä tai laatu ei vaikuta yksilön mielipiteeseen. Vain tällaiset kysymykset tulisi moderneissa edustuksellisissa järjestelmissä jättää suoran demokratian keinoin ratkaistaviksi. (Ankersmit, 2002b, s. 36.)

2.2.3 Yhteenveto

Tämän tutkimuksen kannalta merkitykselliseksi nousee Ankersmitin peräänkuuluttama poliittisen järjestelmän edustuksellisten ominaisuuksien korostaminen. Nähdäkseni vähemmistöhallitus parlamentaarisena työvälineenä vahvistaa järjestelmän edustuksellisia piirteitä siirtämällä vallan painopistettä valtioneuvostolta äänes-täjien valitsemaalle eduskunnalle sekä tarjoamalla yksittäiselle edustajalle ja hänen har-kinnalleen aiempaa vaikuttavamman aseman. Kenties vielä keskeisempi elementti oman lukutapani kannalta on poliittisen luovuuden ruokkiminen ja rakenteet, jotka kannustavat poliittisen kompromissin tavoitteluun. Myös näiden kannalta väitän vä-hemmistöhallituksen olevan oivallinen parlamentaarinen vaihtoehto erityisesti sen ansiosta, että vähemmistöhallitus rohkaisee edustajia ja eduskuntaryhmiä hallitus-op-positio-rajat ylittävään yhteistyöhön.

2.3 Palonen - politiikan ideaalityyppi

Moderni politiikan tutkimus käsittelee parlamentarismia usein hallintomuotona muiden joukossa. Se esitetään verrokkina tai vaihtoehtona esimerkiksi perustuslailli-selle monarkialle tai puolipresidentiaaliselle järjestelmälle. Näkemys on kuitenkin ka-pea ja osaltaan harhaanjohtava, kun otetaan huomioon politiikan lukuisat parlamen-taariset ominaisuudet. Tämän vuoksi parlamentarismi on politiikan tutkija Kari Palo-sen mukaan huomattavasti hallintomuotoa suurempi kokonaisuus. (Palonen, 2019, s. 107.) Paloslainen lähestymistapa pohjaa ajatukseen, että on olemassa tietty parlamen-taarinen poliittisen ajattelun ja toiminnan malli (Palonen, 2014, s. 12). Tämä lähesty-mistapa kuvaa parlamentarismia kontingenttina, kiistanalaisena ja aikaan sidottuna toimintana *par excellence*. Palonen ei tunnista mitään muuta politiikan muotoa, joka olisi yhtä perusteellisesti sekä tunnistanut että institutionalisoinut politiikan. Toisin sanoen tässä lähestymistavassa parlamentaarinen toiminta hahmotetaan politiikan ideaalityyppinä, sen intensiivisimpänä muotona. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna kiinnostavaa ei niinkään ole se, miten politiikka toteutuu tai tapahtuu paikassa ni-meltä parlamentti. Olennaisempaa on tulkita parlamentaarista poliittisen toiminnan ajattelun *modusta* eli menettelyä, tapaa tai menetelmää. (Palonen, 2019, s. 4.)

2.3.1 Retoriikka

Paloslaisen parlamentarismien tutkimuksen ytimessä on retoriikka, puhe. Tämä on varsin luonnollista sanan etymologian huomioiden: ranskan *parler* ja italian *parlare* merkitsevät puhumista. Parlamentaarinen proseduuri nojaa puheisiin siinä määrin, että Suomen eduskuntaa voisi hyvin kutsua ”puhekunnaksi” (Palonen, 2012, s. 234).

Perustavinta parlamentaarista toimintaa on debatti: monen tasaväkisen osallistujan välinen keskustelu puolesta ja vastaan, *pro et contra*. Tätä parlamentaarinen puhe¹⁰ on pohjimmiltaan ollut aina. Debatti on parlamentaarisen politiikan perusmuoto, johon myös äänestys sisältyy menettelyn viimeisenä askeleena. Retorisesti parlamentaarinen debatti kuuluu deliberatiiviseen (neuvottelevaan, harkitsevaan) genreen. Harvalla parlamentaarisen politiikan menettelyllä on yhtä pitkää jatkumoa tai yhtä hyvin säilynyttä statusta parlamentaarisen toiminnan ytimessä. (Palonen, 2014, s. 107–109.)

Palosen mukaan parlamentaarisen politiikan debatointityyli ilmentää politiikkaa kontingenttina toimintana paremmin kuin mikään muu menettely. Parlamentaarisen politiikan ydin piilee juuri politiikan kontingentin ja kiistanalaisen luonteen tunnistamisessa. Kontingenssi merkitsee satunnaisuutta: mahdollisuutta toimia toisin tai olla toimimatta. Mikään tapahtuma ei ole vääjäämätön, väistämätön tai välttämätön. Parlamentaarista debattia tarkastellessa on olennaista ymmärtää, että poliittiset kamppailut ovat merkittäviä vain, jos niiden lopputulemaa ei ennalta tiedetä. Toisin sanoen puheella – parlamentaarisen politiikan tärkeimmällä elementillä – on väliä ainoastaan, mikäli sillä voi vaikuttaa. (Palonen, 2019, s. 228.)

Valitettavasti tämä periaate ei nykyään toteudu täysimittaisesti. Palosen mukaan vallalla oleva käsitys parlamentista ei jätä sille juuri muuta sijaa kuin vaalissa voittaneen puolueen tai hallituskoalition tahdon toteuttaminen. Kyseinen näkemys devalvoi parlamentin historiallisen erikoisluonteen, jossa lähtökohtaisesti jokainen esityslistalle tuleva asia on mahdollinen debatoinnin kohde. Parlamentti menettää merkityksensä *pro et contra* -puheen instituutiona, jos sen rooli käsitetään vain vaaleissa ilmaistun enemmistön tahdon osoittimena. Tällaisessa parlamentissa hallitus yksin määrää esityslistan, ja parlamentaarinen debatti rajoittuu siihen, hyväksytäänkö vai estetäänkö hallitusohjelman toteutuminen. Debatille ja siten perusteelliselle parlamentaariselle menettelylle ei jää sijaa, mikäli ainoastaan äänestyksillä on merkitystä. (Palonen, 2012, s. 34–35.)

2.3.2 Parlamentaarinen menettely

Pelkkä debatoinnin roolin painottaminen ei kuitenkaan riitä. Puheen lisäksi parlamentaarinen toiminta ulottuu parlamentaariseen ajatteluun: menettelyn itsensä kunnioittamiseen ja sen asettamiseen ensisijaiseksi käsiteltäviin asiasisältöihin nähden. Itse asiassa jo periaate, jonka mukaan politiikan *muoto* on tavoiteltua politiikan *suuntaa* tärkeämpi, on merkki parlamentaarisesti toimimisesta. Parlamentaarinen me-

¹⁰ Huomionarvoista on, että parlamentissa harjoitettava retoriikka ei ole sama kuin parlamentaarinen retoriikka. Parlamentissa kuulee myös epideiktistä, forensista ja diplomaattista retoriikkaa, mutta parlamentaarista retoriikkaa on vain deliberatiivinen puhe *pro et contra*. (Palonen, 2012, s. 94.)

nettely on itsessään arvokas, eikä mikään poliittinen kysymys tai tavoite ole niin tärkeä, että se oikeuttaisi menettelytavoissa oikomisen. ”Maksoi mitä maksoi” on poliittisesti mahdoton ajatus¹¹, sillä menettely asettaa parlamentaarille toiminnalle tietyt raamit. Yhteisiin pelisääntöihin sitoutuminen on kaiken perusta. Prosessin kunnioittamisen tulee lähtökohtaisesti josta tilanteesta ylittää asiakysymykset. Menetelmä on aina ensisijainen poliittisiin tavoitteisiin nähden. (Palonen, 2019, s. 228.)

Kapea käsitys parlamentin merkityksestä loukkaa parlamentaarisen menettelyn lisäksi edustajan vapaan mandaatin periaatetta. Vapaa mandaatti on parlamentaarisen puntaroinnin ja debatin välttämätön edellytys. Ytimessä on ajatus siitä, että asioista voidaan sopia ja mieltään voi riittävien argumenttien edessä muuttaa. Tämä on ratkaiseva osa elävää parlamentaarista demokratiaa. Keskeinen seuraus parlamentista deliberatiivisena yhteisönä *pro et contra* on, että parlamentin jäseniä eivät sido mitkään äänestäjäkunnan tai puolueen ohjeistukset¹². Edustajat ovat – kuten Ankersmitin ajattelua esittelevässä alaluvussa todettiin – nimenomaan edustajia, eivät delegaatteja (*representative ≠ delegate*). Edustaja ei ole minkään tahon käsinukke, eikä hän voi luovuttaa oikeuttaan itsenäiseen arviointiin millekään ulkoiselle toimijalle, sillä laajassa mittakaavassa hän kantaa vastuuta koko maansa edusta. Vapaat parlamentaariset demokratiat nojaavat siis syystä edustajien vapaaseen mandaattiin. On toki tahoja, jotka vähintään epäsuorasti haikailevat imperatiivisen mandaatin perään¹³. Näiden tahojen narratiiveissa usein nojataan kopeaan kansansuvereniteettitulkintaan, jossa ilkeiden poliitikkojen itsekkäät pyrkimykset polkevat ”kansaa” ja sen ”tahtoa”¹⁴. (Palonen, 2019, s. 149–150.)

Parlamentaarinen toiminta ei synny itsestään, vaan sille tulee antaa aikaa ja tilaa. Poliittikka ei ole poliittikkaa ilman kontingenssia, eikä mikään päätös ole varma ennen kuin nuija on lyöty pöytään viimeisen kerran. Parlamentaarisen menettelyn kunnioittaminen ei tule todeksi vain toiveiden avulla, vaan se vaatii tekoja. Otetaan esimerkiksi Britannian parlamentista, jonka historiallisiin menettelytapoihin modernit parlamentit monelta osin pohjaavat. Westminsterissä oli ennen vanhaan tapana päästää lakiesitys seuraavaan käsittelyvaiheeseen, vaikka voimasuhteet olisivatkin selkeästi sitä vastaan. Tämä merkitsi, että vastapuolelle tarjottiin mahdollisuus reilun debatin kautta vakuuttaa muut edustajat puoltamaan kantaansa. Menettelyn koettiin olevan hyvän parlamentaarisen periaatteen mukaista – annettiinhan siinä painoarvoa parlamentissa

¹¹ Ankersmitin tapaan Palonen korostaa vastaan tulemisen merkitystä (vrt. poliittinen kompromissi, luku 2.2.2).

¹² ”Vaalilupauksista” puhuminen on lähtökohtaisesti harhaanjohtavaa. Edustaja tai vaalilista ei voi mitenkään *luvata*, että saa ajamansa asiat läpi päätöksentekoeleimessä.

¹³ Nämä äänenpainot ovat lisääntyneet jälleen esimerkiksi italialaisten populistien keskuudessa (ks. Martinico, 2021). Suomessa vaalilupauksen pitopakosta laadittiin joitain tuhansia allekirjoituksia kerännyt kansalaisaloite vuonna 2019.

¹⁴ ”Kansa” annettuna poliittisena subjektina on myytti (vrt. Butler, 2015, s. 166). Samankaltaisen ajatuksen esittää Ankersmit todetessaan, että legitiimi poliittinen valta ei kumpua edustettavista sen paremmin kuin edustajista, vaan edustajuuden prosessista itsestään (ks. luku 2.2.1).

käytävälle keskustelulle. Tavasta on sittemmin luovuttu. Rajallisten aikaresurssien vuoksi menettelyn noudattaminen voisi olla nykyään hankalaa, sillä parlamenteilla on käsiteltävänä yhä enemmän lakiesityksiä. Erimielisyyksien ratkomisen kannalta olisi kuitenkin tärkeää, ettei lakiesityksiä tyrmättäisi heti ensimetreillä, vaan että annettaisiin esitysten tekijöille mahdollisuus puolustaa näkemyksiään sekä kenties korjata kirjauksia parempaan muotoon. (Palonen, 2019, s. 177.)

2.3.3 Aika

Tästä pääsemmekin parlamentaarisen politiikan temporaalisiin eli aikaan liittyviin ominaisuuksiin. Kaikki parlamentaarinen politiikka on aikaan sidottua toimintaa. Toiminnan itsensä lisäksi on välttämätöntä hahmottaa toiminnan ajoittaminen, toistuvuus ja kesto. Toisin sanoen poliittisen toimijan ei pidä päättää ainoastaan *mitä* tämä aikoo tehdä, vaan keskeisesti myös *milloin, kuinka usein ja miten pitkään* toiminta tapahtuu. (Palonen, 2019, s. 169.) Parlamentaarisen ajan luonnetta määrittävät tietyt lainalaisuudet, vaikka pohjimmiltaan sen olemus on varsin kontingentti. Parlamenteissa ajan hahmottamisen merkitys korostuu esimerkiksi lakiesitysten etenemisessä. Lakiesityksen etenemistä voi hidastaa tai nopeuttaa ja esityksen suuntaa voi muuttaa. Askelen ottaminen taaksepäin ei kuitenkaan ole mahdollista. Vaikka aika kulkee väijäämättä eteenpäin, ei lakiesityksen matka ole lineaarinen eikä aina menestyksenkäs. (emt., s. 173.)

Parlamentaarisen ajan voisi kuvitella olevan vain eräs parlamentaarisen politiikan osa-alue, vaikka ajalla on huomattavasti laajemmalle levittyvä merkitys. Aika ei ole niinkään parlamentaarisen politiikan ulottuvuus, vaan pikemmin alateksti: epäsuora merkitys tai tema, jossa toimijat, valtasuhteet sekä proseduraaliset ja retoriset ominaisuudet operoivat. Temporaalinen alateksti ei vaikuta ainoastaan ajan ”rutiinimomaisiin” käyttökohteisiin – kuten vaikkapa siihen, paljonko aikaa varataan millekin toiminnolle – vaan aika on parlamentaarisen ajattelun olennainen rakennusosa. (Palonen, 2019, s. 198–199.)

Politiikan ajallisuudessa on karkeasti jaettuna kaksi merkitystasoa: ajassa ja ajalla pelaaminen. Ensin mainittu merkitsee ajan käsittämistä pelikenttänä, jälkimmäinen puolestaan pelivälineenä¹⁵. Palosen mukaan sekä suorat demokratiat että autoritaariset järjestelmät käsittävät ajan ainoastaan pelikenttänä. Niiden näkövinkkelistä aika näyttäytyy rajana tai vihollisena: joko haastajana ikuista valtakuntaa tavoitellessa tai seuraavien vaalien jälkeisenä tilanteena, johon istuvalla edustajalla ei ole oikeutta

¹⁵ Esimerkissä käy ilmi ajan käsittämisen ja käsitteellistämisen haasteellisuus, tarve lähestyä parlamentaarista aikaa metaforan kautta. Aika ei ole aistein havaittavissa. Siinä missä tilaan sidottu parlamentaarisen politiikan ominaisuus on sidoksissa toimijoiden ja heidän liikkeidensä näkyvyyteen, liittyy temporaalinen alateksti ajan näkymättömyyteen. Toiminnan tulkintaa ja arviointia varten tarvitaan avaruudellisia metaforia, joiden avulla temporaalista kokemusta voi ilmaista. (Palonen, 2019, s. 198–199.)

kajota. Näiden sijaan parlamentaarinen politiikka ymmärtää ajan käyttöönoton “erityisenä rajallisena valtaosuutena”, josta poliittinen pelivara kumpuaa. (Palonen, 2012, s. 204–205.) Aikaa ei tarkastella vain esteenä tai rajoitteena vaan mahdollistajana, pelivälineenä. Parlamentaarinen aika avaa poliittisia tilaisuuksia toimia, ja näitä tilaisuuksia taitavasti käyttäen saattaa saada tahtonsa läpi. Aika ei kuitenkaan ole politiikan luonnollinen liittolainen. Poliitiikan kontingentti luonne takaa, ettei taitavinkaan politiikan strategi voi koskaan täysin hallita tilanteita. (emt., s. 213.)

Parlamentaarinen politiikka saa toistuvasti osakseen moitteita kankeista ja hitaista toimintatavoista. Päätöksenteon prosesseihin halutaan lisää “tehokkuutta” – mitä sillä kukin tarkoittaaakaan. Itsessään oikeutettu kritiikki näyttyy merkillisessä valossa, kun sitä tarkastelee parlamentaarisen teorian kautta. Parlamentin syyttämisen ajan haaskaamisesta tarkoittaa, ettei puhuja täysin ymmärrä parlamentaarisen politiikan perusolemusta. Jokainen lakiesitys käy läpi monivaiheisen prosessin, kuten asiaan kuuluu. Esityksen asettaminen debatoinnin kohteeksi ei ole vain perusteellisen käsittelyn osoitus vaan myös keskustelemaan ja usein epäsopuisan parlamentin elimellinen toiminto, tärkeä osa sen luonnetta. (Palonen, 2019, s. 176.) Itse asiassa voisi väittää, etteivät nykyiset parlamentit käytä *riittävästi paljon* aikaa perusteelliseen keskusteluun. Käytettävissä oleva parlamentaarinen aika on niukentunut agendalla olevien asiakysymysten määrän kasvaessa ja edustajien puheliaisuuden lisääntyessä. Millään parlamentilla ei ole nykyisellään aikaa käsitellä kaikkia esiin nousevia asioita. Tämä taas tarkoittaa, että asioiden priorisointia vaaditaan yhä enemmän – mikä puolestaan merkitsee poliittisen vallan siirtymistä asialistan laatijalle. Nykyisellään asetelma toisin sanoen jättää enemmistöhallitukselle kohtuuttoman etusijan asialistan muodostamisessa ja siten koko poliittisen agendan hallitsemisessa. Tässä vallonjaossa parlamentti jää auttamatta toissijaiseksi. (Palonen, 2012, s. 168.)

2.3.4 Yhteenveto

Suomalainen parlamentarismi ei ole valmis. Oikeastaan voitaneen väittää, että suomalaisen parlamentarismien kehittämistyö on kuluvalle vuosikymmenelle lähes unohtunut. Suomessa politiikan “parlamentarisointi” on paljolti rajoittunut presidentin valtaoikeuksien karsimiseen, ja tämä työ saatiin kaikeksi päätökseensä jo pari vuosikymmentä sitten. Mahtipontisen, vuosikymmeniä sitten alkaneen ja lopulta perustuslakiuudistukseen huipentuneen parlamentarisointiprojektin anti vaikuttaa kaikkiaan kovin laihalta. Suomalaisen parlamentarismien kehittäminen ei ole yltänyt esimerkiksi hallituksen parlamentaarisen kontrollin tiukentamiseen, eikä juuri kukaan puhu puoluelaitoksen tai vaalien parlamentarisoinnista. (Palonen, 2012, s. 112.)

Vähemmistöhallitus auttaa nostamaan poliittisen järjestelmän parlamentaariset ominaisuudet aiempaa keskeisempään asemaan myös paloslaisessa politiikan idealiteettityypin merkityksessä. Vähemmistöhallituksen myötä parlamentaarisen puheen merkitys korostuu: hallituksen on pakko käydä dialogia oppositioyhmien kanssa,

jotta se saa lakiesityksensä läpi. Poliitiikan omaleimainen kontingentti luonne pääsee paremmin oikeuksiinsa, kun hallitus ei voi yksin sanella jokaisen päätöksen lopputulemaa. Kenties vähemmistöhallitusten "käyttöönotto" herättelisi jälleen kehittämään suomalaista parlamentarismia myös muilla keinoin. On lisäksi kiehtovaa pohtia, mitä vähemmistöhallitus merkitsisi politiikan temporaalisen alatekstin kannalta. Debatoinnin merkityksen korostuessa päätöksentekoon saatetaan kaivata lisää aikaa ja tilaa. Toisaalta jotkin lakihankkeet voivat edetä aiempaa sujuvammin, jos eduskunta löytää yhteisen sävelen. Näytösluonteiset kädenväännöt hallituksen ja opposition välillä saattavat vähentyä, kun oppositio saa käyttöönsä periaatteellisen vastustamisen lisäksi muitakin vaikuttamistyön välineitä.

3 PARLAMENTARISMI JA VÄHEMMISTÖHALLITUKSET

Ankersmitin ja Palosen kautta näyttäytyy lukuisia näkökulmia parlamentarisiin ja parlamentaariseen järjestelmään. Parlamentarismi on paitsi periaate ja ajattelutapa, myös toiminnan muoto ja menettely. Parhaiten parlamentarismi kuitenkin tunnetaan hallintomuotona. Tässä luvussa tehdään katsaus parlamentarisminkin klassikoihin, parlamentaarisen demokratian luonteeseen sekä siihen, miten vähemmistöhallitus parlamentaarisena työvälineenä istuu yhtälöön.

3.1 Parlamentarismi

Parlamentaarisen hallintotavan merkityksessä parlamentarismi viittaa läntisissä poliittisen kilpailun ja vapaan valinnan yhteiskunnissa esiintyvään vallankäytön ja vallanvaihdon mekanismiin. Laajasti määriteltynä parlamentaarinen järjestelmä on sellainen, jossa kansaneduskunta eli parlamentti näkyvästi tavalla tai toisella valvoo ja rajoittaa hallituksen valtaa. (Nousiainen, 1998, s. 233.) Parlamentaarisen järjestelmän tunnusomaisin ja merkittävin valta-asetelma määritellään perinteisesti kutakuinkin seuraavalla tavalla: hallituksen ministereineen tulee nauttia parlamentin enemmistön luottamusta ja erota, mikäli luottamussuhdetta ei enää ole (mm. Bergman, 1993a, s. 56; Ihalainen, Ilie & Palonen, 2016, s. 8; Jyränki & Nousiainen, 2006, s. 184; Nousiainen, 1998, s. 233; Nyholm, 1975, s. 10; Palonen, 2012, s. 61; Selinger, 2019, s. 3; Ståhlberg, 1927, s. 20; Wiberg & Koukkunen, 2011, s. 399).

Lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan välinen dynamiikka on modernin poliittisen ajattelun kestoaiheita. Tunnetuimpiin voimasuhteiden kuvauksiin kuuluu Montesquieun vallan kolmijako-oppi. Montesquieun (1844, s. 128–129) opin mukaan kolme valtiovaltaa tulisi pitää visusti erillään, jottei valta pääse keskittymään yhden tahon käsiin. Ajatuksena on, että lait säädetään yhtäällä, ne toimeenpannaan toisaalla,

ja kolmas taho arvioi lakien noudattamista sekä päättää tuomioista. Kolmijaon ohjenuora on liberaalin parlamentaarisen demokratian perustavimpia lähtökohtia, joskaan sen toteuttaminen käytännössä ei ole yksioikoista. Monissa poliittisissa järjestelmissä toimeenpaneva taho kahmii merkittävässä määrin valtaa lakeja säätävältä voimalta. Osin käytännöllisten ja osin periaatteellisten syiden johdosta Montesquieun vallanjakoteoriaa on haastettu monelta taholta.

Montesquieun versiossa kolmikantainen vallanjako tapahtuu tasan kaikkien osapuolten välillä: jokainen vallanhaltija on tasavahva muiden kanssa. Benjamin Constant sen sijaan nostaa lainsäädäntövallan – kansanedustuslaitoksen – muiden yläpuolelle. Hänelle vallan keskittymisen estäminen on yhtä tärkeää kuin Montesquieulle, mutta Constant painottaa selkeästi parlamentin asemaa ja kannattaa toimeenpanevan tahon valtaoikeuksien rajoittamista. Lainsäädäntövalta on yksiselitteisesti ensisijainen: sen tehtävä on ilmaista kansalaisten tahtoa ja toimeenpanovalta toteuttaa tätä tahtoa käytännössä (Constant, 2017, s. 431). Kyse ei ole vain teoreettisesta valtiovaltojen välisestä köydenvedosta, vaan lopulta koko kansakuntaa koskevasta peruskysymyksistä. Constantin mukaan vapautta ei voi olla ilman vahvaa, itsenäistä edustuslaitosta (Constant, 1815, s. 59).

Englannin perustuslakia tarkastellessaan myös Jean-Louis de Lolme (1771, s. 66) totesi parlamentin alahuoneen olevan voimakkaampi muihin valtiovaltoihin – myös monarkkiin – nähden. De Lolme hyväksyi asetelman¹⁶, mutta varoitti vallan keskittymisestä. Toimeenpanovaltaa tulee hänen mukaansa rajoittaa, sillä pakkovallan välineiden haltijana se aiheuttaa välittömimmän vaaran vapaudelle. Kuitenkin vielä tärkeämpää on lakia säätävän vallan vartioiminen, lainsäätäjillä kun on mahdollisuus kajota jopa perustuslakiin. (De Lolme, 1771, s. 161–164.) Montesquieun, Constantin ja de Lolmen näkemyksiä yhdistää lainsäädäntövallan pitäminen erillään muista valtiovalloista.

Varsin erilaisen näkökulman esittelee puolestaan Walter Bagehot (1872, s. 10), joka toteaa Englannin perustuslain tehokkuuden olevan peräisin nimenomaan toimeenpanovallan ja lainsäädäntövallan läheisestä liitosta. Liitto on niin tiivis, että Bagehot kuvaa niiden lähes täysin sulautuvan yhteen. Hän ei siis näe englantilaisen järjestelmän perustuvan *checks and balances* -tyyppiseen ajatteluun, vaan päinvastoin pitää lainsäädännön ja toimeenpanon yhteen liittämistä suotuisana asetelmana. Näkemystään Bagehot täsmentää toteamalla, että hallitus kuuluu alkuperänsä puolesta valtion lakiasäätävään osaan ja tehtäviensä puolesta valtion toimeenpanevaan osaan. Hallitus on liima, joka sitoo nämä osat toisiinsa. (emt., s. 14.) Bagehotin näkemyksessä kritiikkiä saa osakseen etenkin amerikkalaistyylinen presidenttivetoinen järjestelmä. Amerikkalainen tapa jakaa lainsäädäntö- ja toimeenpanovalta omiin erillisiin loke-

¹⁶ Tämä on merkittävä ero Montesquieun ja de Lolmen ajattelun välillä: ensin mainittu vetoaa valtiovaltojen väliseen vallan tasapainoon, jälkimmäinen tunnustaa monarkin olevan ”riippuvainen” (de Lolme, 1771, s. 66) parlamentin alahuoneesta.

roihinsa heikentää Bagehotin mukaan näitä molempia voimia ja siten tekee koko hallintotavasta kehnon. Parlamentti on näissä järjestelmissä taipuvainen vastustamaan toimeenpanovaltaa ja suitsimaan presidenttiä omien pyrkimystensä edistämiseksi. (emt., s. 23.) Toimeenpano- ja lainsäädäntövallan erottaminen toisistaan jakaa koko poliittisen elämän kahtia, mikä tekee järjestelmästä epäjohdonmukaisen, ailahtelevan ja tehottoman (emt., s. 30).

Parlamentarismien idea – käsitettiin se sitten hallintomuotona tai politiikan ideaalituotteenä – on William Selingerin tulkinnan perusteella alusta lähtien kietoutunut erottamattomasti parlamentaarisiin instituutioihin. Selingerin mukaan parlamentarismi ei ole teoreettisen ajattelun tulosta, vaan historiallisten käytänteiden ja instituutioiden tuote. Hän näkee parlamentaaristen käytänteiden muodostuneen 1700-luvun Englannissa, mutta merkityksen nämä käytänteet saivat Ranskan vallankumouksen myötä. Vallankumouksen seurauksena parlamentarismista tuli johtava paradigma Euroopassa (2019, s. 83).

Nykyään lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan parlamentaarista suhteesta valitsee verrattain sopuisa käsitys. Elena Griglio (2020, s. 3) kirjoittaa, että parlamenttien pääasiallinen tehtävä on – ja on aina ollut – toimeenpanovallan valvonta. Griglion mukaan lainsäädäntötyö on pitkään nähty edustuslaitosten keskeisimpänä toimintana, mutta tosiasiallisesti hallitukset kontrolloivat lakien säätämistä yhä enemmän. Asetelmaan sisältyy ajatus, jonka mukaan parlamenteista on tullut pikemminkin lakiin vaikuttavia tahoja kuin varsinaisia lainsäätäjiä. (emt., s. 4.)

Edellä esiteltyjä näkökulmia yhdistää edustuksellisuuden idea. Poliittinen edustus ei kuitenkaan ole nauttinut varauksetonta kannatusta. Esimerkiksi Jean-Jacques Rousseau, jonka kansanvaltainen eetos on vaikuttanut huomattavissa määrin modernien läntisten poliittisten järjestelmien kehitykseen, piti edustuksellista järjestelmää mahdottomuutena. Hänen ajattelunsa kulmakivi on, että lakiasäätävä valta kuuluu kansalle, eikä se voi kuulua kenellekään muulle. (Rousseau, 1997, s. 108.) Vaikka toimeenpanevaa valtaa käyttävä hallitus saattaa näyttäytyä ylimpänä vallankäyttäjänä, ei se todellisuudessa sitä ole. Kansalaiset voivat asettaa hallituksen virkaan, ja virassa hallitus pysyy vain niin pitkään kuin kansa suo. Hallitus ei ole kansan herra, vaan sen palvelija. (emt., s. 168.) Moderneille parlamentaarille järjestelmille ominaista edustuksellisuuden periaatetta Rousseau sen sijaan vierasti. Hänen mukaansa ylintä valtiotaltaa, kansaa, ei voi edustaa – kansansuvereniteetti ei ole delegoitavissa (emt., s. 161). Kuitenkaan nykymuotoista parlamentaarista demokratiaa käsitellessä edustuksellisuuden ideaa¹⁷ ja edustuksellisuuden ympärille rakentuneita instituutioita ei mitenkään voi jättää huomiotta. Vallanjaon ja valvonnan organisointi ja institutionalisointi on läntisissä poliittisissä järjestelmissä tavattu toteuttaa yhdistämällä parlamentarismiin edustuksellisen demokratian periaatteita ja käytänteitä.

¹⁷ Ks. luku 2.2.1.

3.2 Parlamentaarinen demokratia

Parlamentarismi ja demokratia kulkevat usein käsi kädessä. Tämä side on niin tiivis, että toisinaan näistä kahdesta käsitteestä saatetaan puhua lähes toistensa synonyymeinä. Sitä ne eivät kuitenkaan ole. Kari Palonen kuvaa parlamentarismia ja demokratian paremminkin muodostavan saman, tunnusomaisesti länsieurooppalaisyylisen poliittisen regimin kaksi puolta. Ne ovat toisilleen ikään kuin kolikon kaksi kääntöpuolta. Nykyisellään – vaikkapa suomalaisessa poliittisessä kontekstissa – on vaikeaa puhua toisesta ilman toista. Parlamentarismia ja demokratian retoriset statukset ovat silti kovin erilaiset. Harva täysin avoimesti haastaa demokratian. Itse asiassa demokratian haastamisen voi ajatella olevan mahdollista vain demokratian keinoin. Sen sijaan parlamentaarinen poliittinen toiminnan tapa kerää soraääniä. Parlamentarismi ei koskaan ole saavuttanut samaa myönteistä kaanonia kuin demokratia. (Palonen, 2019, s. 225.)

Myös William Selinger näkee kyseisten käsitteiden olevan statustensa puolesta eriarvoisessa asemassa. Hän sijoittaa parlamentarismia osaksi samaa kokonaisuutta demokratian ja liberalismia kanssa, olkoonkin, että käsitteet ovat kehittyneet eri aikoina ja eri tavoin. Yhtäläisyyksistään – etenkin vapauden ajatuksesta – huolimatta näiden käsitteiden asemat eivät ole keskenään tasavertaisia tai vakiintuneita. Selinger näkee, että modernissa poliittisessä ajattelussa parlamentarismi tapaa usein jäädä demokratian varjoon. Klassiset parlamentaariset teoriat katsotaan vanhanaikaisiksi liberaalin demokratian rinnalla. (Selinger, 2019, s. 17.) Parlamentarismia *käsitteellinen* asema saattaa vaikuttaa merkittävästi, kun ottaa huomioon parlamentaaristen *käytäntöiden* roolin moderneissa läntisissä poliittisissä järjestelmissä.

Demokratian nykymuoto vaikuttaa vielä erikoisemmalla, kun katsoo sen kehittymistä. Puhumme sujuvasti edustuksellisesta demokratiasta, vaikka sen olemassaolo on itsessään pieni ihme. Frank Ankersmit näkee edustuksellisen demokratian yhdistävän hyvin luovalla tavalla antiikkista ja keskiaikaista poliittista perinnettä: ”edustuksellisuus” ei nimittäin alun perin kuulunut alkuunkaan demokratian ideaan. Antiikin Ateenassa suora demokratia ei jättänyt tilaa poliittiselle edustajuudelle. Poliittinen edustus on peruja keskiajalta, jolloin kolme säätyä kokoontui kuninkaan puheille. Kuningas sai kutsua tai olla kutsumatta säädyt koolle, eikä tällä ollut velvollisuutta toimia säätyjen näkemysten mukaan. Edustajuudella ja demokratialla ei siis ole minäänlaista luonnollista yhteyttä: demokratiassa ei ole sisäänrakennettua edustajuuden mekanismeja, eikä edustus toisaalta perustu demokratiaan. (Ankersmit, 2002a, s. 107–108; 2002b, s. 31–32.)

Nykymuotoisen parlamentaarisen edustuksellisen demokratian juuret Ankersmit jäljittää Wienin kongressin jälkeiseen Eurooppaan. Napoleonin jälkeen länsi-Eurooppaan haluttiin rauhaa ja vakautta. Suistuminen seuraavaan konfliktien, vallankumousten ja ideologisten sotien sarjaan pyrittiin välttämään kaikin keinoin. Ratkaisun ytimessä oli niin sanotun *juste milieu* -ajattelun omaksuminen, pyrkimys tasapainoon eriävien näkemysten välillä. Konsensuksen tavoittelu todettiin epäkäytännölliseksi,

sillä kiulu kilpailevien ideologioiden välillä oli liian suuri. Konsensuksen sijaan yhteiseksi tavoitteeksi otettiin kompromissi. Kompromissin poliittinen logiikka vaatii enemmän yhteistyötä (toiminnallinen) kuin sopimusta (ideologinen). Kompromississa – toisin kuin konsensuksessa – säilyy mahdollisuus yhteistyöhön, vaikka osapuolilla olisi eriäviä näkemyksiä ja pyrkimys pitäytyä niissä. Kompromissi mahdollistaa elämisen saman katon alla, samassa poliittisessa tilassa. Tämä oli aikansa nerokas ja radikaali keksintö: kompromissin omaksuminen merkitsi ”periaatteellista periaatteettomuutta” sukupolvelle, joka vain joitain vuosia aiemmin oli ollut valmis puolustamaan periaatteitaan henkensä uhalla. Edustuksellinen demokratia oli poliittinen järjestelmä, joka parhaiten tuki kompromissin saavuttamista¹⁸. (Ankersmit, 2002a, s. 95–96; 2002b, s. 26–27.)

Parlamentarismien ja demokratian välinen kumppanuus ei kuitenkaan merkitse sitä, että nämä noudattaisivat samaa toimintaperiaatetta. Näiden kahden välillä on merkittävä juopa sen suhteen, mikä kummassakin menettelyssä lopulta ratkaisee päätöksenteon. Karkeasti yksinkertaistettuna toinen operoi määrän ja toinen laadun perusteella. Demokratiassa enemmistöt päättävät (Eskelinen, 2019, s. 134). Päätöksenteko supistuu lopulta numeroihin: kuinka moni päätöksentekoon osallistuva asettuu äänestyksessä minkäkin vaihtoehdon taakse. Demokratiassa ratkaisevaa on pääluku. Äänestyksellä on osansa myös parlamentaarisisessa menettelyssä, mutta sen toimintaperiaate on kenties vähemmän suoraviivainen. Parlamentaarisen päätöksenteon perusta piilee argumentaatioissa eli siinä, millaiset perusteet eri näkökulmille annetaan. Numeroiden sijaan keskeinen elementti on debatti ja prosessin päämäärä on löytää kaikkein tyydyttävintä kokonaisratkaisua. Moderneissa parlamentaarisisissa demokratioidissa näitä rajanvetoja on usein vaikea tehdä. Demokratia ja parlamentarismi kun ovat hitsautuneet niin kiinteästi toisiinsa ja niiden toiminnot väistämättä limittyvät keskenään.

Edustuksellisuuden nojaavan parlamentaarisen demokratian eri rakennusosat tulee ottaa huomioon järjestelmän tilaa arvioitaessa ja sen kehittämistä suunniteltaessa. Poliittisen järjestelmän lukuisilla toisistaan eroavilla toiminnoilla on merkityksensä. Korostuvatko jotkin ominaisuudet toisia enemmän? Ovatko järjestelmän parlamentaariset ja demokraattiset ulottuvuudet tasapainossa hallinnon käytänteissä? Saa daanko edustuksellisuuden suomat mahdollisuudet täysimääräisesti hyötykäyttöön? Tasapaino lienee toivottavaa, mutta päästäänkö siihen nykyisillä menettelyillä?

Vallan keskittyminen, kuten edellisessä alaluvussa havaittiin, on aiheuttanut huolta useamman vuosisadan ajan. Käytännössä ratkaisua on haettu milloin monarkin valtaoikeuksien karsimisesta, milloin suoraa demokratiaa hyödyntävistä käytännöistä. Varsin uusi näkökulma pitkäaikaiseen pulmaan on vähemmistöhallitus. Niiden yleisyys esimerkiksi Tanskassa ja Ruotsissa pakottaa toimeenpanevan vallan riippuvaiseksi edustuksellisista, lakeja säätävistä toimielimistä. (Griglio, 2020, s. 43–44.)

¹⁸ Ks. luku 2.2.2.

Tässä tutkimuksessa tarjoan vähemmistöhallituksia erääksi ratkaisuvaihtoehdoksi poliittisen järjestelmän parlamentaaristen ominaisuuksien tukemiseen.

3.3 Vähemmistöhallitus parlamentarismen tutkimuksessa

Vähemmistöhallitus on verrattain tuore tutkimuskohde. Parlamentaarinen teoria kiinnostui vähemmistöhallitusten tarkastelusta oikeastaan vasta 1900-luvun puolenvälin tienoilla. Aiheen vastaanotto on perinteisesti ollut pessimistinen. Ilmiönä vähemmistöhallitus haastaa muun muassa William H. Rikerin peliteoreettisen hallitusten muodostamista käsittelevän lähestymistavan. Riker (1962, s. 256) olettaa hallituskokoonpanon olevan ”voittava” ainoastaan, jos sillä on hallussaan parlamentin absoluuttinen enemmistö. Myöskään perinteinen koalitioteoria ei juuri anna sijaa sen paremmin kuin ymmärrystä vähemmistöhallituksille. Esimerkiksi Abram de Swaanin (1973, s. 130) mukaan hallituksen muodostamisen lopputulos on onnistunut, mikäli hallituspuolueet muodostavat parlamentin enemmistön. Rikerin tavoin de Swaan näkee vähemmistöhallituksen parlamentaarisena kummajaisena: vajaamittaisena varjona, joka jää jäljelle, kun enemmistöhallituksen muodostamisessa epäonnistutaan.

Pekka Nyholm opponoi näitä koalitio- ja peliteoreettisia näkemyksiä vähemmistöhallituksesta epätäydellisenä enemmistöhallituksen kuorena. Nyholmin mukaan hallituksen erityislaatuista vähemmistöluonnetta ei voi sivuuttaa poliittisen päätöksenteon ymmärtämiseen pyrittäessä (1975, s. 36). Vähemmistöhallitus tulisi nähdä omana kategorianaan, joskin Nyholm asemoi sen koalitioprosessin ”vähemmän onnistuneeksi” lopputulemaksi, varasuunnitelmaksi enemmistön muodostamisen osoittautuessa mahdottomaksi (emt., s. 16). Nyholm kuitenkin tunnustaa vähemmistöhallituksen olevan Suomen silloisessa ”negatiivisen luottamuksen” järjestelmässä eräänlainen parlamentaarista joustavuutta lisäävä ”varaventtiili” (emt., s. 26).

Käänteentekevä teos vähemmistöhallitusten politologisessa käsittelyssä on Kaare Strømin *Minority Government and Majority Rule* (1990). Nykyään sen voi lukea eräänlaiseksi aiheen perusteokseksi¹⁹. Kyseessä on mittava kansainvälinen tutkimus vähemmistömuotoisten hallitusten muodostumisesta ja suoriutumisesta parlamentaarisisissa demokratioissa. Strømin teos kokoaa yksiin kansiin empiiriset havainnot vä-

¹⁹ Teos on kieltämättä melko iäkäs. Pidän sitä silti relevanttina ja hyvin aikaa kestäneenä. Tutkimuksen otanta on valtavan laaja: se käsittää 15:n läntisen parlamentaarisen demokratian kaikki hallitukset yli 40 vuoden ajalta, yhteensä 356 hallitusta. Tällä volyyymilla uskon empiiristen havaintojen pätevän yhä varsin hyvin. Huomattavaa on lisäksi, että teosta hyödynnetään lähes jokaisessa aiheetta käsittelevässä tekstissä – myös nykyään. Tässäkin mielessä teoksen sivuuttaminen tuntuisi keinotekoiselta. Kyseessä on kattava perusteos, joka auttaa ymmärtämään vähemmistöhallituksia poliittisena työvälineenä: niiden toimintalogiikkaa, merkitystä ja mahdollisuuksia.

hemmistöhallitusten elinkaaresta ja haastaa perinteiset peliteoreettiset ja koalitioteoreettiset näkemykset vähemmistöhallituksista. Teoksen johtava teesi on, että vähemmistöhallitus voi onnistua tehtävässään aivan yhtä hyvin kuin enemmistöhallitus.

Strøm näki, että vähemmistöhallitusten muodostamista voi käsitellä poliittiseen umpikujaan ajautumisen sijaan täysin rationaalisen toiminnan tuloksena. Taustalla on puolueiden keskeisten johtohahmojen arvio hallitusvastuun "hinnasta": voiko puolue saavuttaa sille tärkeitä tavoitteita tarjolla olevan hallituskokoonpanon voimin, onko sen tingittävä jostakin sille merkittävästä asiasta ja onko ympäröivä yhteiskunnallinen tila sille ja sen tavoitteille ylipäättään suotuisa. Kunkin puolueen päätös osallistua tai olla osallistumatta hallitusvastuuseen perustuu laskelmaan tai arvioon päätöksen hinnasta: saavutettavien etujen suhteesta mahdollisiin riskeihin. (Strøm, 1990, s. 49–48.)

Vähemmistöhallituksen menestys riippuu pitkälti siitä, miten se onnistuu saamaan parlamentin enemmistön esityksensä taakse. Enemmistön muodostamisen strategiaa valitessaan hallituksen tulee jälleen arvioida kunkin vaihtoehdon hinta. Lyhykäisyydessään hallituksen tehtävä on hankkia tukea parhaalle mahdolliselle lakipaketille alimpaan mahdolliseen hintaan. Teoriassa kustannustehokkain ratkaisu – tilanne, jossa vähemmistöhallitus joutuu tekemään vähiten myönnytyksiä poliittisen agendan suhteen – on *ad hoc*-strategia, jossa hallitus voi valita "edullisimman" yhteistyötahon kysymysperustaisesti. Tämä mahdollistaa hallitukselle paljon liikkumatilaa, mutta myös altistaa tappiolle. Mikäli hallituksen tavoite on maksimoida vaikuttavuutensa, lienee vähiten houkutteleva strategiavaihtoehto muodollinen ulkoinen tuki yhteistyösopimuksineen, sillä yhteistyön vakiinnuttaminen edellyttää suurempien kompromissien tekemistä eri osapuolten kesken. Sopimukset tarjoavat kuitenkin muita etuja: ne takaavat ainakin jossakin määrin yhteistyön jatkuvuuden ja täten parantavat hallituksen paineensietokykyä. Strategian valintaan vaikuttaa se, missä määrin hallitus on valmis tekemään myönnytyksiä agendan kontrolloinnin suhteen ulkoisen tuen vakiinnuttamisen nimissä. Mitä vahvempi hallitus on, sitä houkuttelevampana *ad hoc*-yhteistyöhön nojautuminen näyttäytyy. (Strøm, 1990, s. 108–109.)

Strømin tutkimuksesta selviää, että monilla mittareilla tarkasteltuna vähemmistöhallitukset vaikuttavat suoriutuvan tehtävästään kutakuinkin yhtä hyvin kuin enemmistökoalitiot²⁰. Toisinaan ne pärjäävät jopa paremmin. Esimerkiksi hallituksen eroamisen syitä tarkastellessaan Strøm huomasi, että enemmistökoalitiot joutuvat vähemmistöhallituksia useammin astumaan syrjään häviön tai kriisin vuoksi (Strøm, 1990, s. 121–123). Myös vaalimenestystä mitattaessa vähemmistöhallitus vetää pidemmän korren: vähemmistöhallituksessa toimineen puolueen kannatus kärsii vaaleissa

²⁰ Pitää paikkansa, että vähemmistöhallitukset ovat useilla mittareilla yhden puolueen enemmistöhallituksia heikompia (Strøm, 1990, s. 129), mutta tällä huomiolla ei ole kovin suurta merkitystä oman tutkimukseni suhteen. Suomessa yhden puolueen enemmistöhallitus ei koskaan ole ollut mahdollinen, eikä siitä todennäköisesti tule tulevaisuudessakaan mahdollista pirstaloituneen puoluekentän ja lukuisten melko tasaväkisten puolueiden vuoksi.

merkittävästi vähemmän kuin enemmistökoalition osallistuneen puolueen kannatus (emt., s. 124).

Minority Government and Majority Rule on jättänyt jälkensä vähemmistöhallituksia käsittelevään kirjallisuuteen: ilmestymisensä jälkeen teos on löytänyt tiensä liki jokaisen aihetta tarkastelevan tekstin lähdeluetteloon. Strømin ansiota tai ei, 2000-luvulla huomattava osa aihetta käsittelevästä kirjallisuudesta suhtautuu vähemmistöhallitukseen myönteisesti tai vähintään neutraalisti. Akateeminen debatti vaikuttaa toistuvasti kilpistyvän kysymykseen siitä, onko moinen hallitusmuoto ”toimiva”, ”toivottava” tai kenties jopa enemmistöhallitusta ”parempi”. Tutkimusten lopputulema on varsin usein hengeltään diplomaattinen: vähemmistöhallitus ei ole sen huonompi tai parempi kuin enemmistöhallitus (esim. Christiansen & Pedersen, 2014, s. 942; Damgaard, 2004, s. 389–390), hallitusmuodot vain ovat toimintaperiaatteiltaan erilaiset. Tutkijoista moni asemoi vähemmistöhallitukset altavastajaksi ikään kuin niitä olisi aiemmin ymmärretty ja kohdeltu väärin. Vähemmistöhallitus on tuntematon ilmiö (Klüver & Zubek, 2018, s. 719) ja politiikan tutkimuksen olisi syytä päivittää näkemystään optimistisempaan suuntaan (Damgaard, 2004, s. 290). Christoffer Green-Pedersen (2001) jopa viittaa menestyksekkäisiin vähemmistöhallituksiin ”tanskalaisena ihmeenä”.

Vähemmistöhallitusten tutkimus keskittyy merkittävältä osin lainsäädäntötyön tutkimiseen. Hallitusten toiminnan tutkimisessa hyödynnetään runsaasti hallitusohjelmia. Tutkijalle hallitusohjelmat ovat käteviä dokumentteja: niissä on (enemmän tai vähemmän) selkeästi mustaa valkoisella hallituksen tavoitteista, ja näitä tavoitteita voi myöhemmin verrata toteutuneeseen lainsäädäntöön. Vähemmistöhallitusten suoriutumista tarkastellaan esimerkiksi sen perusteella, miten hyvin ne pysyvät hallitusohjelman määrittelemässä aikataulussa (Klüver & Zubek, 2018), tai verrataan toteutuneita lakipaketteja hallitusohjelmien sisältöön (Christiansen & Pedersen, 2014).

Oppositionäkökulma on vähemmistöhallituksia tarkastellessa keskeinen. Parlamentaarisen opposition ja hallituksen välinen suhde muodostuu varsin erilaiseksi hallituksen enemmistö- tai vähemmistöstatuksesta riippuen, sillä opposition rooli lakien säätämisessä on merkittävästi suurempi vähemmistö- kuin enemmistöhallituksen toimikauden aikana. Christiansenin ja Damgaardin (2008) mukaan lainsäädäntöön vaikuttaminen tapahtuu kahdella tavalla. Ensimmäinen tapa on suora vaikuttaminen niin sanottujen ”vaihtoehtoisten enemmistöjen” ja niihin kuuluvien neuvottelujen kautta. Lisäksi oppositio vaikuttaa vähemmistöhallitukseen epäsuoralla, passiivisemmalla tavalla: hallitus arvioi opposition mahdollisia reaktioita ja näiden arvioiden mukaan muokkaa toimiaan jo etukäteen. (Christiansen & Damgaard, 2008, s. 55.) Hastings (2011, s. 46) puolestaan näkee, että skandinaavisissa parlamentaarisisissa järjestelmissä vastustaja kohdataan kumppanina: oppositiovoimat otetaan mukaan parlamentaariseen työhön, jolloin säädettävät lait ovat ennemmin kompromissin tuloksia kuin muualta saneltuja määräyksiä. Hastingsin mukaan muutokset vähemmistöhalli-

tusten ja parlamentaaristen oppositioiden välisissä suhteissa vahvistavat skandinaavisten järjestelmien sopeutumiskykyä ja kekseliäisyyttä. Osallistava poliittinen kulttuuri johdattaa toimijoita kohti ratkaisuja, joissa pragmaattisuus voittaa dogmit. Opposition integrointi päätöksentekoprosesseihin vaikuttaa varsin onnistuneesti vastavan oikeudenmukaisen ja yhdenvertaisen demokratian kohtaamiin haasteisiin. (emt., s. 57.)

Johdantoluvussa totesin, että politiikan tutkimus on käsitellyt vähemmistöhallituksia yllättävän niukalti. Materiaalia löytyy kyllä, mutta missään tapauksessa ei voi puhua runsaudenpulasta. Mainintoja vähemmistöhallituksista esiintyy siellä täällä – usein kuriositeetin tasolla tai muuten ohimennen – mutta aiheeseen pääasiallisesti syventyvää kirjallisuutta on vähemmän. Kenties juuri tutkimusten vähäisen määrän vuoksi en ole aiheeseen perehtyessäni havainnut merkittäviä keskenään kilpailevia koulukuntia. Nykyisellään ymmärrän vähemmistöhallituksia käsittelevän tutkimuksen omana alueenaan parlamentarismen tutkimuksen sateenvarjon alla, tai toisaalta kilpailevana suuntauksena perinteiselle koalitioteorialle.

Pääpiirteittäin vähemmistöhallituksia käsittelevät artikkelit pysyttelevät perinteisillä alueilla. Vähemmistöhallitusten toiminnassa painotetaan yhteistyön merkitystä ja hyviä keskusteluyhteyksiä opposition suuntaan. Useimmiten perspektiivi pysyy kansallisten parlamenttien sisällä, joskin toisinaan näkee poliittisten järjestelmien välillä tapahtuvaa kansainvälistä vertailua. Tavanomainen tutkimuskohde on kansallisten hallitusten työskentely, jota tavalla tai toisella peilataan laadittuihin hallitusohjelmiin. Teksteissä painottuvat päätöksenteon sujuvuus, suoraviivaisuus ja myös joustavuus. Harva teksti kuitenkaan irtautuu niin sanotusta arkitodellisuudesta. Teorettisempi tutkimusote puuttuu oikeastaan täysin. Jää epäselväksi, mitä vähemmistöhallitus merkitsee tai merkitsisi vaikkapa demokratian toteutumisen tai parlamentaarisen ihanteen kannalta. Ruotsalaisia vähemmistöhallituksia tutkineen Torbjörn Bergmanin (1993b, s. 298–299) mukaan huomiota tulisi siirtää aiempaa enemmän instituutioiden ja säännösten suuntaan.

Omassa työssäni pyrin suuntaamaan huomiota tähän tyhjiöön. Tavoitteeni on avata periaatteellisempaa keskustelua vähemmistöhallituksista ja niiden mahdollisuuksista. Tulokulmani on nimenomaan teorettinen, ja keskityn tarkastelemaan tapoja, joilla vähemmistöhallitus voisi palvella modernin suomalaisen poliittisen järjestelmän parlamentaarisia ominaisuuksia.

4 PARLAMENTARISMI JA VÄHEMMISTÖHALLITUKSET SUOMESSA

Suomen hallitukset ovat tavanneet olla muodoltaan joko enemmistö-, vähemmistö- tai virkamieshallituksia. Parlamentaarinen enemmistöhallitus on kyseessä silloin, kun hallitusvastuuseen osallistuvat puolueet muodostavat eduskunnan enemmistön (50 % + 1, toisin sanoen >101 edustajaa). Parlamentaarisella vähemmistöhallituksella puolestaan on vähemmän kuin puolet eduskunnan kansanedustajista, toisin sanoen alle 100 edustajaa 200:sta. Virkamieshallitus on luonteeltaan väliaikainen toimeenpanoelin, joka ei poliittisesti linjaa asioista. Virkamieshallituksen tehtävä on hoitaa valtakunnan hallinnollisia toimia tilanteessa, jossa parlamentaarista hallitusta ei syystä tai toisesta saada muodostettua.

Virkamieshallitus eroaa enemmistö- ja vähemmistöhallituksista siten, että siinä toimii yksinomaan niin kutsuttuja ammattiministereitä. Ammattiministeri on henkilö, joka ei edusta hallituksessa poliittista puoluetta. Nykyisen perustuslain (731/1999) puitteissa puhtaan virkamieshallituksen nimittäminen ei käytännössä ole mahdollista, sillä nykyään pääministerin valitsee presidentin sijaan eduskunta. Ammattiministerien nimittäminen sen sijaan on yhä mahdollista. Ammattiministereitä on toiminut viimeksi 2000-luvun alussa Lipposen II hallituksessa.

Erityistilanteessa – esimerkiksi hallituskausien välissä vanhan hallituksen erotua ja ennen uuden hallituksen nimittämistä – hallinnon ohjauksesta vastaa toimitusministeristö. *Politiikan sanakirjan* (Wiberg & Koukkunen, 2011, s. 544) mukaan toimitusministeristöllä on kaksi merkitystä. Ensinnäkin se viittaa eronpyynnön esittäneeseen hallitukseen, joka jatkaa tehtävässään seuraavan hallituksen nimittämiseen saakka. Syyt ovat käytännölliset: valtakunnan hallinnollinen toimintakyky on turvattava kaikissa tilanteissa. Toimitusministeristö ei yleensä tee poliittisia linjauksia, vaan sen tehtävä on toteuttaa rutiininomaisia hallintotoimia. Toisinaan näkee myös puhutavan virkamieshallituksista toimitusministeristöinä. Tässä tutkimuksessa teen kui-

tenkin selkeän eron näiden kahden välille: virkamieshallitukset ovat virkamieshallituksia, toimitusministeristöt taas eronpyynnön jättäneitä parlamentaarisia hallituksia, jotka jatkavat toimessaan uuden hallituksen nimittämiseen saakka.

4.1 Positiivinen ja negatiivinen parlamentarismi

Luottamus on parlamentaarisen hallintotavan kulmakivi. Parlamentarisessa kontekstissa luottamus merkitsee hallituksen vastuunalaisuutta parlamentille. Parlamentin tulee – poliittisesta järjestelmästä riippuen – joko aktiivisesti tukea tai vähintään passiivisesti sietää kulloistakin hallitusta (Nousiainen, 1998, s. 233; Nyholm, 1975, s. 1). Olennaista on hallituksen tilivelvollisuus parlamentille: mikäli parlamentin enemmistö äänestyksellä osoittaa vastustavansa hallitusta, on hallituksen erottava. Huomionarvoista on se, että parlamentaarinen periaate tai menettely ei itsessään vaadi hallitusvastuuseen osallistuvien puolueiden muodostavan parlamentin enemmistöä. Tuen hallituksen valitsemalle linjalle voi antaa myös oppositiosta käsin. (Bergman, 1993a, s. 56.)

Torbjörn Bergmanin mukaan parlamentin ja hallituksen välisen luottamussuhteen luonnetta voi hahmottaa sen mukaan, miten hallitus nimitetään tehtävänsä. Hallituksen nimittämisessä ja siten parlamentin ja hallituksen välisessä suhteessa on kaksi erilaista perussääntöä. Positiivinen perussääntö eli positiivinen parlamentarismi edellyttää, että parlamentin enemmistön tulee hallituksen nimittämismvaiheessa aktiivisesti tukea hallitusta. Toisin sanoen virkaan nimittäminen tapahtuu äänestämällä: parlamentin enemmistön tulee äänestyksen kautta ilmaista hyväksyntänsä nimitettävälle hallitukselle. (Bergman, 1993b, s. 287.)

Negatiivisessa parlamentarismissa sitä vastoin ei kysytä parlamentin mielipidettä muodostettavasta hallituksesta. Hallituksen nimittää esimerkiksi presidentti tai parlamentin puhemies, ja hallitus saa toimia tehtävässään niin pitkään kuin parlamentti sallii. Hiljaisuus tulkitaan tässä mallissa myöntymisen merkinä. Hallitus pysyy vallassa kunnes parlamentin enemmistö äänestää hallituksen epäluottamuksesta ja/tai hallitus eroaa. (Bergman, 1993a, s. 57.) Ilmiö on tunnistettu aiemminkin. Esimerkiksi Pekka Nyholm (1975) luonnehti parlamentin ja hallituksen välistä asetelmaa luottamuksen kautta. Hänen mukaansa (silloiseen) suomalaiseen parlamentarismiin kuului ”negatiivisen luottamuksen” määritelmä, jossa hallitus nauttii eduskunnan luottamusta kunnes eduskunta toisin ilmaisee.

Parlamentin ja hallituksen välinen perussääntö vaikuttaa kielivän poliittisen järjestelmän muistakin ominaisuuksista. Positiivisen ja negatiivisen parlamentarismien käsitteet hahmotellut Bergman (1993b) tutki Ruotsin perustuslakiuudistusta vuodelta 1975 ja huomasi yhteyden (1) ruotsalaistyyppisten (negatiivisten) hallituksenmuodos-

tussääntöjen, (2) vähemmistöhallitusten yleisyyden ja (3) lyhyen hallituksenmuodostusproessin välillä. Myös Nyholm näki eduskunnan ja hallituksen välisen negatiivisen luottamuksen osaltaan myötävaikuttaneen vähemmistöhallitusten syntyyn Suomessa (Nyholm, 1975, s. 16). Hallituksenmuodostusprosessi puolestaan vaikuttaa Bergmanin ja Strømin (2011) pohjoismaisia parlamentaarisia järjestelmiä tarkastelleen tutkimuksen mukaan olevan huomattavasti lyhyempi Norjassa, Ruotsissa ja Tanskassa, missä vähemmistöhallituksia syntyy usein, verrattuna Islantiin ja Suomeen, missä vähemmistöhallituksia ei tapaa muodostua. Ensin mainituissa maissa hallituksen muodostaminen ajautuu umpikujaan verrattain harvoin, ja hallitusneuvottelut kestävät keskimäärin noin viikon²¹. Jälkimmäisissä maissa ongelmia koalition muodostamisessa ilmenee useammin ja prosessi on tyypillisesti keskimäärin kuukauden mittainen. (Bergman & Strøm, 2011, s. 51.)

Negatiivisen ja positiivisen parlamentarismien merkitystä on erityisen mielenkiintoista tarkastella Suomen poliittisessa järjestelmässä, sillä Suomi on menneiden vuosikymmenten aikana siirtynyt negatiivisesta perussäännöstä positiiviseen. Alkuperäisen hallitusmuodon (94/1919) 36 § mukaan Suomen valtioneuvoston kutsuu koolle tasavallan presidentti. Nimittämisvaiheessa eduskunta ei aktiivisesti osoittanut tukeaan hallitukselle, vaan riitti, että eduskunnan enemmistö sieti hallitusta ja sen toimia. Luottamuspuola osoitettiin äänestämällä, ja mikäli luottamussuhdetta ei enää ollut, tuli hallituksen erota. Vuoden 1919 hallitusmuodon 27 § nojalla myös presidentillä oli epäsuora valta erottaa hallitus hajottamalla eduskunta.

Suomalaista poliittista järjestelmää on huomattavan pitkään leimannut presidenttikeskeisyys. Puolipresidentiaalisessa järjestelmässä – presidenttivaltaisen ja parlamentaarisen järjestelmän sekamuodossa – Suomen presidentillä oli kiistaton asema lainsäädännön valmistelussa sekä toimeenpanovallan ohjaavana voimana. Perustuslaki takasi tasavallan presidentille huomattavia valtaoikeuksia, ja oli pitkälti presidentistä itsestään kiinni, miten laajasti hän valtaa käytti. (Niemi, Raunio & Ruostetsaari, 2017, s. 160–161.) Tasavallan presidentin keskeinen asema korostui eritoten Urho Kekkonen pitkällä kaudella. Tuona aikana presidentti-instituutio muuttui valtakeskukseksi, joka nousi kansallisessa päätöksenteossa eduskunnan ja valtioneuvoston rinnalle toisinaan jopa ohittaen ne. Silloinen valtiosääntö sekä puoluekentän rakenne suosi vallan keskittymistä pääministerin sijaan presidentille. Suomen poliittisen järjestelmän parlamentaariset piirteet olivat koetuksella eritoten 1960- ja 1970-lukujen aikana presidentti Kekkonen ryhtyessä itse hallitusneuvottelijaksi ja hajottaessa eduskunnan useampaan otteeseen. (Jyränki & Nousiainen, 2006, s. 68–69.)

Suomalaisen järjestelmän parlamentarisointiin tähtäävää valtiosäännön kokonaisuudistushanketta yritettiin viedä läpi ensimmäistä kertaa 1960–1970-lukujen taitteessa. Hankkeen keskeinen tehtävä oli selvittää, miten eduskunnan asemaa voidaan

²¹ Poikkeuksia luonnollisesti on: esimerkiksi Ruotsissa Löfvenin II hallitus saatiin muodostettua vasta historiallisen pitkän, kuukausia kestäneen yrittämisen jälkeen tammikuussa 2019.

vahvistaa ja siten kehittää järjestelmän parlamentaarisia piirteitä. (Jyränki & Nousiainen, 2006, s. 74–75.) Hanke kaatui lopulta vuonna 1974, mutta se raivasi tietä 1980- ja 1990-lukujen monille osauudistuksille (emt., s. 81). Merkittävä hallituksen muodostamista koskeva muutos tehtiin vuonna 1987. Uusi muotoilu (Laki Suomen hallitusmuodon muuttamisesta 575/1987) 36 §:ään korosti ministerien parlamentaarista tilivelvollisuutta eduskunnalle. Se myös edellytti, että hallituksen jäseniä nimitettäessä presidentin tuli kuulla eduskuntaryhmiä sekä eduskunnan puhemiestä.

Lainsäädännön osauudistukset ja hankkeet – niin onnistuneet kuin epäonnistuneet – voi nähdä osana eräänlaista vuosikymmenten mittaista polveilevaa prosessia. Uudistustyö huipentui vuonna 2000 voimaan astuneeseen perustuslakiuudistukseen. Parlamentaarisesta näkökulmasta katsottuna merkittävin muutos koski juuri hallituksen muodostamista. Valtioneuvoston muodostaminen osoitettiin uuden perustuslain (731/1999) 61 §:n nojalla täysin eduskunnan käsiin. Presidentille jäi vain seremoniallinen rooli nimittää eduskunnan enemmistön valitsema pääministeri tehtävänsä. Uuden perustuslain astuessa voimaan Suomi muuttui negatiivisen parlamentarismista maasta positiivisen parlamentarismiksi. Hallitusvallan käytössä painopiste siirtyi presidentti-instituutiosta eduskunnan luottamuksen varassa toimivaan valtioneuvostoon (Jyränki & Nousiainen, 2006, s. 151–152). Nykyisin Suomen poliittista järjestelmää kuvannee parhaiten sana ”parlamentaarinen”²², vaikka järjestelmä ei presidentin huomattavan ulkopoliittisen vallan vuoksi puhtaan parlamentaarinen olekaan (Niemi, Raunio & Ruostetsaari, 2017, s. 168).

Nykyistä suomalaista järjestelmää kutsutaan toisinaan nimityksillä kuten ”enemmistöparlamentarismi”²³ tai ”normaaliparlamentarismi”²⁴, mutta tässä tekstissä pitäydyn käyttämästä moisia käsitteitä. Käsitteet ovat kovin ylimalkaisia, eivätkä nähdäkseni kuvaa suomalaista järjestelmää erityisen hyvin. ”Enemmistöparlamentarismi” viittaa Westminster-malliseen kaksikamariseen järjestelmään, jollaista Suomessa ei ole. ”Normaali” (merkityksessä ”normien mukainen” tai ”standardi”) puolestaan on ylipäättään keho sana poliittisen järjestelmän luonnehdintaan. Se viittaa jonkinlaiseen määrättyyn ”normaalitilaan” ja implikoi, että on olemassa myös ”epänormaali” – toisin sanoen poikkeava tai väärä – asiointi. Lisäksi, kuten aiemmin jo todettiin, suomalaisessa järjestelmässä on tiettyjä erityispiirteitä, jotka lähtökohtaisesti erottavat sen ideaalittyyppisestä parlamentarisesta järjestelmästä²⁵. Eräs historiallinen erikoisuus ovat verrattain monilukuiset suomalaiset vähemmistöhallitukset.

²² Uuden ulottuvuuden suomalaiseen parlamentarismiin – ja parlamentarismiin ylipäättään – toi Euroopan unionin jäsenyys. Väitetään esimerkiksi, että yksittäisen jäsenvaltion valta tehdä itsenäisiä päätöksiä on EU-jäsenyyden myötä merkittävästi kaventunut (esim. Väyrynen, 1998). Tässä tutkimuksessa en kuitenkaan syvenny aiheeseen tämän enempää, vaan selvyyden nimissä tyydyn liikkumaan vain kansallisella tasolla.

²³ Esim. Helsingin Sanomat, 26.2.1995.

²⁴ Esim. Helsingin Sanomat, 1.3.2000.

²⁵ Ideaalin mukaista mallia ei ole milloinkaan ollut olemassa muutoin kuin ajatuksen tasolla.

4.2 Suomen vähemmistöhallitukset

Itsenäisyyden aikana Suomessa on toiminut 20²⁶ vähemmistömuotoista hallitusta (Valtioneuvosto, 2020). Ensimmäinen suomalainen vähemmistöhallitus oli vuonna 1919 muodostettu Kaarlo Castrénin hallitus ja toistaiseksi viimeinen, Miettunen III, erosi vuonna 1977. Tähän alalukuun olen laatinut koonnin suomalaisten vähemmistöhallitusten toiminnasta, jotta niiden luonnetta voi ymmärtää paremmin. On kuitenkin olennaista ottaa huomioon, että 1900-luvun hallituksia – sen paremmin enemmistö- kuin vähemmistömuotoisia – ei voi suoraan verrata nykyhallituksiin, sillä niiden toimintaympäristö on poikennut nykyisestä varsin lukuisin tavoin. Sodat, pula-aika, köyhyys ja läpikotaisin erilainen yhteiskuntarakente vaikuttavat toki nekin, mutta oman tutkimukseni kannalta vielä merkittävämpää on edellä kuvattu, vuoden 2000 perustuslakiuudistuksen myötä tapahtunut perustavanlaatuinen muutos Suomen parlamentaarisessa toimintaympäristössä.

4.2.1 Castrénista Miettuseen

Suomessa vähemmistöhallitus on useimmiten muodostettu enemmän tai vähemmän pakon sanelemana. Ne ovat olleet B-vaihtoehto tilanteissa, joissa enemmistökoalition muodostaminen ei syystä tai toisesta onnistu. Enemmistön muodostamisessa epäonnistuminen on monessa tapauksessa johtunut yksinkertaisesti näkemys- ja linjaeroista: kaikki puolueet eivät kerta kaikkiaan mahdu samaan hallituskokoonpanoon. Varsin pitkään esimerkiksi poliittisen oikeiston ja vasemmiston välinen hallitusyhteistyö nähtiin sulana mahdottomuutena, mikä rajasi merkittävästi koalitionvaihtoehtojen määrää. Myös pienemmän mittaluokan erimielisyydet ovat estäneet tiettyjä puolueita toimimasta samassa hallituksessa. Esimerkiksi 1920-luvulla kielikysymys viilensi maalaisliiton ja ruotsalaisen kansanpuolueen välejä. Jälkimmäinen vetäytyi hallitusneuvotteluista Kallio II:n muodostamisen aikoihin todennäköisesti juuri maalaisliiton ja ruotsia puhumattoman Kyösti Kallion vuoksi. (Heiskanen et al., 1977a, s. 405–406.) Asiakysymysten lisäksi vaikutusta on henkilökemioilla. Kokoomus ei esimerkiksi halunnut osallistua Kivimäen hallitukseen, sillä puolue suhtautui kielteisesti Kivimäkeen hallituksen muodostajana²⁷ (emt., s. 510). Toisinaan puolueet eivät ole ol-

²⁶ Vähemmistöhallitusten määrä riippuu hieman laskentatavasta. Esimerkiksi vuonna 1918 muodostettu Ingman I luetaan joissain yhteyksissä vähemmistöhallitukseksi, vaikka sillä oli vankka enemmistö silloisessa vajaanpuolueisessa ”tynkäeduskunnassa”. Tässä yhteydessä olen päättänyt myötällemään Valtioneuvoston verkkosivuilla esitettyjä lukuja.

²⁷ Kokoomus kielsi omiaan lähtemästä mukaan hallitukseen, mutta Kivimäki onnistui houkuttelemaan joitain kokoomustaustaisia ammattiministereitä riveihinsä.

leet niin sanotusti hallituskelpoisia. Esimerkiksi sosialidemokraattisen puolueen sisäiset kamppailut²⁸ 1950-luvun lopulla estivät sen osallistumisen hallitusvastuuseen ja täten - vaihtoehtojen kaventuessa - osaltaan johtivat lukuisten vähemmistö- ja virkamieshallitusten muodostamiseen.

Enemmistökoalitioiden muodostamisen kannalta erityisen hankalaa aikaa elettiin 1920-luvulla. Vuosikymmenen aikana toimineista kolmestatoista hallituksesta kaksi oli enemmistömuotoisia, kaksi virkamieshallituksia ja peräti yhdeksän vähemmistömuotoisia. Näistä yhdeksästä vähemmistöhallituksesta kuusi toimi peräjälkeen vuosina 1925–1930. Johtava syy vähemmistöhallitusten taajaan muodostamiseen piilee silloisessa kireässä poliittisessa ilmapiirissä. 1920-luvulla oikeiston ja vasemmiston yhteistyö oli sula mahdollisuus, eikä sosialidemokraattien hallitukseen meno ylipäätään tullut kyseeseen vuosikymmenen alkupuolella²⁹.

Enemmistökoalition aikaansaamisen haasteita kuvaa monella tapaa Mantereen hallituksen muodostaminen. Sunila I:n kaatuminen sosialidemokraattien alkuunpanemaan välikysymykseen vuonna 1928 johti harvinaisen vaikeisiin hallitusneuvotteluihin. Vakiintuneen tavan mukaisesti uuden hallituksen muodostaminen olisi kuulunut edellisen hallituksen kaatajille. Sosialidemokraatit kuitenkin kieltäytyivät vastuusta vedoten siihen, etteivät nähneet edellytyksiä toteuttaa mieleistään ohjelmaa. Tämä mutkisti tilannetta. Kaadetun hallituksen pääministeripuolue maalaisliitto ei halunnut tehtävään, sillä sen mukaan vastuu kuului epäluottamuslauseen aiheuttajille. Myös kokoomus vastusti työhön ryhtymistä. Lopulta presidentti osoitti tehtävän edistyspuolueen Oskari Mantereelle. Edistyspuolue näki, että on parempi tarttua toimeen kuin suostua virkamieshallitukseen tai pahimmillaan eduskunnan hajottamiseen ja uusiin vaaleihin. (Heiskanen et al., 1977a, s. 445–446.)

Mantereen hallituksen muodostaminen peilaa mielestäni hyvin laajempaa hierarkiaa, jonka enemmistö-, vähemmistö- ja virkamieshallitusten välillä voi havaita. Jos ensisijaiseen vaihtoehtoon eli enemmistöön ei yllätä, on jokin taho usein ottanut vähemmistömuotoisen hallituksen hoitaakseen, jotta virkamieshallitus - saati ennenaikaiset vaalit - saadaan vältettyä. Vähemmistöhallitusten muodostamista on historiassa pääosin karsastettu, mutta niiden tarjoamiin mahdollisuuksiin on silti tartuttu tilanteen niin vaatiessa. Parlamentaaristen hallitusvaihtoehtojen ollessa täysin pois suljettuja on virkamieshallitus toiminut väliaikaisena hallinnollisten elintoimintojen ylläpitäjänä. Virkamieshallitus on ikään kuin varasuunnitelman varasuunnitelma.

Suomalaiset vähemmistöhallitukset ovat useimmiten kuuluneet kokoonpanonsa puolesta poliittiseen keskustaan. Historiallisesti korostuu etenkin edistyspuolueen rooli. Toimintansa aikana puolue osallistui vähemmistöhallitukseen kahdeksan kertaa

²⁸ Puolueen sisäinen oppositio - Väinö Tanneria vastustaneet "skogilaiset" - irtaantui lopulta omaksi puolueekseen ja osallistui muutamaaan hallituskokoonpanoon 1950- ja 1960-luvuilla.

²⁹ Tämä ei kuitenkaan merkinnyt sivustakatsojan roolia sosialidemokrateille: huomattavan suurena ryhmänä se oli vaa'ankieliasemassa ja asettui usein tukemaan keskustalaisia vähemmistöhallituksia.

ja toimi vähemmistöhallituksen pääministeripuolueena peräti viidesti. Edistyspuolue johti muun muassa historiallisen pitkäikäistä Kivimäen hallitusta. Voimiensa tunnossa edistyspuolue oli suomalaisen poliittisen kentän keskeisimpiä toimijoita ja vaikuttavuudeltaan paljon kokoaan suurempi. Sen kannatus kuitenkin hiipui ajan saatossa, vaali vaalilta, kunnes puolue jäi kokonaan pois eduskunnasta ja lopetti toimintansa vuonna 1951. Edistyspuoluettakin ahkerampi vähemmistöhallitukseen osallistuja on maalaisliitto (myöhemmin keskustapuolue). Puolue on itse asiassa ollut aiheen saralla niin kunnostautunut, että historiassa on vain viisi vähemmistömuotoista hallitusta, joihin maalaisliitto-keskusta *ei* ole osallistunut. Vähemmistöhallituksen pääministeripuolueena se on toiminut kaikkiaan 11 kertaa.

Menestyäkseen vähemmistöhallitus kaipaa luonnollisesti tukea oppositiosta. Enemmistön muodostamisen strategiaa³⁰ valitessaan hallituksen pitää päättää, tavoitteleeko se suurinta mahdollista vaikuttavuutta *ad hoc* -menetelmällä vai haluaako se yhteistyösopimuksen avulla varmistaa selustansa vaikuttavuuden kustannuksella. Kahtiajako on melko keinotekoinen: todellisuudessa valtaosa suomalaisista vähemmistöhallituksista on toiminut jonkinlaisen välimallin mukaan. Valitsemani kirjallisuuden perusteella vain harva suomalainen vähemmistöhallitus vaikuttaa tukeutuneen varsinaisiin yhteistyösopimuksiin. Itse havaitsin ainoastaan³¹ Miettunen III:n olleen selkeästi niin sanottu muodollinen vähemmistöhallitus sen muodostaessa tukisopimuksen oppositioon jääneen poliittisen oikeiston kanssa (Jussila, Hentilä & Nevakivi, 2009, s. 311). Tämä ei toki tarkoita sitä, etteikö yhteistyösopimuksia olisi todellisuudessa enemmän. Asiaan vaikuttavat niin tulkintaerot kuin mahdollisten tukisopimusten julkisuus tai salaisuus. Kaikista suljettujen ovien takana tehdyistä sopimuksista ei yksinkertaisesti kerrota ulkopuolisille.

Myös puhtaita *ad hoc* -strategioita näkee suomalaisissa vähemmistöhallituksissa harvoin. Vaihtuviin enemmistöihin perustuva strategia maksimoi hallituksen poliittisen liikkumatilan ja vaikuttavuuden, mutta myös altistaa hallituksen tappioille. Lukemani perusteella tätä strategiaa toteutti kenties onnistuneimmin kaikista Suomen vähemmistöhallituksista Sukselainen II. Se pystyi huomattavan pitkään hakemaan yhteistyötahoja eri ryhmistä ja kykeni ketteriin *ad hoc* -ratkaisuihin vaihtelevia enemmistöjä hyödyntäen. Sukselainen II ei kenties ollut tehokkain vaikuttavuuden tavoittelussa – hallituksen piti tehdä kautensa aikana lukuisia myönnytyksiä saadakseen esityksiään läpi eduskunnassa – mutta joustavuudessa se oli omaa luokkaansa. Hallitus oli harvinaislaatuinen, sillä se oli valmis neuvottelemaan esityksistään ja tarpeen

³⁰ Ks. Strøm, 1990, s. 108–109.

³¹ Strøm (1990, s. 251) laskee myös Sukselainen II:n ja Miettunen I:n muodollisiksi vähemmistöhallituksiksi. Nämä eivät käyttämästäni lähdekirjallisuudesta käyneet ilmi, mikä tosin ei tarkoita, etteikö Sukselainen II:lla ja Miettunen I:llä olisi voinut olla yhteistyösopimuksia jonkin oppositiotahon kanssa.

vaatiessa muuttamaan niitä. (Heiskanen et al., 1977b, s. 489.) Arvelen erään syyn hallituksen verrattain pitkään ikään piilleen osaltaan³² sen kyvyssä hakea aktiivisesti tasapainoa ja sopeutua eri tilanteisiin. Juuri mukautuvan luonteensa ansiosta tulkitseen Sukselainen II:n onnistuneen ilmentämään parlamentaarista ihannetta verrattain hyvin – kenties suomalaisista vähemmistöhallituksista parhaiten. Tämän näen johtuvan ennen mutta siitä, että hallitus antoi eduskunnalle tilaa. Sukselainen II ei väkisin yrittänyt tukahduttaa eduskuntaa, vaan soi sille sananvaltaa. Eduskunta pystyi vaikuttamaan hallitukselta tuleviin esityksiin, ja kansanedustajien omat lakiesitykset saivat aiempaa enemmän sijaa päätöksenteossa. Toisin sanoen hallitus toimi kuten sen kuuluu: vastuunalaisena eduskunnalle.

Tuen antamisen syyt ovat moninaiset. Hallituksen poliittisen linjan kannattaminen on varsin selkeä motiivi tukea hallitusta oppositiosta käsin, mutta toisinaan hallituksen pitäminen pystyssä ei johdu niinkään istuvan ministeristön paremmuudesta, vaan jonkin kilpailevan poliittisen voiman vastustamisesta. Esimerkiksi sosialidemokraatit tukivat oppositiosta käsin Kivimäen hallitusta sen porvarillisesta luonteesta huolimatta. Sosialidemokraattien suopeaan suhtautumiseen vaikutti eritoten pelko siitä, että hallituksen kaatuessa tilalle saattaisi nousta vielä oikeistolaisempi vaihtoehto. Kivimäen hallituksen pitkä ikä lienee ainakin osin tämän erikoisen yhtälön ansiota. (Heiskanen et al., 1977a, s. 535.) Samantapaiset syyt motivoivat ruotsalaista kansanpuoluetta asettumaan oppositiosta käsin Tannerin hallituksen vahvimmaksi tueksi. Kamppailussaan päättään nostavaa aitosuomalaisuutta vastaan puolueen edustajat halusivat mieluummin tukea Tanneria kuin päästää maalaisliiton jälleen hallitukseen. (emt., s. 429.)

Valtaosa suomalaisista vähemmistöhallituksista on joutunut jättämään tehtävänsä pakon sanelemana. Umpikujaan ajautumisen taustalla on ollut usein hallituksen tappio jossakin sille tärkeässä äänestyksessä, minkä seurauksena pääministeri on tehnyt johtopäätöksensä ja toimittanut eronpyyntönsä tasavallan presidentille. Hallituksen kaatumiseen johtaneita asiakysymyksiä ovat olleet muun muassa maanteiden huoltovastuu (Vennola I) ja Arava-lakiesitys (Kekkonen IV). Varsinaiseen välikysymykseen on kaatunut kolme vähemmistöhallitusta³³: Kallio II, Sunila I ja Sukselainen I. Sukselainen II:n ero lienee suomalaisista vähemmistöhallituksista harvinaislaatuinen, sillä se joutui astumaan syrjään tuomioistuimen päätöksen johdosta (Heiskanen et al., 1977b, s. 493).

³² Syynsä toki on silläkin, että Sukselainen II toimi tilanteessa, jossa ani harva puolue oli halukas hallitukseen (Heiskanen et al., 1977b, s. 488; Jussila, Hentilä & Nevakivi, 2009, s. 273). Tapauksessa voi huomata yhteyden Strømin (1990) teoriaan: kun mahdollisten koalitiovaihtoehtojen määrä vähenee, hallitsemisen hinta laskee ja saavutettavat edut mahdollisesti kasvavat. Kaikella todennäköisyydellä päästään tilanteeseen, jossa hallitukseen osallistumisen pitäisi olla järkevää ainakin yhdelle puolueelle.

³³ Suomen historiassa välikysymykseen on kaatunut näiden lisäksi von Fieandt'n virkamieshallitus.

Vapaaehtoiset hallituksen erot liittyvät usein vaaleihin. Miettunen I väistyi tehtävästään vuoden 1962 eduskuntavaalien yhteydessä (Heiskanen et al., 1977b, s. 497; Jussila, Hentilä & Nevakivi, 2009, s. 274). Aikanaan tapoihin³⁴ kuului, että hallitus jättää tehtävänsä eduskuntavaalien lisäksi presidentinvaalin yhteydessä (Fagerholm I). Kallio IV jätti paikkansa käytettäväksi, kun pääministeri valittiin helmikuun 1937 vaalissa tasavallan presidentiksi³⁵ (Heiskanen et al., 1977a, s. 547). Pariin otteeseen on vähemmistömuotoinen hallitus saanut siirtyä syrjään enemmistökoalition tieltä. Näissä tapauksissa puolueet ovat käyneet kulisseissa neuvotteluja uuden hallituksen muodostamisesta, ja neuvottelujen tuottaessa tulosta antaneet vähemmistöhallituksen väistyä. Hallituspohjan laajentamiseen päättyi Kekkonen I:n, Paasio II:n ja Miettunen III:n taival.

Vähemmistöhallitusten erotavoista on löydettävissä joitain aikaan sidottuja trendejä. Itsenäisyyden ensimmäiset vuosikymmenet olivat valtakunnanpolitiikassa myrskyisiä – harva hallitus kesti tehtävässään edes yhtä vuotta. Yhteenotot puoluekentän eri laitojen välillä olivat repiviä ja hallitukset muotoon tai kokoonpanoon katsomatta saivat tästä osansa. Kontrasti on huomattava, kun tilannetta vertaa 1960- ja 1970-lukuihin. Lyhytikäiset hallitukset eivät tuolloinkaan olleet tavattomia, mutta hallitusten erotapa oli jossain määrin muuttunut aiempaan nähden. Moni Suomen viimeisimmistä vähemmistöhallituksista on kaatunut verrattain sopuisissa merkeissä. Epäluottamuslauseiden ja poliittisten kriisien sijaan vähemmistöhallitukset erosivat 1960- ja 1970-luvuilla yhä useammin hallituspohjan laajentamisen tai eduskuntavaalien myötä. Muutos saattaa osaltaan kieliä siirtymisestä kohti sovitteluvampia käytänteitä ja konsensuaalisempaa politiikkaa. Tämä on pieni esimerkki siitä, miten poliittiset menettelyt hakivat ja hakevat muotoaan vuosikymmenten saatossa.

Lienee asiallista todeta vielä pari seikkaa toimikausien pituudesta, vaikka se muun muassa Kaare Strømin mukaan (1990, s. 117–118) onkin kehno hallituksen “onnistuneisuuden” mittari. Toimikausien pituutta tarkasteltaessa suomalaisten vähemmistöhallitusten menestys on ollut vaihtelevaa. Lyhytikäisin vähemmistöhallitus on Kaarlo Castrénin hallitus, jonka toimikausi kesti 121 päivää³⁶. Toisaalta 1930-luvulla toiminut Kivimäen hallitus oli vuosikymmeniä Suomen historian pitkäikäisin hallitus. Hallituspäiviä Kivimäen hallitukselle kertyi peräti 1394, mikä teki siitä pitkäikäisimmän hallituksen lähes viiden vuosikymmenen ajaksi. Ennätyksen rikkoi vasta 1980-luvulla toiminut Sorsa IV. Toimikauden pituudella mitattuna Kivimäen hallitus olisi varsin kilpailukykyinen myös nykyhallitukseen verrattuna: 2000-luvulla sitä pidemmät kaudet ovat istuneet vain Lipponen II (1464 päivää), Vanhanen I (1396 päivää) sekä voimassa olevan ennätyksen haltija Sipilän hallitus (1470 päivää).

³⁴ Vakiintuneet tavat eivät aina sanele hallituksen toimia: Tannerin hallitus toimi yksien ja Kivimäen hallitus peräti kaksien eduskuntavaalien yli.

³⁵ Kyseessä on Suomen historian ensimmäinen ja toistaiseksi ainoa kerta, kun istuva presidentti on äänestetty syrjään presidentinvaalissa.

³⁶ Vrt. Hackzellin hallitus, joka toimi virassa 45 päivää – toistaiseksi historian lyhin toimikausi.

4.2.2 Päätelmiä

Suomen vähemmistöhallituksia kuvaavien esimerkkien kautta välittyy Ankersmitin peräänkuuluttama poliittinen luovuus, parlamentaarisen demokratian perustava piirre. Samaten korostuu paloslainen pelivarojen havaitsemisen ja niiden hyödyntämisen merkitys. Hankalissa tilanteissa luoviminen vaatii poliittisilta toimijoilta sekä oivaltavuutta että rohkeutta. Tietenkään silkka poliittinen pelisilmä ei takaa hallituksen menestystä – kaikki ei ole poliittisista toimijoista itsestään kiinni. Jotkin hallitukset ovat voineet itse vaikuttaa kohtaloonsa³⁷, toisten syliin taas tipahtaa täysin ennalta-arvaamattomia ja jopa ylitsepääsemättömiä haasteita³⁸. Parlamentaarista kokeiluista voi syntyä³⁹ tai olla syntymättä⁴⁰ käyttökelpoisia poliittisia työvälineitä. Toisinaan poliittiset manööverit onnistuvat, välillä taas eivät. Elävän parlamentaarisen demokratian kannalta keskeistä on pyrkiä näkemään mahdollisuuksia siellä, missä niitä ei aiemmin ole havaittu. Utta voi luoda vain siten, että uskaltaa epäonnistumisenkin uhalla kokeilla idean toteuttamista.

Suomen valtioneuvostojen historiassa on ollut tavanomaisten vaihtoehtojen lisäksi esillä hieman erikoisemmilta vaikuttavia parlamentaarisia kokeiluja. Esimerkiksi Kekkonen esitti ensimmäisen hallituksensa erotessa ja toista hallitustaan muodostaessa, että hänen koalitioonsa osallistuisivat kaikki eduskuntapuolueet. Kekkonen esittämä ja myöhemminkin hellimä ajatus kaikkien puolueiden yhteisestä hallituksesta saattoi kuitenkin olla enemmän taktiikkaa kuin todellisuutta (Siiriäinen et al., 2003, s. 807). Kyseisessä tapauksessa ehdotuksen tavoitteena oli kenties osoittaa, ettei mitään puoluetta sorsittu hallitustunnusteluissa. Ehdotuksen takana lienee ollut ajatus, että poliittisen kentän ääri laidat eliminoisivat toinen toisensa, mikä johtaisi tavoiteltuun ratkaisuun ilman tiettyjen ryhmien julkista ulos sulkemista. Kekkonen ehdotus ei kuitenkaan ole ainut laatuaan, sillä sotavuosina hallitukset olivat jopa 190 edustajan vahvuisia. Rangellin hallitus oli tätäkin suurempi: tovin ajan se kattoi kaikki 200 edustajaa. Sotavuosina ratkaisu tosin saattoi olla pakon sanelema.

Tutkimusaiheeni polttavimpiin kysymyksiin lukeutuu se, miksi vähemmistöhallitukset katosivat Suomesta. Miten enemmistökoalitioiden hegemonia betonoitui näin vahvasti osaksi poliittista järjestelmäämme? Selvä osatekijä on tietysti uusi perustuslaki, joka muutti suomalaisen parlamentarismien luonteen. Se ei silti yksin selitä tapahtunutta, sillä vähemmistöhallitukset hävisivät jo reilusti ennen perustuslakuudistusta. Suuntaisinkin katsetta ensinnäkin presidentti-instituutiota sekä toiseksi 1990-luvun

³⁷ Esim. opposition painostuksesta kärsinyt Fagerholm I sai astua syrjään vaalien varjolla.

³⁸ Esim. Kivimäen hallituskauden aikana esiin tullut etsivän keskuspoliisin muistio.

³⁹ Esim. yhden puolueen vähemmistöhallitus, jota ensimmäisenä kokeili Tanner.

⁴⁰ Esim. Kekkonen II:n muodostaminen ja ajatus kaikkien eduskuntapuolueiden yhteisestä hallituksesta.

poliittista ilmapiiriä kohti. Vallan keskittyminen presidentille etenkin Urho Kekkosen pitkällä kaudella jätti kiistatta jälkensä Suomen poliittiseen kulttuuriin. Arvelen, että enemmistöhallitusten vakiintumisen alkaminen juuri Kekkosen presidenttikauden lopulla ei ole täysin sattumaa. Vahva presidentti jakoi ja yhä jakaa mielipiteitä, mutta varmaa on se, ettei Kekkosen ajan presidenttivetoista poliittista järjestelmää voi järkein parlamentaariseksi kutsua. Kenties hallitusten enemmistöstatuksella toivottiin saavutettavan eräänlaista vipuvartta juuri presidentti-instituutioon nähden. Ehkäpä enemmistömuotoisen hallituksen ajateltiin olevan vähemmän riippuvainen presidentin armollisuudesta. Presidentin valtaoikeuksien asteittainen karsiminen Kekkosen pitkän kauden jälkeen lienee osa samaa kokonaisuutta. Tämä muutos poliittisessa kulttuurissa ja parlamentarisessa ajattelussa kaiketi osaltaan johti perustuslain muuttamiseen nykyisen kaltaiseksi.

Toisaalta ajattelen, että ehkä Kekkosen kauden aikana alkaneen muutoksen eräällä tapaa sinetöi 1990-luvun lama. Synkissä talous- ja työllisyysnäkymissä päätöksentekoa kenties haluttiin nopeuttaa ja vastuuta selkiyttää. Päätöksenteon menettelyt usein hakevat muotonsa vallitsevan tilanteen mukaan, ja tuolloin enemmistöhallitukseen pyrkiminen saattoi näyttäytyä asianmukaisena ratkaisuna. Mutkien oikominen mahdollisesti tehosti päätöksentekoa väliaikaisesti, mutta samalla se johti puhetilan kaventumiseen. Voi olla tehokkaampaa rajata päätöksenteko ja sopimusten tekeminen kerrallaan vain osalle edustajista, mutta parlamentarismien kannalta se tuskin on ihanteellista, sillä käytännössä se tarkoittaa joidenkin osapuolten tai näkökulmien sivuuttamista neljän vuoden ajan⁴¹.

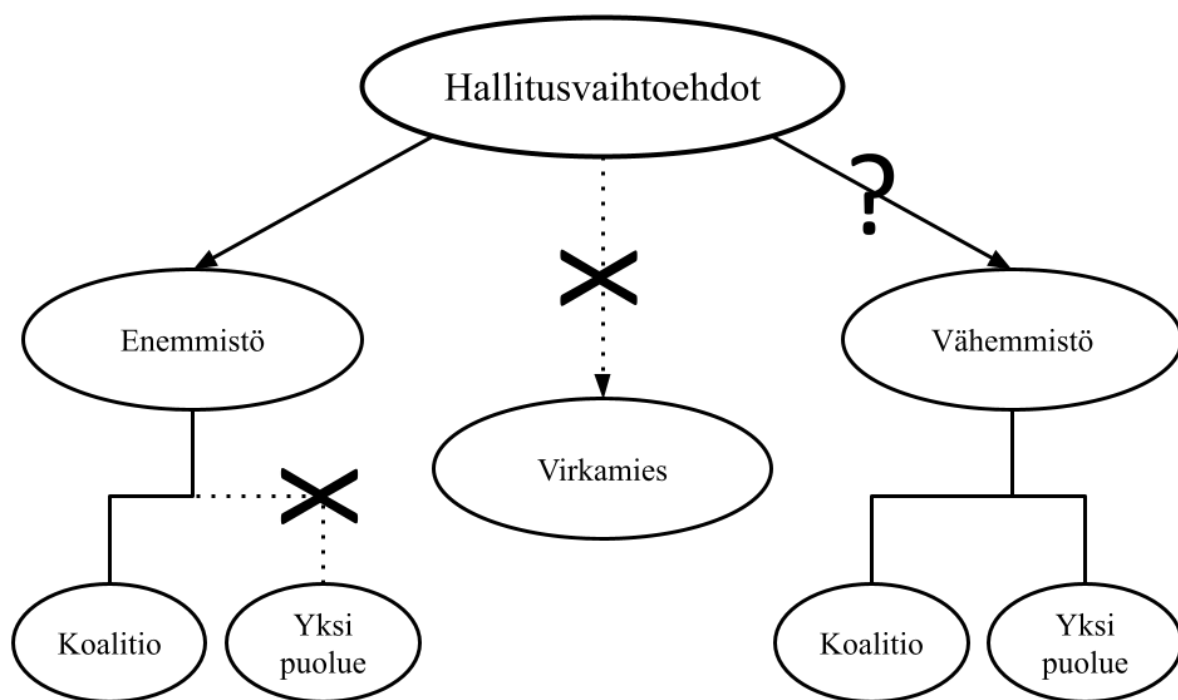
Oletettavasti 1990-luvun suoraviivaisuutta hakeva parlamentarismikäsitte heijastui myös valtiosääntöuudistukseen. 1990-luvulla osauudistusten tahti oli kiihkeimmillään ja ennen pitkää muutosten runsas määrä pakotti ajattelemaan perustuslakien kokonaisuutta. Uuden perustuslain rivien väliin on kirjattu vahva oletus hallitusten muodostamisesta vankkojen enemmistökoalitioiden varaan, minkä lisäksi siirtyminen positiiviseen parlamentarismiin vaikeuttaa käytännön tasolla vähemmistöhallitusten muodostamista. Arvelen, että talouden taantumasta selviytyminen ja työläs valtiosääntöuudistus yhdistettynä puolipresidentiaalisten pölyjen karistamiseen johti siihen, että vähemmistöhallituksen mahdollisuus kerta kaikkiaan unohtui. Vuosikymmenten saatossa vähemmistöhallitus muuttui vähitellen harvinaisuudeksi, teoreettiseksi kuriositeetiksi, ennen kuin kääntyi mielikuvissa mahdottomuudeksi ja lopulta unohdettiin. Tavaksi jäi pyrkiä poikkeuksetta vahvoihin enemmistökoalitiioihin⁴²,

⁴¹ Ks. esim. Uusi Suomi, 14.10.2022.

⁴² Niin sanotut ”ylileveät” enemmistöhallitukset (kuten Kataisen hallitus) ovat jälleen yksi erityispiirre suomalaisessa järjestelmässä. Luottamuslauseen saamiseksi hallitukselle riittäisi >101:n edustajan tuki, mutta Suomessa on pitkään pyritty paljon tätä suurempiin, 120–130:n edustajan vahvuisiin hallituksiin. Historiallisesti taustalla vaikuttanee osaltaan lepäämäänjättämisen menettely (ks. luku 4.3.1), josta sittemmin on luovuttu. Suomessa on lisäksi syntynyt parlamentaarinen perinne, jossa pienille hallituspuolueille ei haluta suoda liikaa valtaa ”kiristää” muita hallituskumppaneita hallituksesta lähtemisellä. (Uusi Suomi, 15.10.2022.)

vaikka muitakin vaihtoehtoja on olemassa. Keskeinen kysymys lienee se, onko voimassa olevasta perustuslaista välittyvä parlamentarismikäsitelmä enää ajankohtainen tai edes tehokas.

Historialliset esimerkit ohjaavat vääjäämättä kyseenalaistamaan nykyisiä käytänteitä. Miten Suomi selviää, jos (ja kun) maa ajautuu hallituspulaan? Millaisiin toimenpiteisiin ryhdytään, jos enemmistöhallituksen muodostaminen ei kerta kaikkiaan onnistu? Kyseisen tilanteen ratkaiseminen käsillä olevilla parlamentaarisilla työvälineillä on todennäköisesti haastavampaa kuin ennen, sillä nykyinen pelitila hallituksen muodostamisen suhteen on varsin kapea aiempaan verrattuna. Koska yhden puolueen enemmistö eduskunnassa on hyvin epätodennäköinen, eikä virkamieshallituksen muodostaminen uuden perustuslain nojalla ole mahdollista, rajautuvat vaihtoehdot joko enemmistökoalitioihin tai yhden tai useamman puolueen vähemmistöhallitukseen. Liikkumatilaa rajaa entisestään se, ettei vähemmistöhallituksia vaikuteta nähtävän vaihtoehtona hallitusneuvotteluissa. Havainnollistan tätä yhtälöä ohessa olevalla kuviolla.



KUVIO 1 Hallitusvaihtoehdot Suomen nykyisen perustuslain (731/1999) valossa.

Kuvio osoittaa radikaalisti kaventuneen liikkumatilan hallituksen muodostamisessa. Tilanne ei ole ideaali. Vaihtoehtojen kategorisen ulossulkemisen seurauksena poliittinen luovuus kärsii ja moni potentiaalinen ratkaisu ei pääse edes harkintaan.

Täysin oma lukunsa ovat vähemmistöhallituksen kategorisen hylkäämisen vaikutukset parlamentaariseen poliittiseen järjestelmällemme. Seuraavaksi tarkastelen Suomen eduskunnan asemaa valtioneuvostoon nähden nykyisessä pääministerivetoisessa järjestelmässä.

4.3 Lakia säätävä valta Suomessa

Määritelmällisesti Suomi on demokraattinen tasavalta. Suomessa valtiovalta kuuluu kansalle, ja kansaa edustaa Suomen parlamentti, eduskunta (PL 731/1999, § 2). Eduskunta on kansalaisia edustava, näkyvä ja arvovaltainen päätöksenteko- ja keskusteluareena. Edustuksellisessa kansanvaltaisessa järjestelmässä valtiolliset perusratkaisut tulee vahvistaa eduskunnassa. Muihin valtiollisiin laitoksiin verrattuna eduskunnan muodollinen asema on ensisijainen. (Nousiainen, 1998, s. 154–155; Pekonen, 2011, s. 13.) Seuraavissa alaluvuissa selvitetään, toteutuuko eduskunnan ensisijainen asema käytännössä.

4.3.1 Parlamentaarisen opposition asema

Enemmistöhallituksen asema on vankka, lähes järkähtämätön nykymuotoisessa suomalaisessa poliittisessa järjestelmässä. Toimeenpaneva valta pitkälti sanelee eduskunnan agendan, mikä helposti jättää muodollisesti ensisijaisessa asemassa olevan kansanedustuslaitoksen sivurooliin (esim. Griglio, 2020, s. 4). Nähdäkseni parlamentaarisen demokratian täysimääräisen toteutumisen kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että oppositioon jäävillä tahoilla on tarpeeksi työvälineitä vaikuttamistyöhön. Vain täten koko eduskunta ja sen inhimillinen potentiaali saadaan hyötykäyttöön. Edustuksellisessa demokratiassa ei tunnu mielekkäältä ajatus, että osalla tehtävänsä valituista edustajista ei tosiasiassa ole riittävästi mahdollisuuksia vaikuttaa lainsäädäntötyöhön. On toki olemassa koulukuntia, joiden mielestä selkeä hallitus-oppositio-jako on hyvä asia – joidenkin mukaan jopa parlamentarismien toimimisen edellytys (esim. Palonen, 2012, s. 151). Haluan painottaa, etten kritisoi varsinaisesti hallituksen ja opposition välistä jakoa, vaan ennemmin suhtaudun kriittisesti vinoutuneeseen valtaasetelmaan. Hallitus nimenomaan tarvitsee vastavoiman, ja tällä vastavoimalla tulee olla riittävät työvälineet vaikuttaa. Ennen suomalaisen opposition kaventuneeseen liikkumatilaan perehtymistä on kuitenkin määriteltävä, millainen parlamentaarinen voima oppositio ylipäätään on.

Parlamentaarista oppositiota on samaan aikaan helppo ja vaikea määritellä⁴³. Robert Dahl tarjoaa oppositiolle seuraavaa määritelmää. Oletetaan, että tietyssä poliittisessa järjestelmässä toimija A määrittelee tietyn hallinnonalan ohjaamisen tietyllä aikavälillä. Oletetaan myös, että samalla aikavälillä toimija B ei voi määritellä hallinnan suuntaa, ja että B on lisäksi asettunut A:n linjaa vastaan. Tässä yhtälössä voimme otaksua B:n olevan se, mitä kutsumme oppositioksi. Määritelmällä on ilmeiset heikkoutensa – esimerkiksi ”ohjaaminen” ja ”vastustaminen” jäävät siinä vaille tarkkaa määrittelyä⁴⁴. Epämääräisyys sallittakoon tässä tapauksessa, sillä se jättää tilaa erilaisille tulkinnoille ja tilanteille. (Dahl, 1966, s. xviii.) Dahlin määritelmää voi soveltaa periaatteessa minkä muotoiseen, tasoiseen ja kokoiseen hallintajärjestelmään tahansa. Se ei rajaudu ainoastaan parlamentaarisiin tai edes demokraattisiin järjestelmiin. Omassa tekstissäni ”oppositiolla” viitataan kuitenkin yksinomaan parlamentaariseen oppositioon, tarkemmin sanottuna Suomen eduskunnassa toimivaan sellaiseen.

Dahlin perusmääritelmä on ylimalkaisuudessaan hyvä lähtökohta oppositioiden luonteen ymmärtämiseksi. Kuitenkin opposition toimintaa ja tehtävää kuvaamaan kaivataan vielä lisää näkökulmia. Parlamentaarinen oppositio on paljon enemmän kuin hanttiin paneva vastustaja. ”Vastustamista” en omassa työssäni halua käsittää hallituksen esitysten tyrmäämiseksi silkasta tyrmäämisen ilosta. Sen sijaan oppositiolla on keskeinen merkitys koko parlamentaarisen menettelyn kannalta. Ranskalainen poliitikko ja historioitsija François Guizot luonnehtii oppositiota vallankäytön osatekijänä. Opposition tavoitteena on istuvan hallituksen syrjäyttäminen, ja tähän pyrkiesään se osaltaan muovaa hallituksen toimintaa. Oppositio pakottaa hallituksen perustelevaan kantojaan ja valintojaan – toisin sanoen se luo argumentaatiovelvoitteen⁴⁵. Oppositio pyrkii horjuttamaan hallitusta, mutta samalla se haastaa vallassa olevia työskentelemään lujemmin. Valtaa korjatessaan oppositio itse asiassa ylläpitää juuri sitä valtaa, jota vastaan se kilpailee. (Guizot, 1821, s. 306–307.) Voitaneen väittää, että aloitteellinen, vahva oppositio on toimivan parlamentaarisen menettelyn kannalta välttämätön. Aktiivisten, suorien vaikuttamisväylien – kirjallisten kysymysten, valiokuntatyöskentelyn, vaihtoehtobudjettien, välikysymysten ynnä muiden – lisäksi oppositiopuolueet vaikuttavat hallituksen linjaan epäsuorasti. Hallitus harjoittaa jatkuvasti eräänlaista itsesensuuria. Se tekee tiettyjä olettamia oppositiotahojen reaktioista ja muokkaa toimintaansa näiden olettamien mukaan. Opposition ”varjo” väijyy lakkaamatta hallituksen työskentelyn taustalla. (Christiansen & Damgaard, 2008, s. 55.)

⁴³ Tämä ei sikäli ole tavatonta poliittisista käsitteistä puhuttaessa: käsitteistä käydään jatkuvaa kamppailua.

⁴⁴ ”Vastustamiseen” liittyen Dahl tekee kuitenkin pari huomiota. On hyvä erottaa kaksi eri muotoa: aktiivinen vastustaminen (jossa B ryhtyy tarkoituksenmukaisesti toimiin, joilla se pyrkii muuttamaan hallinnan ohjausta) ja passiivinen vastustaminen (jossa B tunnistaa konfliktin, mutta ei tarkoituksella ryhdy sen kummempiin toimiin, joilla se pyrkisi muuttamaan A:n määrittämää linjaa). (Dahl, 1966, s. xix.)

⁴⁵ Argumentaatiovelvoite koskee myös oppositiota itseään. Opposition tulee todistaa, että sen kritiikki hallituksen toimia kohtaan on perusteltua.

Keskeistä on, että oppositio pystyy näyttäytymään varteenotettavana vastavoimana hallitukselle.

Suomen nykyisessä poliittisessa järjestelmässä parlamentaarisen opposition vaikuttamismahdollisuudet ovat riittämättömät. Se ei nykyisellään pysty painostamaan hallitusta riittävän voimallisesti. Itse asiassa opposition mahdollisia työvälineitä ja vaikuttamisväyliä on kavennettu vuosien mittaan. Eräs merkittävimmistä opposition työvälineistä oli niin sanottu lepäämäänjättämismenettely. Lepäämäänjättämismenettelyn turvin eduskunta pystyi yhden kolmasosan veto-oikeudella siirtämään lakiesityksen lopullisen hyväksynnän seuraavalle vaalikaudelle. Toisin sanoen 67 edustajaa saattoi pysäyttää lakiesityksen käsittelyn ja jättää sen odottamaan seuraavien eduskuntavaalien yli. Menettely mahdollisti hallituksen ja opposition rinnakkaiselon ja takasi oppositiolle vahvan vaikuttamisväylän. Menettelyn ansiosta Suomi itse asiassa luettiin vahvojen parlamentaaristen oppositioiden maihin. Opposition valta romahti, kun lepäämäänjättämismenettelystä luovuttiin 1990-luvulla. (Paloheimo, 2003, s. 231.)

Huomattavaa on, että lepäämäänjättämismenettelyn merkitys ulottui paljon eduskunnan istuntosalia ja siellä tehtäviä äänestyksiä pidemmälle. Se antoi opposition edustajille valtaa vaikuttaa lakiesityksiin jo niiden valmisteluvaiheessa. Lepäämään jättämisen uhka – tieto siitä, ettei oppositio ole hallituksen esitysten edessä voimaton – loi eräänlaista kauhun tasapainoa ja ”pakotti” huomioimaan myös opposition näkemykset. Menettelystä luopuminen yhdistettynä vahvojen enemmistöhallitusten vakiintumiseen on johtanut siihen, että Suomen parlamentista on tullut toimeenpanovallan (hallitus) dominoima kokoonpano, jolla on vain marginaalista valtaa vaikuttaa useimpiin meneillään oleviin poliittisiin prosesseihin. Lähes kaikki lainsäädäntö perustuu hallituksen esityksiin, ja hallituspuolueiden edustajat valvovat tarkoin esitysten käsittelyä eduskunnan valiokunnissa ja istuntosalissa. Vahvimmillaan eduskunta on uutta hallitusta muodostettaessa. Tällöin eduskuntaryhmät voivat neuvotella poliittisista tavoitteista ja linjoista, jotka hallitusohjelmaan päätyessään ovat poliittisesti sitovia hallitukselle. (Paloheimo, 2003, s. 232.) Vahvan enemmistöhallituksen astuessa valtaan jää eduskunnan asema toissijaiseksi. Halutessaan hallitus kykenee koko loppukauden ajan marssimaan esityksineen opposition yli silkan pääluvun turvin.

Eduskuntaan tuotavilla välikysymyksillä oppositio voi periaatteessa yrittää horjuttaa hallitusta, mutta vankkojen enemmistöhallitusten vakiintumisen seurauksena välikysymys on menettänyt vaikuttavuuttaan. Välikysymyksen avulla oppositiolla on mahdollisuus saada muutama otsikko lehtiin ja profiloitua johonkin politiikan osa-alueeseen, mutta sen suurempaa vaikutusta sillä tuskin on⁴⁶. Usein välikysymyksen arvo piilee keskustelun herättämisessä, eikä sen esittäjällä välttämättä ole aikeena vaikuttaa suoraan lainsäädäntöön (Green-Pedersen, 2010, s. 349). Näytelmällisyys on toki

⁴⁶ Tämä edellyttää, että hallitus on sisäisesti riittävän yhtenäinen ja sitoutunut hallitusohjelman noudattamiseen.

olennainen osa parlamentaarista politiikkaa ja sen käytänteitä. Eduskunnan täysistuntojen puheenvuorot suunnataan vähintään yhtä paljon suoraan lähetystä seuraaville katselijoille ja median edustajille kuin muille kansanedustajille. Mikäli eduskuntapuheen rooli kuitenkin kaventuu *ainoastaan* performanssiksi ilman substanssiin vaikuttamisen mahdollisuutta, jää parlamentaarinen, ideaalityyppinen menettely vaillinaiseksi⁴⁷.

Poliittisen päätöksenteon käytänteitä tunteva voi perustellusti väittää, että istuntosalissa tapahtuvalla käsittelyllä puheineen ja äänestyksineen ei lopulta ole kovin suurta merkitystä. Todellinen vaikuttaminen tapahtuu jo valmisteluvaiheessa ja esityslistan pohja on usein vahvoilla. Tätä ei käy kiistäminen. Mikäli tarkastellaan opposition osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia eduskunnan lukuisissa valiokunnissa, pärjää Suomi kansainvälisessä vertailussa ihan hyvin (Strøm, 1990, s. 73). Vaikka opposition mahdollisuudet osallistua valiokuntatyöskentelyyn ovat varsin hyvät, ei oppositiolla ole läheskään samoja valmistelutyön resursseja kuin hallituksella. Valiokuntien käsittelemät asiat eivät synny tyhjiössä, vaan niihin tulevien esitysten pohjatyö tavataan valmistella ministeriöissä, mitkä puolestaan toimivat kunkin tietyn vastuuministerin tai -ministerien alaisuudessa. Ministeriöt valmisteluryhmineen, virkamiehineen ja tietysti ministereineen ovat vetovastuussa tavanomaisessa lainvalmisteluprosessissa. Eduskunnassa on toki omat tietopalvelunsa ja eduskuntaryhmillä asiantuntijansa, mutta niiden resurssit ministeriöihin verrattuna ovat kapeat. Pelimerkit eivät valmistelutyössä jakaudu millään määrin tasan hallituksen ja opposition välillä. Parlamentaarisen demokratian kannalta asetelma näyttäytyy kestämatömänä. Asiantuntijoiden ja asiantuntijuuden vallan kasvaessa todelliset vaikuttamisen areenat karkaavat yhä kauemmas vaalein valituilta edustajilta, ja siten myös heidät tehtävänsä äänestäneiltä kansalaisilta. Nykyisen voimattoman opposition rooli on ikään kuin opponoida hallituksen toimia ja tuoda vaihtoehtoja hallituksen esityksille, tai karkeammin ilmaistuna moittia hallitusta sen minkä ehtii. Tämä on mielestäni valitettavaa – valita 200 edustajaa ajamaan yhdessä valtakunnan asioita ja sitten sysätä osa heistä vaihtopenkille. Ihmettelen, miksi järjestelmää on kehitetty suuntaan, jossa ohjataan rakentamisen sijaan rikkomaan.

4.3.2 Pääministerivetoisen hallituksen dominanssi

Kuten aiemmin jo totesimme, suomalainen poliittinen järjestelmä on vuosikymmenten saatossa muuttunut perustavanlaatuisella tavalla. Muutosprosessi alkoi vuosikymmeniä ennen uuden perustuslain voimaan astumista, kiihtyi 1980- ja 1990-luvuilla, ja lopulta huipentui valtiosäännön kokonaisuudistukseen vuosituhannen vaih-

⁴⁷ Ks. luku 2.3.2.

teessa. Perustuslain uudistamisprosessin johtavia tavoitteita oli poliittisen järjestelmän parlamentarisointi: siirtyminen puolipresidentiaalisesta järjestelmästä kohti parlamentaarista hallintotapaa. Lienee syytä tarkastella, miten tässä onnistuttiin.

Puolipresidentialismista parlamentaariseen järjestelmään siirtymisen ajateltiin merkitsevän siirtymistä henkilöityneestä johtajuudesta kohti kollektiivisempaa johtajuutta. Toisin sanoen uudistuksen keskiössä ajateltiin olevan eduskunnan roolin vahvistuminen. Samalla moni parlamentaarinen demokratia – Suomi mukaan lukien – vaikuttaisi olevan mukana trendissä, joka itse asiassa suosii henkilöityneempää johtajuutta. (Paloheimo, 2003, s. 220.) Poliittisen johtajuuden henkilöityminen on eräs osatekijä, joka vahvistaa pääministerin asemaa. Ilmiöön liittyy monia pienempiä trendejä: poliittisen mediajulkisuuden, vaalikilpailun, puoluejohtajuuden sekä äänestyskäyttäytymisen henkilöityminen. Näistä esimerkkinä nostan median korostuneen merkityksen. Puoluejohdon ja kentän välinen suhde välittyy yhä enemmän eri viestintäkanavien kautta. Puoluesitoutuneisuuden laskiessa puoluejohtajien kyvyt, julkisuuskuva ja niiden arviointi ovat nousseet keskeiseen asemaan äänestyspäätöstä tehdessä. Puolueet kisaavat enenevässä määrin imagollaan ja äänestäjät vastaavat tämän mukaan. Poliitikot ”kohdataan” median välityksellä, mikä vahvistaa puolueen johtohahmojen roolia ja tekee heistä autonomisempia toimijoita muuhun puolueeseen nähden. Puolue näyttäytyy aiempaa merkittävämmiin johtajansa kasvojen, sanojen ja persoonan kautta. (emt., s. 236–237.)

Puoluejohtajien entistä keskeisempi rooli näkyy esimerkiksi eduskuntavaalikampanjoissa: vaalit käydään yhä selvemmin suurten puolueiden puheenjohtajien johdolla, sillä joku heistä on todennäköisesti tuleva pääministeri. Eduskuntavaalien muuttuminen ”pääministerivaaliksi” tuo Suomen monipuoluejärjestelmään hieman kaksipuolue- tai blokkijärjestelmän piirteitä. (Riepula, Kultalahti & Pohjalainen, 2019, s. 287–288.) Tämä niin sanottu pääministerioletus – se, että eduskuntavaaleissa suurimmaksi yltäneen puolueen puheenjohtajasta todennäköisesti tulee seuraava pääministeri – on lukuisten menneiden vaalien valossa ymmärrettävä, mutta ongelmaton se ei ole. Erityisen hankala tilanne syntyy, jos ja kun⁴⁸ ollaan tilanteessa, jossa yhtä selkeästi suurinta puoluetta ei ole. Mitä täpäremmän voiton puolue saa, sitä huterampi on voittajan mandaatti ohjata hallitusneuvotteluja ja niiden perusteella mahdollisesti johtaa valtakunnan politiikan suuntaa seuraavat vuodet. Lisäksi vaalien ”voittaminen” on ylipäättään monitulkintainen kysymys. Onko voittamista se, jos vaalien suurin puolue menettää kannatustaan edellisiin vaaleihin verrattuna? Miten vahva on suurimman puolueen mandaatti toimia hallituksen muodostajana, jos sen kannatus on vaaleissa laskenut?

Pääministerioletuksen kanssa samaan sarjaan kuuluu myös oletus siitä, että hallitusvastuuseen osallistuvan puolueen puheenjohtaja on automaattisesti ministeri.

⁴⁸ Esimerkiksi vuoden 2019 eduskuntavaalien voittaja selvisi varsin niukalla erolla. Vaalien tuloksena kolme kannatukseltaan suurinta puoluetta mahtuivat 0,7 prosenttiyksikön sisään.

Nykyään samat toimijat tapaavat istua sekä puolueiden että valtioneuvoston keskeisillä paikoilla, mutta mikään ikaikainen käytäntö tämä ei ole. Puolipresidentiaalisella ajalla, jolloin hallituksen muodostaminen oli vahvasti presidentin ohjauksessa, presidentti saattoi helposti jättää puoluejohtajat valtioneuvoston ulkopuolelle. Tuolloin hallitukseen päätyvien puolueiden johtajilla ei oletusarvoisesti ollut kannettavanaan kaksoisroolia puolueensa johtohahmona ja koalitiohallituksen ministerinä. 1980-luvulta alkaen on kuitenkin yleistynyt sääntö – joskin kirjoittamaton sellainen – että hallituspuolueen puheenjohtaja toimii myös ministerinä. Nykyään puoluejohtajan rooli ministerinä koalitiohallituksessa lienee vähintään yhtä tärkeä kuin hänen roolinsa puolueen veturina. Yhtälö ei ole aivan ongelmaton, sillä koalitiohallituksessa ministerinä ja varsinkin pääministerinä toimiva puolueen puheenjohtaja kohtaa huomattavaa ristikkäispainetta eri rooleista johtuen. Risteävät intressit puolueen ja koalitiohallituksen välillä ovat omiaan aiheuttamaan kahnauksia niin puolueen kuin hallituksen sisällä. (Paloheimo, 2003, s. 236.) Puoluejohtajan kaksoisrooli koalitiohallituksen ministerinä ei aina aukea myöskään yleisölle. Kaksoisroolin hoitaminen on viestinnällisesti⁴⁹ haastavaa, mutta sitä se on myös inhimillisten resurssien näkökulmasta. Niin puolueen johtaminen kuin ministerinä toimiminen ovat jo yksin valtavan työläitä ja vaativia tehtäviä. Kumpikin yksistään vaatii täysipäiväisen, lähes ympärivuorokautisen sitoutumisen. Niiden molempien saumaton yhdistäminen on käytännössä mahdotonta, sillä jommankumman suorittamisesta on aina tingittävä jo vuorokauteen mahtuvien tuntien rajallisen määrän vuoksi. On mielestäni kyseenalaista, että valtakunnan merkittävimmissä viroissa toimii ihmisiä, joilla ei kerta kaikkiaan ole (eikä voikaan olla) resursseja kaikkien tehtäviensä täysimääräiseen suorittamiseen. Tämä ei ole tehtäviä hoitavien henkilöiden syytä, vaan jälleen seurausta paikalleen juuttuneista tottumuksista sekä poliittisen johtajuuden henkilöitymisestä.

Pääministerin vallan kasvu ei kuitenkaan selity pelkällä poliittisen johtajuuden henkilöitymistrendillä. On huomattavia perustuslaillisia tekijöitä, jotka pönkittävät pääministerin asemaa paitsi suhteessa tasavallan presidenttiin myös suhteessa eduskuntaan. Puolipresidentiaalisella ajalla Suomen pääministeri ei yksinkertaisesti voinut omaksua kansakunnan johtajan roolia samalla tavoin kuin parlamentaaristen järjestelmien pääministerit. Suomen pääministerin tehtävä oli tuolloin valvoa päivänpolitiikkaa ja huomioida päätöksenteossa sekä eduskunnan että tasavallan presidentin näkemykset. (Paloheimo, 2003, s. 240.) Perustuslain muututtua pääministeristä ja tämän johtamasta hallituksesta on tullut merkittävästi aiempaa autonomisempia toimijoita. Eduskunnan määräenemmistö- ja lepäämäänjättämissäännösten kumoamisen

⁴⁹ Nostan esimerkiksi keväällä 2021 käydyin erikoisen keskustelun keskustan puheenjohtaja, tiede- ja kulttuuriministeri Annika Saarikon turvekirjoituksesta (esim. Rumba, 19.4.2021). Saarikon teksti luettiin joissain ympyröissä tiede- ja kulttuuriministerin turvetta puolustavana puheenvuorona, vaikka sen kaiketi oli tarkoitus olla puheenjohtajan suulla hoidettu puolueen kannanotto. Luen hämmennyksen perimmäisen syyn kummunneen juuri kaksoisroolista: siitä, että samalla henkilöllä on hoidettavanaan useita eri tehtäviä, mitkä eivät joka tilanteessa sovi saumattomasti yhteen.

sekä tasavallan presidentin keskeisimpien valtaoikeuksien riisumisen⁵⁰ tuloksena pääministerin johtama hallitus seisoo yksin valtiiovallan korkeimmalla korokkeella⁵¹. (Riepula, Kultalahti & Pohjalainen, 2019, s. 277.)

Hallitusneuvottelujen vetäjä – nykytavan mukaan eduskuntavaaleissa suurimaksi tulleen puolueen puheenjohtaja, joka usein myös valitaan uudeksi pääministeriksi – on keskeisessä asemassa hallituksenmuodostusprosessissa ja tulevan hallitusohjelman rakentamisessa. Tasavallan presidentin tahto ei häntä uuden perustuslain ansiosta enää sido. Hallitusohjelman merkitys korostuu monen puolueen koalitiohallituksissa. Hallitusohjelma on hallitusta yhdistävä tekijä: se määrittelee toimikauden yhteiset tavoitteet ja ”pelisäännöt”. Pääministerin asema on *de facto* muihin valtiollisiin toimijoihin nähden ensisijainen jo siitä syystä, että hänen tehtävänsä on valvoa sekä hallitusohjelman rakentamista että sen toteuttamista. Pääministeri on hallituksen ensisijainen ääni niin opposition suuntaan kuin julkisuudessa. (Riepula, Kultalahti & Pohjalainen, 2019, s. 286.) Hallituksen sisällä pääministerin valta-asemaa vahvistavat epämuodolliset tekijät. Pääministeri ei yksin voi sanella hallituksen agenda, mutta hallituksen epäsuora hallinta onnistuu ministerityöryhmien työtä ohjaamalla sekä epävirallisten tapaamisten ja verkostoitumisen avulla (emt., s. 234). Pääministerin keskeisellä roolilla on kuitenkin kääntöpuolensa, sillä pääministeripuolueet ovat 1980-luvulta alkaen kärsineet usein suurimpia tappioita vaaleissa. Tämä on pääministerivetoisen hallitsemisen hinta Suomessa. (emt., s. 241.)

Uusi perustuslaki on tehnyt hallituksessa olemisesta yhä houkuttelevampaa. Nykyinen positiiviseen parlamentarismiin nojaava poliittinen järjestelmä kannustaa puolueita hakeutumaan enemmistömuotoiseen koalitiohallitukseen, sillä käytännössä valtakunnanpolitiikkaa ohjaava linja muodostetaan hallituksesta käsin. Opposition heikentyneiden vaikuttamismahdollisuuksien vuoksi oppositioasema näyttäytyy niin edustajille kuin eduskuntaryhmillekin turhauttavana. Kollegiaalinen ja kollektiivinen keskustelukulttuuri rapistuu, kun argumenteilla ei enemmistövallan edessä ole juuri merkitystä lopputuleman kannalta⁵². Tällöin hallitukseen pääsy korostuu politiikan motiivina – mahdollisesti jopa puolueiden keskeisiä arvoja ja poliittisia tavoitteita enemmän. (Koikkalainen, 2007, s. 57–58.) Hallituksen sisäisen koheesion kannalta tämä on ongelmallista. Mikäli hallituskoalitioon pyrkiminen ja enemmistön muodostaminen ohittavat substanssikysymykset johtavina hallituksen muodostamisen tavoitteina, jää hallitukseen osallistuvien ryhmien yhteensopivuus helposti toissijaiseksi kysymykseksi. Tämä tuskin helpottaa hallitustaivalta. Hallitustyöskentely käy työlääksi, mikäli yhteiskunnallisten haasteiden ratkomisen ohella aikaa ja

⁵⁰ Tasavallan presidentillä ei enää ole sijaa hallituksen muodostamisessa. Nykyään presidentillä ei myöskään ole valtaa muuttaa hallituksen esityksiä eikä ulkopoliittikan johtaminen kuulu enää yksin hänelle (Paloheimo, 2003, s. 224).

⁵¹ Tämä siitäkkin huolimatta, että muodollisesti Suomen ylimmät vallanpitäjät ovat (järjestyksessä) tasavallan presidentti ja eduskunnan puhemies.

⁵² Ks. luku 2.3.2.

voimavaroja kuluu hallituksen koossapitämiseen, hallituskumppanien valvontaan sekä ristiriitaisten arvojen ja tavoitteiden yhteensovittamiseen.

Edustuksellisen kansanvallan painopiste liikuu eduskunnasta kohti pääministerivetoista hallitusta (Koikkalainen, 2007, s. 58). Pääministerin painoarvo kansallisessa politiikassa on kasvanut siinä määrin, että lienee syytä väittää parlamentaarisen demokratiamme muistuttavan yhä enemmän presidenttivetoista järjestelmää (Raunio & Wiberg, 2014, s. 30). Onko presidentin valtaoikeuksien karsimisella parlamentarismin nimissä väliä, mikäli valta keskittyy yhden yksittäisen henkilön (presidentti) sijaan toisen yksittäisen henkilön (pääministeri) haltuun?

Edellä esitelty yhtälö on erikoinen. Jos uudella perustuslailla tavoiteltiin nimenomaan järjestelmän parlamentaaristen piirteiden vahvistamista – minkä tässä yhteydessä käsitän lyhykäisyydessään eduskunnan roolin lujittamisena suhteessa muihin valtiollisiin päätöksentekuelimiin – vaikuttaa hallituksen ja etenkin pääministerin aseman pönkittäminen kummalliselta lopputulemalta. Toisaalta tulos ei yllätä. Presidentin valtaoikeuksien karsiminen yhdistettynä parlamentaarisen opposition vaikutusmahdollisuuksien kaventamiseen johtanee vääjäämättä enemmistöhallituksen kohuttoman suureen vaikutusvaltaan muihin valtiollisiin instituutioihin nähden. Jälkikäteen ajateltuna vaikuttaa naiivilta olettaa, että järjestelmän parlamentaaristen piirteiden vahvistaminen onnistuisi silkalla presidentin perustuslaillisten valtaoikeuksien karsimisella.

5 VÄHEMMISTÖHALLITUKSEN TARJOAMAT MAHDOLLISUUDET SUOMALAISESSA PARLAMENTARISMISSA

Suomalainen parlamentaarinen demokratia kaipaa kehittämistä. Tutkimukseni tarkoitus on esitellä totutusta poikkeava vaihtoehto. Tässä luvussa pohdin, miten vähemmistöhallitus voisi nykyajassa palvella poliittista kulttuuriamme ja mitä annettavaa sillä on suomalaiselle parlamentarismille.

5.1 Muuttuneen lainsäädännön vaikutus

Tämän tutkimuksen kannalta merkittävin muutos suomalaisessa parlamentarisessa järjestelmässä on vuosituhannen vaihteen perustuslakiuudistuksen myötä tapahtunut siirtyminen negatiivisesta perussäännöstä positiiviseen. Keskeinen toimenpide perustuslakiuudistuksessa oli tasavallan presidentin valtaoikeuksien kaventaminen. Tämän ajateltiin siirtävän poliittista valtaa yhä enemmän edustuksellisen demokratian ja parlamentarismien kehtoon, eduskuntaan. Siirtyminen negatiivisesta parlamentarismista positiiviseen parlamentarismiin vaikuttanee päällisin puolin sekä parlamentarismien että demokratian kannalta hyvältä siirroilta – pääseehän siinä äänestäjien valitsema eduskunta päättämään toimeenpanovallan haltijat. Äänestäjät saavat välillisesti vaikuttaa hallituksen muodostamiseen, ja toisaalta eduskunta pääsee valvomaan hallitusta jo ennen kuin hallitus nimitetään tehtävänsä. Vajavaisen parlamentarismien ongelman luulisi ratkeavan tällä.

Näin ei välttämättä ole. Vaikka hallituksen valintatapa on määrittävä tekijä eduskunnan ja hallituksen välisen suhteen perusluonteen muovaajana, ei se lopulta ole parlamentaarisen menettelyn kannalta keskeisin seikka. Merkittävää on se, mitä tapahtuu hallituksen muodostamisen jälkeen – millainen valta-asetelma on lopun vaalikauden ajan. Tästä päästään kutkuttavaan kysymykseen: eikö ole itse asiassa niin,

että hallitusvastuuseen osallistuvien puolueiden muodostaessa eduskunnan enemmistön hallitus paitsi nimittää itse itsensä hallitusvastuuseen myös valvoo omaa hallitustyöskentelyään? Selitän tämän ajatusketjun kohta kohdalta.

Todetaan ensin Suomen kuuluvan nykyisin positiivisen parlamentarismien maihin. Tämän jälkeen todetaan, että positiivisen parlamentarismien maissa muodostuu todennäköisemmin enemmistö- kuin vähemmistömuotoisia hallituksia (Strøm, 1990, s. 58; Bergman, 1993b; Nyholm, 1975). Voitaneen sekä olettaa että empirialla todentaa nyky-Suomessa muodostettavan pääsääntöisesti enemmistöhallituksia. Kun eduskunta valitsee uuden hallituksen, muodostavat hallitusvastuuseen osallistuvat puolueet oletettavasti eduskunnan enemmistön. Ja kun valittavan hallituksen voidaan olettaa olevan enemmistömuotoinen, eikö itse asiassa ole niin, että hallitus tässä ratkaisevassa äänestyksessä antaa mandaatin itse itselleen? Mikäli ymmärrämme parlamentarismien merkitsevän yksinkertaisuudessaan hallituksen vastuunalaisuutta eduskunnalle, eikö enemmistöhallitusten suosiminen yhdistettynä positiivisen parlamentarismien malliin itse asiassa merkitse sitä, että lopulta hallitus valvoo itse itseään, eikä siten ole kovin vastuunalainen kenellekään? Voiko parlamentarismi toteutua ensinkään, jos hallitus on lopulta tilivelvollinen vain itselleen? Mitä virkaa lopulla eduskunnalla (eli oppositiolla) on, mikäli valittavalla hallituksella on jo ennen sen virallista nimittämistä hallussaan eduskunnan enemmistö? Tilanne ei vaikuta ihanteelliselta parlamentarismien näkökulmasta, mutta ei myöskään edustuksellisen demokratian kannalta.

Lienee paikallaan esittää vaihtoehtoja. Olen painottanut tekstissäni huomattavan paljon negatiivisen parlamentarismien merkitystä, vaikka tutkimuksen päätahti on vähemmistöhallitus. Syyt tälle ovat varsin käytännölliset. Itse toivottaisin negatiivisen parlamentarismien mallin avosylin takaisin Suomeen. Olemme aiemmin todenneet vähemmistöhallituksia muodostuvan huomattavasti useammin negatiivisen kuin positiivisen parlamentarismien maissa, mikä jo itsessään laskettakoon eduksi. On vain pieni käytännön ongelma: nykyinen perustuslaki on asiasta kovin eri mieltä. Perustuslain 61 § toteaa hallituksen muodostamisen olevan eduskunnan käsissä ja täten järjestelmän ilmentävän positiivista parlamentarismia. Perustuslakia voi toki muuttaa, mutta muutosprosessi voi viedä vuosikymmeniä. Muuttamiseen tarvitaan paitsi lujaa poliittista tahtoa myös vankka tuki eduskunnalta. Perustuslain muutokseen vaaditaan kahden eri eduskunnan hyväksyntä tai vaihtoehtoisesti asian julistamista kiireelliseksi viiden kuudesosan enemmistöllä annetuista äänistä sekä tämän lisäksi esityksen hyväksyntää vähintään kahden kolmasosan enemmistöllä. Vahvan poliittisen tahdon puuttuessa on nähdäkseni mielekkäämpää turvautua ainakin aluksi saatavilla oleviin keinoihin.

Vähemmistöhallitusten niin sanottu käyttöönotto ei vaadi lain muuttamista. Nykyinen perustuslaki ei millään tapaa estä vähemmistöhallitusten muodostamista. Negatiivisen parlamentarismien hyötyjä – alkaen parlamentin todennäköisesti vahvemmasta asemasta hallitukseen nähden – voidaan vähemmistömuotoisen hallituksen

avulla saavuttaa ilman perustuslakiin kajoamista. Pidän vähemmistöhallituksia erinomaisena keinona tarttua tässä tekstissä esiteltyihin haasteisiin. Periaatteessa nyt tarvitsemme vain rohkeutta ja halua poiketa totutusta.

Tarkoitukseni on esitellä totutusta poikkeava vaihtoehto. Suomalainen poliittinen järjestelmä ei ole valmis, vaan sekä sen parlamentaarisia että demokraattisia piirteitä tulee edelleen vahvistaa. Lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan räikeä keskittyminen pienen ryhmän käsiin ei ole vain Montesquieun vallan kolmijako-opin vastaista, vaan se rampauttaa koko parlamentaarismien idean. Eräs keino tasapainon saavuttamiseen on opposition aseman tukeminen, johon vähemmistöhallitus on paitsi oivallinen myös käytännöllinen ratkaisu. Vähemmistöhallitus ajaa osaltaan samaa asiaa kuin lepäämäänjättämismenettely: ne molemmat antavat oppositiolle vipuvoimaa vaikuttaa hallituksen esityksiin ja ikään kuin pakottavat hallituksen käymään dialogia ja etsimään ratkaisuja opposition kanssa. Lisäksi vähemmistöhallitus voidaan toteuttaa ilman muutoksia olemassa oleviin lakeihin. Ennen muuta se on yksi tapa taata parlamentaarille oppositiolle ja siten koko eduskunnalle enemmän vaikutusvaltaa kansallisessa päätöksenteossa. Vahva oppositio tarkoittaa vahvaa eduskuntaa, ja vahva eduskunta vahvaa parlamentaarista demokratiaa.

5.2 Edustajuus ja poliittinen luovuus

Tarkastellaan vähemmistöhallituksia seuraavaksi edustajuuden näkökulmasta. Luvussa 2.2. esittelin Frank Ankersmitin poliittista ajattelua, jota nyt peilaamme tutkimuksen aiheeseen. Ankersmit käsittelee edustajuutta esteetiikan kautta. Edustajan ja edustettavan välillä on väistämättä esteettinen kuilu, jota voi verrata taiteelliseen tulkintaan jostakin olemassa olevasta. Edustaminen ei ole matkimista, kopiointia tai toistamista vaan paremminkin sijaistamista ja tulkintaa. Esteettisen kuilun ansiosta edustaja voi keskittyä hahmottamaan asioiden laajempia yhteyksiä ja luoda niistä kokonaiskuvaa päätöksentekonsa tueksi. Ankersmitin ehdotus edustuksellisen järjestelmän vahvistamiseksi on kasvattaa edustajuuden roolia. Esteettinen kuilu saisi hänestä olla nykyistä leveämpi, jotta edustaja voisi paremmin kiinnittää huomionsa detaljien sijaan suuriin asiakokonaisuuksiin ja niiden välisiin yhteyksiin.

Tulkitakseni edustajuuden roolin kasvattaminen tarkoittaa käytännössä ennemmin laadullisia kuin määrällisiä toimia. Entistä edustuksellisempi ja aiempaa esteettisemmällä ominaisuuksilla hallittu poliittinen järjestelmä ei merkitse esimerkiksi kansanedustajien määrän lisäämistä. Sen sijaan tulisi kehittää menettelyjä suuntaan, jossa olemassa olevat resurssit saadaan hyötykäyttöön. Nykymenettelyllä hallitus työntää eduskunnan syrjään sillä hetkellä, kun eduskunta on positiivisen parlamentarismien hengessä antanut luottamuksensa uudelle hallitukselle. Tämä tarkoittaa sitä, että mer-

kittävä osa demokraattisesti valittua eduskuntaa ei *de facto* kykene vaikuttamaan yhteisiin päätöksiin hallituskauden aikana. Asetelma on parlamentaarisen demokratian kannalta murheellinen. Kun hallituksen nimittämisen hetkellä osa valituista edustajista siirretään käytännössä vaihtopenkin puolelle, kapenee kansanvallan edustuksellinen pohja. On merkityksellistä, osallistuuko yhteiseen päätöksentekoon 200 vai esimerkiksi 110 edustajaa – 200 edustajaa kuitenkin pääsääntöisesti tuo päätöksentekoon mukanaan useampia näkökulmia ja täten myös mahdollisia ratkaisukeinoja kuin 110 edustajaa. Kyse on tasapainosta. Edustuksellisuuden pohja kapenee, jos oppositio puolueiden kansanedustajat jäävät kategorisesti vaille merkittävää osaa päätöksenteossa.

Vähemmistöhallitusten avulla järjestelmän edustukselliset piirteet siis korostuvat. Nähdäkseni logiikka toimii kahdella tasolla. Ensinnäkin pääministerivetoisen enemmistöhallituksen dominanssista luovuttaessa koko eduskunnan asema luonnollisesti vahvistuu. Kansanedustuslaitos kokonaisuutena saa vankemman jalansijan, kun hallitus ei esityksineen voi dominoida valtakunnallista päätöksentekoa. Vallan painopiste siirtyy valtioneuvostolta äänestäjien valitsemalle eduskunnalle – siis sinne, mihin se kuuluu. Eduskunnan kollektiivisen voiman kasvamisen lisäksi yksittäisen edustajan poliittinen taiteilijuus saa laajemman toiminta-areenan ja suuremman painoarvon. Erityisesti oppositioyhmien edustajien asema paranee nykyiseen verrattuna. Heitä ei enää voi hallituksen muodostamisen jälkeen sysätä marginaaliin, vaan jokaisen edustajan luovalla harkinnalla on suurempi merkitys.

Tästä pääsemme poliittiseen luovuuteen ja sen stimulointiin. Edustuksellisten piirteiden vankistamisen ytimessä ovat ratkaisukeskeiset ja kompromisseja hakevat poliittiset toimijat. Ankersmit luonnehtii poliitikkoja poliittisiksi taiteilijoiksi. Edustuksellisuus on itsessään luovaa, ja edustuksellisia ominaisuuksia poliittisessä järjestelmässä vankistaa ennen muuta kompromissi. Ankersmit nimeää kompromissin mekanismiksi, joka kaikkein parhaiten ruokkii poliittista luovuutta. Kompromissi ei konsensuksen tavoin tyydy pöydällä oleviin valmiisiin vaihtoehtoihin, vaan vaatii toteutuakseen paitsi eri osapuolten välistä kunnioitusta myös aktiivista, ratkaisukeskeistä otetta päätöksentekoon. Kompromissi organisoii tietoa ja yhdistää eri osapuolten näkemyksiä.

Vähemmistöhallituksilla saattaa olla varsin huomattava merkitys poliittisten kompromissien toteuttamisen kannalta. Kompromissi vaatii osallistujilta sitoutuneisuutta sekä kykyä ja halua yhteistyöhön. Enemmistöhallitus ei ole omiaan edistämään eduskuntaryhmien välistä yhteistyötä, ei varsinkaan hallitus-oppositio-ajan yli. Enemmistöhallitus itse asiassa ruokkii näiden kahden osapuolen välistä eripuraa ja vastakkainasettelua. Toimintamahdollisuuksien kaventumisen ja kaventamisen myötä oppositiotahojen osaksi on jäänyt riidankylväjän rooli. Nykyinen järjestelmä ajaa hallituksen ulkopuolelle jäävät ryhmät lähtökohtaisesti niin sanottuun jyrkkään oppositioon, mistä käsin yhteistyötä hallituksen suuntaan ei pidetä edes vaihtoehtona.

Ei voida oikeastaan puhua kriittisyydestä, sillä aidossa kriittisyydessä itää rakentavuuden siemen. Opposition tehtävä on haastaa, kritisoida ja tarjota vaihtoehtoja, ei vain lytätä ja moittia. Enemmistöhallitus voi halutessaan jättää opposition rakentavakin näkemykset kovin vähälle huomiolle. Ministeristö toki vastaa eduskunnan kyselytunnilla esitettäviin kysymyksiin, mutta enemmistömuotoisen hallituksen ei ole mikään pakko ottaa opposition näkemyksiä lukuun. Tämä laiskistaa hallitustahoja ja pahimmillaan lannistaa tai kyynistyttää oppositioyhmät. Vähemmistöhallitus rakenteena rohkaisee eduskuntaryhmiä yhteistyöhön hallitus-oppositio-ajan yli. Juju piilee siinä, että vähemmistömuotoisen hallituksen on pakko hakeutua yhteistyöhön vähintään yhden oppositioyhmän kanssa saadakseen lakiesityksensä läpi istuntosalissa.

Luova kompromissi vaatii poliittista notkeutta niin järjestelmältä kuin poliittisilta toimijoilta. Nykymuotoinen menettely tiukassa hallitus-oppositio-ajassa mukaillee samantapaista staattista ajattelumallia kuin konsensus. Molemmissa ajattelu on mustavalkoista: vaihtoehdot ovat joko tai, muualta ratkaisuja ei haeta. Konsensus näivettää poliittisen luovuuden ja näin tekee myös enemmistöhallitukseen takertuva poliittinen järjestelmä. Mekanismina kompromissi puolestaan ruokkii parhaiten poliittista luovuutta, ja luovuus on ratkaisujen löytämisen ytimessä. Osapuolten sitoutuessa kompromissin hakemisen prosessiin vaihtoehtojen kirjo kasvaa ja poliittiselle pelikentälle syntyy lisää liikkumatilaa.

Pohjimmiltaan politiikka on luovaa toimintaa. Se on ratkaisujen etsimistä, eri näkökulmien tarkastelua sekä tietenkin esitetyn väitteen puolesta tai sitä vastaan argumentointia. Mielestäni osuvin tapa kuvata politiikkaa onkin luonnehtia sitä mahdollisuuksien taiteeksi. Mahdollisuuksien taiteen areenalla tyydyttävimpään mahdolliseen kokonaisratkaisuun pyrkivä poliitikko on poliittinen taiteilija *par excellence*. Poliitiikan ja etenkin parlamentaarisen politiikan luonteeseen kuuluu perustavalla tavalla kontingenssi: se, että mikään tapahtuma ei ole väistämätön ja jokainen asia voi tapahtua tai olla tapahtumatta. Olennaista politiikassa ovat vaihtoehdot, liikkumatila sekä mahdollisuus toimia toisin. Ilman vaihtoehtoja politiikka ei ole politiikkaa alkuunkaan⁵³.

5.3 Parlamentaarinen menettely ja aika

Paloslaisittain parlamentaarinen menettely nojaa puheeseen. Poliitiikan intensiivisin muoto on parlamentarismi ja perustavinta parlamentaarista toimintaa on debatti.

⁵³ Vaihtoehtojen poissulkeminen itsessään on voimakasta vallankäyttöä. Poliitiikassa vahvoilla on se taho, joka kykenee sulkemaan pelivarat muilta toimijoilta ja esittämään oman vaihtoehkonsa ainoana mahdollisena. Tässä yhteydessä tarkoitankin tilannetta, jossa toimijalla ei aidosti ole mitään toista reittiä. Jos jokin asia on väijäämätön, ei silloin kyse ole politiikasta, vaan kenties kausaalisuhteesta.

Enemmistöhallitusten vallankäyttö kuitenkin kaventaa parlamentin roolia, jolloin debatin merkitys kutistuu olennaisesti⁵⁴. Nähdäkseni vähemmistöhallitus on eräs keino nostaa parlamentaarinen debatti sen ansaitsemaan asemaan. Lyhyesti todettuna vähemmistömuoto pakottaa hallituksen yhteistyöhön ja dialogiin koko eduskunnan kanssa. Parlamentaarisen puheen ja argumenttien merkitys kasvaa, kun hallitus ei voi nojata silkkaan määrälliseen ylivoimaan.

Vähemmistöhallitus kannustaa edustajia hakemaan kompromisseja ja parhainta saavutettavissa olevaa lopputulemaa debatin avulla. Vähemmistömuotoisen hallituksen ansiosta lainsäädäntötyön painopiste siirtyy sinne mihin se kuuluu: parlamentin käsiin. Kun valta ei enää keskity yksin enemmistöhallitukselle, siirtyy päätöksenteon painopiste sekä poliittinen keskustelu ministeriöistä ja valtioneuvoston kokoontumisista aiempaa enemmän eduskunnan suuntaan. Istuntosalin poliittiset debattit saavat suuremman merkityksen, mikäli argumentoimalla voi oppositioyhmästäkin käsin vaikuttaa kulloinkin agendalla olevaan poliittiseen kysymykseen. Parlamentaarinen puhe *pro et contra* pääsee täten oikeuksiinsa. Lisäksi poliittisen puheen aiempaa vahvempi siirtyminen ministeriöistä eduskunnan istuntosaliin tuo kansallisen päätöksenteon kirjaimellisesti kaiken kansan nähtäville. Parlamenttipuheiden julkisuus itsessään on olennaista, sillä julkinen puhe tukee kansalaisten luottamuksen säilyttämistä lainsäädäntötyöhön, lakia säätäviin poliitikkoihin sekä poliittisiin instituutioihin laajemmin. Edustettavilla on oikeus tietää, millaisia asioita heidän edustajansa ajavat ja millä perusteilla.

Niin hallituksen kuin opposition edustajien argumentoinnin laatu tuskin ainaakaan heikkenee, mikäli puheenvuoroilla uskotaan olevan potentiaalia vaikuttaa. Kun hallitus ei voi luottaa esityksensä ilman muuta voittavan, joutuu se perin pohjin tarkastelemaan omia perustelujaan sekä arvioimaan kulloinkin käsiteltävää asiaa yhä useammalta kantilta. Vähemmistöhallituksen ansiosta muodollisen lakipakettien esittelyn ja tätä seuraavan näennäiskeskustelun tilalle voi syntyä aito, erilaisia näkemyksiä vertaileva dialogi. Kun lopputulema ei ole ennalta päätetty, joutuvat sekä hallitus että oppositio tekemään työtä suostutellakseen vastapuolen oman kantansa taakse. Perättäisten ennalta kirjoitettujen yksinpuheluiden sijaan salissa saatetaan nähdä monikeskistä, elävää debattia. Tämä kenties motivoisi edustajia osallistumaan aktiivisemmin ja monilukuisempana istuntosalissa käytävään keskusteluun. Näin välttyttäisiin kiusallisilta monologikokoelmilta – tyhjälle istuntosalille puhumisesta saatavat edut lienevät varsin niukat. Eduskunnan osa ei voi olla silkka hallituksen kumileimasimena toimiminen, mikäli se haluaa näyttäytyä deliberatiivisena kokoonpanona, jonka toiminnan ytimessä on poliittinen debatti *pro et contra*. Eduskuntakäsittely ei saa olla pelkkä muodollisuus ennalta päätetyn asiakysymyksen koristeena. Naljailu “po-

⁵⁴ Hallituksen kollegiaalisen keskustelukulttuurin rapistumisen (Koikkalainen, 2007, s. 58) myötä uhkaa särkyä myös parlamentaarisen, toisin sanoen puheeseen nojaavan, poliittisen perinteen selkäranka.

liittisestä teatterista” ja ”pelkästä puheesta” on oikeutettua, mikäli lopputulema sine-töidään toistuvasti jo etukäteen. Eduskunnan, ”puhekunnan”, näkemyksillä tulee olla painoarvoa.

Edellä mainittu viittaa osaltaan politiikan omaleimaiseen kontingenttiin luonteeseen. Parlamentin käyttäminen enemmistöhallituksen ennaltamäärityksien linjausten kuittaajana loukkaa koko parlamentaarisen politiikan periaatetta. Parlamentaarinen menettely edellyttää, että jokainen agendalla oleva aihe on lähtökohtaisesti debatoinnin kohde, eikä käsittelyn lopputulosta tiedä kukaan ennalta. Vaatii edustajilta malttia, nöyryyttä ja avarakatseisuutta olla naulaamatta itseään kiinni tiettyyn kantaan ja sen sijaan antaa näkemyksensä mahdollisesti muuttua tai täydentyä perinpohjaisen debatin seurauksena. Suostuttelu ja suostuteltavaksi asettuminen ovat yhtä tärkeitä. Jos agendalla olevan poliittisen kysymyksen vastaus tiedetään aina ennalta, lakkaa politiikka olemasta politiikkaa.

Vähemmistöhallituksilla on roolinsa parlamentissa tapahtuvan käytännön – enemmän ja parempaa debattia – lisäksi laajemman parlamentaarisen periaatteen kannalta. Pilkotaan kokonaisuutta aluksi pienempiin osiin. Poliittista järjestelmäämme kutsutaan parlamentaariseksi demokratiaksi, mutta mitä ”parlamentaarinen demokratia” merkitsee? Sanapari viittaa paitsi poliittisen järjestelmän kokonaisuuteen myös tiettyihin menettelyihin. Kyseessä oleva regiimi liittyy erikoisella tavalla yhteen antiikkista ja keskiaikaista perinnettä ja sisältää mekanismeja, jotka ovat osin rinnakkaisia⁵⁵, osin risteäviä⁵⁶. Parlamentarismin ja demokratian perimmäisimmät logiikat (se, millaiseen mekanismiin ne lopulta nojaavat) eroavat toisistaan. Karkeasti väitän, että lopulta päätöksenteon ratkaisee toisessa määrällinen ja toisessa laadullinen periaate. Demokratiassa ratkaisevaa ovat äänet, siis numerot. Parlamentarismissa ratkaisu piilee argumentaatioissa eli väitteelle tai vastaväitteelle esitettävien perustelujen laadussa, edustajien välisessä vuorovaikutuksessa.

Jos pohditaan ”parlamentaarista demokratiaa” kokonaisuutena, lienee olennaista kysyä, ovatko nämä kolikon kaksi kääntöpuolta tasapainossa poliittisessa järjestelmässämme. Ihanteellista luulisi olevan se, että molemmat toimintalogiikat saavat sijaa järjestelmän piirissä tapahtuvassa päätöksenteossa. Väitän, että nykyisellään enemmistöhallitusten hegemoninen asema (niin päätöksenteossa kuin hallitusta muodostettaessa) kriittisellä tavalla painaa vaa’an osoittamaan määrällistä periaatetta kohden. Enemmistöhallitus lannistaa opposition määrällisellä ylivoimallaan, jolloin eduskunnassa esitettävien argumenttien ei nähdä olevan kovin merkityksellisiä. Tämä keikuttaa poliittisen järjestelmän epätasapainoon. Tulkitakseni vähemmistöhallitus auttaa nostamaan poliittisen järjestelmän ”parlamentaariset” eli argumentointiin ja edustajuuteen viittaavat ominaisuudet ”demokraattisen” eli pelkistäen enemmistöperiaatteeseen nojaavan näkökannan tasolle. Näin valta ei enää piile pelkässä ylivoimassa,

⁵⁵ Esimerkiksi äänestäminen kuuluu molempiin menettelyihin, mutta eri painotuksilla.

⁵⁶ Painotetaanko päätöksenteon prosessissa määrällisiä vai laadullisia aineksia.

vaan myös päätöksenteon retorinen, kiistanalainen ja deliberoiva luonne saa sijaa. Tätä huomiota voidaan kutsua vaikkapa parlamentaariseksi tasapainoksi, argumentoinnin ja äänestyksen aiempaa yhdenvertaisemmaksi liitoksi.

Äänestys on toki osa kolikon molempia kääntöpuolia. Demokraattisessa päätöksenteossa äänestys ratkaisee: enemmistö voittaa ja sillä selvä, tapahtui mitä tahansa. Myös parlamentaarinen menettely sisältää äänestyksen, mutta sen asema on erilainen. Parlamentarisessa menettelyssä äänestys on vasta viimeinen askel, eräänlainen sinetti tai kädenpuristus debatin päätteeksi. On tärkeää ottaa huomioon prosessin kokonaisuus: retorinen tanssi *pro et contra*, ratkaisujen hakeminen ja, kyllä, luovuus. Suomalaisen parlamentarismien vahvistamisen kannalta on välttämätöntä kiinnittää huomiota debatoinnin rooliin siten, että siihen todella kuuluu mahdollisuus toimia toisin. Debatti ei ole vain koriste jossakin muualla sovittujen päätösten päällä, vaan päätöksenteon olisi toivottavaa toteutua osaltaan debatin keinoin. Se on perustavinta parlamentaarista toimintaa ja sellaisena sitä tulee kunnioittaa. Parlamentaarisen debatin kunnianpalautuksessa vähemmistöhallitus saattaa osoittautua oivalliseksi työvälineeksi.

Valittuja edustajia ei tule päästää liian helpolla. Pelkkä napin painallus ryhmän linjan mukaisesti ei riitä. Edustajan on hyvä reflektoida toimintaansa ja aika ajoin tarkastella kriittisesti esimerkiksi ryhmäkuria. Edustajien ehdoton sitominen ryhmän linjaan (saati imperatiiviseen mandaattiin) rapistaa pohjaa parlamentarismilta kontingenttina ja kiistanalaisena toimintana. Mikäli kaikki on ylhäältä ohjattua tai ennalta sovittua, ei parlamenttidebateilla ole senkään vertaa merkitystä kuin niillä enemmistöhallitusten hallitessa on. Kansaneduskunnan käyttäminen jonkun toisen osapuolen käsinukkena sotii sekä parlamentarismia että edustuksellisen demokratian perusajatuksista vastaan. Kohtuus on kuitenkin muistettava tässäkin, sillä sooloilu ei parlamentissa johda eteenpäin. 200 villiä korttia eduskunnassa tekisi lainsäädäntötyöstä äärimmäisen vaikeaa koordinoita ja käytännössä mahdotonta ennustaa. Parlamentarismi vaatii toteutuakseen sekä omaa tahtoa että halua sitoutua yhteisiin pelisääntöihin – poukkoilu ja opportunisti voivat kuulua tähän yhtälöön vain rajatuissa määrin. Jälleen tasapaino ratkaisee. Edustajien tulee heittäytyä osaksi parlamentaarista menettelyä, etsiä ratkaisuja luovasti, käyttää omaa harkintaansa, punnita asiayhteyksiä ja pyrkiä ymmärtämään kokonaiskuvaa.

Eräs keskeinen näkökulma parlamentaariseen politiikkaan on aika. Liikettä tapahtuu avaruudellisen ulottuvuuden lisäksi ajallisessa eli temporaalisessa ”tilassa”. Vähemmistöhallitus todennäköisesti vaikuttaisi poliittisen järjestelmämme aikaan sidottuihin ominaisuuksiin. Vähemmän selvää on se, millaisia vaikutukset olisivat. Varsin käytännönläheinen mahdollinen seuraus opposition aiempaa merkittävämmästä osallisuudesta päätöksenteossa olisi niin sanottujen jarrutuskeskustelujen vähentyminen. Jarrutuskeskustelu (*“filibustering”*) on etenkin Yhdysvalloissa sangen runsaasti käytetty taktiikka, joka tähtää epämieluisan lakiesityksen etenemisen viivyttämiseen.

Ilmiö ei ole täysin tavaton myöskään Suomessa. Taktiikka tuli monelle tutuksi keväällä 2021, kun perussuomalaiset järjestivät eduskunnassa tempauksen, jonka tarkoitus kaiketi oli viivästyttää Euroopan unionin elvytyspaketin hyväksyntää⁵⁷. Samantapaisia toimia käytettiin mittavissa määrin muun muassa vuonna 1994 Suomen EU-jäsenyyteen liittyen. Jarrutuskeskustelun tavoitteena on yleensä joko huomion hakeminen tietylle aiheelle tai halu venyttää asian käsittelyä tietyn aikarajan yli. Esimerkiksi aiemmin mainitussa EU-jäsenyyttä koskeneessa keskustelussa tavoitteena oli pitkittää asiasta päättämistä siihen saakka, että saatiin tietää Ruotsin päätös samaan kysymykseen. Saattaa olla, että vastaaviin manöövereihin ei välttämättä tarvitse turvautua, mikäli kaikki eduskuntaryhmät kokevat tulevansa kuulluiksi myös arkisemmillä vaikuttamisen tavoilla.

Edustajan työssä päätöksenteon parlamentaarinen aikahorisontti voi ulottua aiempaa kauemmas. Vähemmistöhallitus saattaa kannustaa ajattelemaan seuraavaa galluptulosta tai seuraavia vaaleja pidemmälle, sillä edustaja ja tämän ryhmä voivat ajatella pystyvänsä vaikuttamaan myös oppositiosta käsin. Haave vaalikausien rajat ylittävistä suurista uudistuksista ja puolueiden välisestä yhteistyöstä voi kuulostaa jalolta, mutta sitä olisi syytä tarkastella kriittisesti. Palosen mukaan nimittäin poliitikko, joka ajattelee seuraavia vaaleja pidemmälle (eli seuraavaan vaalikauteen) edustaa eräänlaista holhousmentaliteettia. Tämä pyrkii etukäteen supistamaan vaalien välityksellä ilmaistavaa toisin tekemisen pelivaraa. Vaalikautta pidemmälle ajanjaksolle suuntautuvat viestit sisältävät implisiittisen viitteen, jonka mukaan seuraavat vaalit ovat ikään kuin viimeiset vaalit. Poliitikko tavallaan ilmaisee, että päästessään valtaan hän ei hevin siitä luovu. Olisi siis hyvä suhtautua kohtuullisella varauksella puheisiin pitkäjänteisestä politiikasta, vaikuttivat nämä puheet kuinka vilpittömiltä tahansa. (Palonen, 2012, s. 208–209.)

Vähemmistöhallituksen myötä – debatoinnin merkityksen korostuessa – päätöksentekoprosessit vaatisivat mahdollisesti enemmän aikaa. Perusteellinen debatointi *pro et contra* saattaa pidentää lakiesitysten käsittelyä, kun hallituksen tulee aktiivisesti hakea tasapainoista ratkaisua koko eduskunnan voimin. Toisaalta päätöksenteko saattaa joissain tapauksissa myös nopeutua, mikäli eduskunta on esityksestä samoilla linjoilla. Turhat näytösmäiset väännöt kenties vähenevät, kun samanmielisyyttä hallituksen linjan kanssa ei ehkä nähdä oppositioryhmissä yksistään lammasmaisena toimintana. Lisäksi on mahdollista, että sote-uudistuksen tapaisten suurten lakihankkeiden läpivienti sujuvoituu, kun jokaisen hallituksen ei tarvitse kautensa aluksi aloittaa työtä tyhjältä pöydältä. Periaatteelliset ”kunnian” kysymykset kenties väistyvät asiakysymysten tieltä – rehvastelun sijaan voidaan keskittyä hakemaan ratkaisuja. Samanmielisyyttä poliittisen vastustajan kanssa ei enää katsota mateluna tai selkärangatto-muutena, vaan symbolisten kamppailujen sijaan enemmän merkitystä voi saada itse asiasisältö. Kollektiivinen vastuunkanto kasvaa.

⁵⁷ Ks. MTV Uutiset, 18.5.2021.

Mielestäni on aiheellista todeta pari sanaa valinnoista. Parlamentaarista politiikkaa soimataan toisinaan ajan haaskaamisesta. Perusteellista parlamentaarista käsitteilyä polveilevine debatteineen ei välttämättä yhdistä vallalla olevaan tehokkuusajatteluun. Valitettava tosiasia kuitenkin on, että parlamentaariset ja demokraattiset prosessit ottavat aikansa. Laajaa eri kantojen kuulemista ja näkökulmien punnitsemista harvoin pystyy toteuttamaan pikaisella aikataululla. Tämä tulee hyväksyä niiden ominaisuutena, osana pakettia. Mikäli tehokkuus nostetaan demokraattisuutta korkeammaksi arvoksi, olkoon niin. Ei ole itsessään väärin toivoa prosesseihin lisää tehoja. Silloin pitää kuitenkin ennemmin tai myöhemmin olla valmis tinkimään järjestelmän muista ominaisuuksista. Tämä taas merkitsee, että kaupankäynnin kohteeksi asetetaan lopulta monet parlamentaarisen demokratian perustavimmat arvot kuten yhdenvertaisuus ja avoimuus.

Tässä piilee nähdäkseni poliittisen järjestelmämme tulevaisuuden kannalta mitä keskeisin valinnan paikka. Mikäli haluamme sitoutua parlamentaariseen ajattelutapaan ja järjestelmään, tulee omaksua koko paketti. Sen sijaan, että vaadimme parlamentarismien mukautumista omien, osaltaan ristiriitaisten mielihalujemme mukaiseksi, on hyväksyttävä parlamentaarisen menettelyn mukana tulevat ”vähemmän optimaaliset” ominaisuudet. Sitoutuminen yhteiseen projektiin ja samoihin pelisääntöihin on itsessään arvokasta ja osaltaan merkitsee parlamentaarista ajattelua. Parlamentaarinen demokratia ei ole vain otsikko tai päälle liimattava etiketti. Järjestelmä tulee todeksi vain, kun sitä määrätietoisesti ja johdonmukaisesti noudatetaan ja ruokitaan. Mikä tärkeintä: poliittinen järjestelmä ei ole koskaan valmis, eikä kehittämistä voi kuitata pintatason ratkaisuilla. Esimerkiksi neuvoa-antavien kansanäänestysten järjestäminen ei tee yhteiskunnassa ”demokraattista”, mikäli ihmisillä on tunne, ettei heidän vaalissa antamallaan äänellä ole vaikutusta toteutettavaan politiikkaan. Samaten parlamentaarinen järjestelmä vaatii kukoistaakseen paljon enemmän kuin presidentin valtaoikeuksien yksituumaisen riisumisen.

5.4 Yhteenveto

Työtä parlamentaarisen demokratian eteen tarvitaan. Vähemmistöhallitukset eivät korjaa koko poliittista järjestelmää, mutta ne auttavat saattamaan poliittisen vallan sinne, minne se kuuluu: äänestäjien valitseman eduskunnan (ja nimenomaan koko eduskunnan) käsiin. Vähemmistöhallitus on unohdettu parlamentaarinen työväline, joka paitsi pakottaa hallituksen dialogiin opposition kanssa myös mahdollistaa koko eduskunnan ja kaikkien edustajien inhimillisen potentiaalin saamisen hyötykäyttöön. Hallitus ei voi silkan pääluvun turvin sivuuttaa eduskuntaa, vaan vähemmistöstatuksensa vuoksi sen täytyy hakea yhteistyötahoja oppositiosta. Eduskunnan enemmistön

tavoitteluun vähemmistöhallitus voi soveltaa erilaisia strategioita⁵⁸, joista dynaamisin ja toisaalta uhkarohkein on niin sanottu *ad hoc* -strategia. Siinä ajatuksena on, että tukea haetaan aiheittain, jopa esitys kerrallaan, mikä luo enemmän tilaa kompromisseille ja poliittiselle luovuudelle. Aiempaa suuremman arvon saa myös poliittinen puhe – parlamentaarisen menettelyn peruskivi.

Tuen hakeminen oppositiosta lähes esitys kerrallaan on toki työlästä. Pitää kuitenkin muistaa, ettei päätösten läpivienti ole helppoa enemmistömuotoisissakaan hallituksissa. Hengessään yhtenäinen vähemmistöhallitus saattaa olla toimintakykyisempi⁵⁹ ja tehokkaampi ongelmien ratkoja kuin sisäisesti riitaisa enemmistöhallitus. Hallitusvastuuseen osallistuvien ryhmien väliset konfliktit kuluttavat paitsi aikaa ja voimavaroja myös näivettävät poliittisen luovuuden. Hallituksen vähemmistömuoto puolestaan luo selkeän kannustimen kompromissiin pyrkimiselle. Edustuksellisen demokratian ytimessä on ajatus yhdessä tekemisestä ja toisiin ihmisiin luottamisesta – siitä, että löydetään yhdessä vaihtoehtoja ja ratkaisuja. Poliittisista järjestelmistä edustuksellinen demokratia tukee kompromissien syntymistä parhaiten, ja kompromissi puolestaan stimuloi poliittista luovuutta ja tukee järjestelmän edustuksellisia ominaisuuksia.

Enemmistöhallituksen puolesta voi toki argumentoida toteamalla sen edustavan ”kansan” enemmistön tahtoa. Pintatasolla argumentti voi vaikuttaa järkeenkäyvältä, vaikka kokonaisuuteen liittyy todellisuudessa enemmän nyansseja. Ensinnäkään ”kansan” tai äänestäjien enemmistö ei lähtökohtaisesti päättä Suomen hallituksesta. Suomessa ei ole blokkipolitiikan perinnettä, eikä vaaliurnalle suuntaava äänestäjä voi antaa ääntään tietylle hallituspohjalle. Äänestäjät valitsevat kansanedustajat ja päätöksen pääministeristä tekee eduskunta. Hallitusta muodostettaessa on toki suotavaa ottaa huomioon vaalien tuloksena syntyvät ryhmien väliset voimasuhteet. Kuitenkin (muun muassa hallitustyöskentelyn tehokkuuden nimissä) nostan yhtä tärkeäksi tekijäksi hallituksen sisäisen koheesion: sen, miten ryhmät tulevat toimeen toistensa kanssa.

”Kansan” enemmistön tahtoa peräänkuuluttava argumentti on varsin ohut myös, kun otetaan huomioon, että eduskunnassa tehtäviin päätöksiin tarvitaan joka tapauksessa edustajien enemmistö. Hallituksen koolla ei siis varsinaisesti ole väliä: hallituspuolueen edustajan ääni on yhtä painava kuin oppositioryhmän edustajan. Äänestykseen osallistuvien edustajien enemmistö merkitsee, ei hallituksen koko. Vähemmistöhallitus tekee asetelmasta siinä mielessä tasa-arvoisemman, että siinä edustajille suodaan reilumpi mahdollisuus vaikuttaa kulloinkin agendalla olevaan poliittiseen kysymykseen. Ei nimittäin ole yhdentekevää, millaisessa asemassa opposition edustajat ovat äänestyksissä. Enemmistöhallitus – olkoonkin eduskunnan enemmistö – edustaa vain osaa äänestäjien valitsemista edustajista.

⁵⁸ Ks. luku 3.3.

⁵⁹ Ks. esim. Helsingin Sanomat, 7.10.2022.

Parlamentaarisen menettelyn vahvistaminen ei välttämättä merkitse dramaattista muutosta valtakunnan poliittisessa elämässä tai käytännön lopputuloksissa. On mahdollista, että myös vähemmistöhallituksen istuessa vallassa jokin hallituksen ulkopuolelle jättäytynyt puolue päättää noudattaa jyrkkää oppositioroolia ja kieltäytyy yhteistyöstä. On kuitenkin valtava ero sillä, tekeekö puolue tämän strategisen valinnan omaehtoisesti vai vailla muita vaihtoehtoja. Samaten on mahdollista, että hallituksen muoto itsessään ei vaikuta päätösten lopputulemaan. Vähemmistöhallituksen käsissä tietty poliittinen kysymys saattaa hyvin ratketa suurin piirtein samoilla voimasuhteilla kuin se olisi enemmistöhallituksen käsissä ratkennut. Kuitenkin myös tässä periaatteet ratkaisevat, menettelytavoilla on merkitystä. Kysymysten keskustelluttaminen laajasti eduskuntaryhmissä luo päätöksille vahvemman parlamentaarisen selkänöjan.

Vähemmistöhallituksen myötä korostuu kollektiivinen vastuu. Nykymuotoisten, usein "ylileveiden" enemmistöhallitusten aikana voimattoman opposition on helppo omaksua strategia, jossa se kategorisesti vastustaa ja moittii hallituksen aikaansaannoksia. Neljän vuoden mittaisen vaihtopenkiltä huutelun sijaan oppositioryhmät voivat vähemmistöhallituksen toimikauden aikana kiinnittyä mukaan päätöksentekoon. Vähemmistöhallitus sitoo oppositioryhmiä yhteiseen päätöksentekoon, jolloin oppositioon jäävien eduskuntaryhmien on vaikeampi toistuvasti irtisanoutua yhteisistä päätöksistä. Kenties vähemmistöhallitusten hyödyntämisen ja koko eduskunnan potentiaalinen käyttöönoton myötä vaalikausien välillä tapahtuva soutaminen ja huopaaaminenkin⁶⁰ saattaisi vähentyä.

Parlamentaarisen menettelyn kannalta on suotavampaa osallistaa koko eduskunta päätöksentekoon kuin neuvotella lopputulema toistuvasti etukäteen samojen toimijoiden kesken. Edustajille tulee sallia reilu harkinnan mahdollisuus. Väitän, että parlamentaarisenä työvälineenä vähemmistöhallitus olisi varsin käyttökelpoinen, sillä vähemmistömuoto pakottaa hallituksen yhteistyöhön poliittisen opposition kanssa. Vähemmistöhallitus nostaa eduskunnan ansaitsemaansa asemaan: valtiollisista instituutioista yksiselitteisesti ensisijaiseksi.

Tässä tutkimuksessa olen avannut vähemmistöhallitusten mahdollisuuksia suomalaiselle parlamentaariselle järjestelmälle ja poliittiselle elämälle. Tarjoan vaihtoehdon totutulle ja perustelen, miksi vähemmistöhallitus kannattaa ottaa harkintaan. Saattaa kuitenkin olla, että koittaa vielä tilanne, jossa vähemmistömuotoinen hallitus ei ole enää pelkkä teoreettinen vaihtoehto. 2010-luvulla näimme useammat hallitusneuvottelut, joissa hallituskoalition muodostaminen ei varsinaisesti sujunut luontevasti. Hallituksen ja sen ohjelman muodostaminen on useimmiten kipeä prosessi – mutta entä sitten, kun enemmistön muodostaminen osoittautuu osapuolille liian tus-

⁶⁰ Viittaan tässä siihen, miten uuden hallituksen kausi toisinaan alkaa edellisen hallituksen aikaansaannosten purkamisella. Esimerkkinä mainittakoon Sipilän hallituksen laatima aktiivimalli, jonka Rinteen hallitus ensitöikseen purki.

kalliseksi? Tämänkin vuoksi on mielestäni hyvä olla vähintään tietoinen vähemmistöhallituksen tarjoamista lukuisista mahdollisuuksista ja varautua sellaisen muodostamiseen.

Vähemmistöhallitus laajentaa parlamentaarista pelitilaa tarjoamalla vaihtoehtoisen menettelyn haasteiden selättämiseen. Laajassa merkityksessä vähemmistöhallitus on itsessään uusi pelivara. Parlamentaarisenä työvälineenä se avaa mahdollisuuksia toimia toisin. Vähemmistöhallituksen hyväksyminen varteenotettavana vaihtoehtona hallituksen muodostamisessa on itsessään osoitus vaihtoehdottomuuden kieltämisestä, kontingenssin hyväksymisestä ja poliittisesta luovuudesta.

5.5 Lopuksi

Idea tutkimuksen aiheeksi syntyi kevään 2019 eduskuntavaalien ja niistä heränneen keskustelun myötä. Hallituskoalition rakentaminen osoittautui siinä määrin hankalaksi, että puheeksi tuli vähemmistöhallituksen mahdollisuus. Aihe tuli yllättäen ajankohtaiseksi myös gradun kirjoittamisvaiheessa keväällä 2021, kun Marinin hallituksen puoliväliriihi oli lähellä aiheuttaa maahan hallituspuolan. Tapahtumasarja johti jälleen uuteen oivallukseen: vähemmistöhallitus ei ole vaihtoehto vain uutta hallitusta muodostettaessa, vaan se antaa liikkumatilaa myös umpikujaan ajautuneelle enemmistöhallitukselle. Vähemmistöhallitus tarjoaa yhden mahdollisen ratkaisun lisää ennen viimekätistä vaihtoehtoa eli eduskunnan hajottamista ja uusia vaaleja. Historiassa virkamieshallituksia on hyödynnetty tilanteissa, joissa puolueet eivät ole syystä tai toisesta kyenneet ratkaisemaan hallituskysymystä, mutta nykylainsäädännön valossa puhtaita virkamieshallituksia ei käytännössä voi enää muodostaa. Tämä itsessään on valitettava asia, sillä se jälleen kaventaa parlamentaarista liikkumatilaa. Vaihtoehtojen hupeneminen puolestaan voi johtaa hätiköityihin tai heppoisiin perusteihin tehtyihin päätöksiin. Marinin hallituksen yhteinen taival pääsi jatkamaan puoliväliriihen kompasteluista huolimatta, mutta joissain muissa olosuhteissa vaihtoehtoisille ratkaisuille olisi saattanut tulla hetkessä kipeä tarve.

Pian kevään hallituskriisin jälkeen nähtiin valtakunnan politiikassa toinen erikoinen tapahtumasarja, kun Euroopan unionin elpymispaketin käsittely yltyi eduskunnassa neljän vuorokauden mittaiseksi puhemaratoniksi. Oppositioapuolue perussuomalaiset, tapauksen pääasiallinen kättilö, vetosi toiminnassaan eduskunnan kapeaan puhetilaan (esim. MTV Uutiset, 18.5.2021). Ryhmän mukaan elpymispakettiasiaa ei oltu kyetty läpikotaisin selvittämään eduskunnassa. Perussuomalaisten mielestä asian aiemmissä käsittelyissä ministerit väistelivät esitettyjä kysymyksiä, eikä aitoa ja reilua dialogia päässyt syntymään. Tapahtumasarja – menemättä tarkemmin sen motiiveihin, menettelyihin, seurauksiin tai itse substanssiin – on ajankohtainen ja huomiota herättävä esimerkki eduskunnan ja hallituksen välisestä vallan epätasapainosta.

Tässä esimerkissä korostuu parlamentaarisen menettelyn puheeseen nojaava luonne. Reilun debatin vaatimus ei nykyisellään täyty eduskunnassa: opposition on ane-tuissa kapeissa raameissa hyvin vaikea saada kunnon jalansijaa päätöksenteossa, mikä ymmärrettävästi voi ajaa opposition erikoisiin parlamentaarisiiin manöövereihin. Tästä näkökulmasta tarkasteltuna perussuomalaisen tempaus satukirjasiteerauksi-neen ei ehkä vaikuta niin omituiselta. Ahtaalle ajettuna oppositiolla ei kerta kaikkiaan ole nykyisellään riittävästi työvälineitä osallistua tasavertaisena osapuolena kansalli-seen päätöksentekoon, mikä voi pakottaa etsimään vaikuttamisen väyliä hyvinkin luovalla tavalla. Mikäli kyseisessä tapauksessa oppositiota vastassa olisi ollut vähem-mistöhallitus, epäilen ettei samankaltaista episodaa olisi päästy todistamaan. Niin mainittu puoliväliriihi kuin elpymispaketin käsittely ovat esimerkkejä yksipuolisen, vahvaan enemmistöön nojaavan parlamentarismikäsitteen tympeistä lieveilmiöistä. Esimerkit mielestäni osoittavat, että vähemmistömuotoisen hallituksen kokeileminen voi olla varteenotettava työväline ajankohtaisten poliittisten haasteiden ratkomisessa.

Jossakin vaiheessa tutkimuksen kirjoittamista huomasin, etten ollut pitkään ai-kaan juuri käsitellyt vähemmistöhallituksia. Siinä jutun juju itse asiassa piilee. Kun puhun vähemmistöhallituksista, en oikeastaan puhu vähemmistöhallituksista al-kuunkaan. Hallituksen muoto on toissijainen tekstini todelliseen teemaan nähden. Kun puhun vähemmistöhallituksista, puhun todellisuudessa demokratiasta ja parla-mentarismista sekä siitä, miten ne saadaan nyky-Suomessa tulemaan toteen entistä paremmin. Puhun opposition asemasta, edustajien roolista ja suomalaisen kansan-edustuslaitoksen tulevaisuudesta. Puhun lainsäädännön merkityksestä ja ylimpien valtioelinten valta-asetelmasta. Puhun siitä, miten kansalaisen ääni voisi vahvemmin näkyä ja kuulua päätöksenteossa. Vähemmistöhallitus itsessään ei ole tarkoitus - sen itseisarvo ei ole kummoinen, kuten ei pitäisi olla enemmistöhallituksenkaan. Enem-mistön tavoittelu hinnalla millä hyvänsä johtaa vääjäämättä ajatushorisonttien kaven-tumiseen, vaihtoehdottomuus näivettää poliittisen luovuuden. Käsitän vähemmistö-hallituksen ennemmin parlamentaarisena työvälineenä kuin itse päämääränä. Sen avulla voidaan saavuttaa toivottavia tuloksia ja korjata järjestelmän valuvikoja ilman mittavia perustuslakimuutoksia.

Työn päätteeksi haluan todeta muutaman sanan mahdollisuuksista ja mahdot-tomuuksista. Mahdottomuuksia tavataan nähdä kaikkialla, kaikkein banaaleimmissa-kin yhteyksissä. Usein vaivannäkö muutoksen aikaansaamiseksi sekoitetaan mahdol-lisuuksien rajoihin. Tottumus ja mahdollisuus menevät sekaisin. Ihmisillä on silti lo-puton hinku kiivetä - usein itse pystyttämiensä - muurien yli ja tavoitella asioita, joita ei ennen ole nähty. Jokainen inhimillinen edistysaskel merkitsee mahdottomuuksista kieltäytymistä. (Eskelinen, 2019, s. 164.) Päätän työn toteamalla, että *“[t]ämän päivän itsestäänselvyydet ovat eilisen utopioita”* (emt., s. 13). Samaten tämän päivän utopiat saat-tavat olla huomisen itsestäänselvyyksiä.

6 KIRJALLISUUS

- Ankersmit, F.R. (1997). *Aesthetic politics*. Stanford: Stanford University Press.
- Ankersmit, F.R. (2002a). *Political representation*. Stanford: Stanford University Press.
- Ankersmit, F.R. (2002b). Representational Democracy: An Aesthetic Approach to Conflict and Compromise. *Common Knowledge* 8(1), 24-46.
- Backman, J. & Hyssälä, L. (2018). *Kansanvallan peruskorjaus: Kaikki voimavarat käyttöön*. Helsinki: Sitra.
- Bagehot, W. (1872). *The English Constitution*. Lontoo: Henry S. King & Company.
- Bergman, T. (1993a). Formation rules and minority governments. *European Journal of Political Research*, 23, 55-66.
- Bergman, T. (1993b). Constitutional Design and Government Formation: The Expected Consequences of Negative Parliamentarism. *Scandinavian Political Studies*, 16, 285-304.
- Bergman, T. & Strøm, K. (2011). *The Madisonian turn: Political parties and parliamentary democracy in Nordic Europe*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Butler, J. (2015). *Notes toward a performative theory of assembly*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Christiansen, F.J. & Damgaard, E. (2008). Parliamentary Opposition under Minority Parliamentarism: Scandinavia. *The Journal of Legislative Studies*, 14(1-2), 46-76.
- Christiansen, F. J. & Pedersen, H. H. (2014). Minority coalition governance in Denmark. *Party Politics*, 20(6), 940-949.

- Constant, B. (1815). *Principes de politique: applicables à tous les gouvernemens représentatifs et particulièrement à la constitution actuelle de la France*. Pariisi: Alexis Eymery.
- Constant, B. (2017). *Brochures politiques (1819–1821)*. Berliini: De Gruyter.
- Dahl, R. A. (1966). *Political oppositions in Western democracies*. New Haven: Yale University Press.
- Damgaard, E. (2004). Folketing og folkestyre. *Politica*, 36(4), 381-392.
- De Lolme, J. (1771). *Constitution de l'Angleterre*. Amsterdam: E. Van Harreveld.
- De Swaan, A. (1973) *Coalition Theories and Cabinet Formations: A Study of Formal Theories of Coalition Formation Applied to Nine European Parliaments after 1918*. Amsterdam: Elsevier.
- Eskelinen, T. (2019). *Demokratia utopiana ja sen vastavoimat*. Tampere: Vastapaino.
- Green-Pedersen, C. (2001). Minority Governments and Party Politics: The Political and Institutional Background to the "Danish Miracle". *Journal of Public Policy*, 21(1), 53-70.
- Green-Pedersen, C. (2010). Bringing Parties Into Parliament. *Party Politics*, 16(4), 347-369.
- Griglio, E. (2020). *Parliamentary Oversight of the Executives: Tools and Procedures in Europe*. Oxford: Hart Publishing.
- Guizot, F. (1821). *Des moyens de gouvernement et d'opposition dans l'état actuel de la France*. Pariisi: Ladvocat.
- Hastings, M. (2011). Oppositions parlementaires, gouvernements minoritaires et démocraties inclusives: L'exemple des pays scandinaves. *Revue internationale de politique comparée*, 2(2), 45-58.
- Heiskanen, I. et al. (1977a). *Valtioneuvoston historia 1917–1966 I : Ministeristöjen historia 1917-1939*. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Heiskanen, I. et al. (1977b). *Valtioneuvoston historia 1917–1966 II : Ministeristöjen historia 1939–1966*. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Ihalainen, P., Ilie, C. & Palonen, K. (2016). *Parliament and Parliamentarism: A Comparative History of a European Concept*. New York: Berghahn Books.
- Jussila, O., Hentilä, S. & Nevakivi, J. (2009). *Suomen poliittinen historia 1809–2009* (6. painos). Helsinki: WSOY Oppimateriaalit.

- Jyränki, A. & Nousiainen, J. (2006). *Eduskunnan muuttuva asema*. Helsinki: Edita.
- Klüver, H. & Zubek, R. (2018). Minority governments and legislative reliability: Evidence from Denmark and Sweden. *Party Politics*, 24(6), 719–730.
- Martinico, G. (2021). *Filtering Populist Claims to Fight Populism: The Italian Case in a Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Montesquieu, C. (1844). *De l'esprit des lois*. Pariisi: Firmin Didot Frères.
- Niemi, M. K., Raunio, T. & Ruostetsaari, I. (2017). *Poliittinen valta Suomessa*. Tampere: Vastapaino.
- Niiniluoto, I. (1980). *Johdatus tieteenfilosofiaan: Käsitteen- ja teorianmuodostus*. Helsinki: Otava.
- Nousiainen, J. (1998). *Suomen poliittinen järjestelmä* (10. painos). Juva: WSOY.
- Nyholm, P. (1975). *Vähemmistöhallitukset Suomen parlamentaarisessa hallitusjärjestelmässä 1945–1974*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Paloheimo, H. (2003). The Rising Power of the Prime Minister in Finland. *Scandinavian Political Studies*, 26, 219–243.
- Palonen, K. (2012). *Parlamentarismi retorisena politiikkana*. Tampere: Vastapaino.
- Palonen, K. (2014). *The politics of parliamentary procedure: The formation of the Westminster procedure as a parliamentary ideal type*. Opladen: Barbara Budrich Publishers.
- Palonen, K. (2019). *Parliamentary thinking: Procedure, rhetoric and time*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Pekonen, K. (2011). *Puhe eduskunnassa*. Tampere: Vastapaino.
- Riker W. H. (1962). *The theory of political coalitions*. New Haven: Yale University Press.
- Rosanvallan, P. (2008). *Vastademokratia: Poliittikka epäluulon aikakaudella*. Tampere: Vastapaino.
- Rousseau, J. (1997). *Yhteiskuntasopimuksesta eli valtio-oikeuden johtavat aatteet* (3. p.). Hämeenlinna: Karisto.
- Salonen, T. (2015). *Metodi, teoria ja filosofia: synteettisiä kiteytymiä*. Teoksessa Salonen, T. & Sotasaari, S. (toim.), *Ajatuksia tutkimiseen: metodisia lähtökohtia* (s. 11–53). Rovaniemi: Lapin yliopistopaino.

Selinger, W. (2019). *Parliamentarism: From Burke to Weber*. Cambridge: Cambridge University Press.

Setälä, M. (2003). *Demokratian arvo: Teoriat, käytännöt ja mahdollisuudet*. Helsinki: Gaudeamus.

Siiriäinen, A. et al. (2003). *Suomen historian pikkujättiläinen*. Helsinki: WSOY.

Strøm, K. (1990). *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ståhlberg, K. J. (1927). *Parlamentarismi Suomen valtiosäännössä*. Helsinki: Otava.

Tuomi, J. & Sarajärvi, A. (2009). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi* (6. uud. laitos.). Helsinki: Tammi.

Väyrynen, R. (1998). *Globalisaatio: Uhka vai mahdollisuus*. Jyväskylä: Atena.

Wiberg, M. & Koukkunen, K. (2011). *Politiikan sanakirja: Inhorealistin versio*. Helsinki: Siltala.

Laki Suomen Hallitusmuodon muuttamisesta 575/1987

Suomen hallitusmuoto 94/1919

Suomen perustuslaki 731/1999

Hätinen, J. (19.4.2021). Kommentti: Tapahtuma-alan musta perjantai hukkuu turpeeseen. *Rumba*. <https://www.rumba.fi/uutiset/kommentti-tapahtuma-alan-musta-perjantai-hukkui-turpeeseen/> (22.5.2021).

Katainen, J., Heinonen, V. & Backman, J. (7.10.2022). Myös vähemmistöhallitus voi olla Suomelle hyvä vaihtoehto. *Helsingin Sanomat*. <https://www.hs.fi/mielipide/art-2000009115463.html> (20.10.2022).

Korkki, J., (14.10.2022). "Puolet eduskunnasta hukkakäytössä 4 vuotta" – Voisiko vähemmistöhallitus toimia Suomessa? *Uusi Suomi*. <https://www.uusisuomi.fi/uutiset/puolet-eduskunnasta-hukkakaytossa-4-vuotta-voisiko-vahemmistohallitus-toimia-suomessa/f277310c-2597-4f95-8160-fe75f1890633> (16.10.2022).

Korkki, J. (15.10.2022). Vähemmistöhallitus voisi toimia myös Suomessa, sanoo asiaa selvittänyt ex-ministeri – "Vihapuhe lievenisi, kun asioista olisi pakko neuvotella". *Uusi Suomi*.

<https://www.uusisuomi.fi/uutiset/vahemmistohallitus-voisi-toimia-myos-suomessa-sanoo-asiaa-selvittanyt-ex-ministeri-vihapuhe-lievenisi-kun-asioista-olisi-pakko-neuvotella/11b854bf-88f3-47e8-9336-4aed1579c0d9> (16.10.2022).

Kärnä, L. (18.5.2021). Katso kiivas debatti elpymispaketista: Sebastian Tynkkynen kertoo syyt perussuomalaisten jarrutuspuheisiin - "Ministerit eivät vastanneet kysymyksiin". *MTV Uutiset*. <https://www.mtvuutiset.fi/artikkeli/katso-kiivas-debatti-elpymispaketista-sebastian-tynkkynen-kertoo-syyt-perussuomalaisten-jarrutuspuheisiin-ministerit-eivat-vastanneet-kysymyksiin/8144282> (22.5.2021).

Sippola, A. (26.2.1995). Lainsäädännön suurmuutos vaisusti vastaan eduskunnassa. *Helsingin Sanomat*. <https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000003411164.html> (22.10.2022).

Vesikansa, J. (21.4.2019). Näkökulma: Vähemmistöhallitus on vaihtoehto uudelle sixpackille. *Iltalehti*. <https://www.iltalehti.fi/politiikka/a/6ab2ea7d-d6c0-4125-b181-236826806cbd> (19.11.2020).

Virkkunen, J. (1.3.2000). Suomi siirtyy tänään normaaliparlamentarismiin. *Helsingin Sanomat*. <https://www.hs.fi/paakirjoitukset/art-2000003866203.html> (22.10.2022).

Valtioneuvosto. (15.2.2020) *Hallitukset aikajärjestyksessä*. Ministeritietojärjestelmä, valtioneuvoston viestintäosasto. <https://valtioneuvosto.fi/tietoa/historiaa/hallitukset-ja-ministerit/raportti/-/r/v2>