

## PINTALIITTOON VAI DEMOKRATIAN SYVENTÄMISEEN?

Arviointia kansanäänestyskomitean mietinnöstä

Ilkka Heiskanen

---

### Mietinnön lähtökohdat

Mietintö seuraa uskollisesti tehtäväksiantoaan, joka myös voimakkaasti rajaa komitean keskustelu- ja vaihtoehtojen esittämismahdollisuuksia. Tehtäväksianto näet antaa ensiksikin »teknisen tehtävän» valmistaa ehdotukset hallintomuotoa täydentäväksi neuvoa-antavaa kansanäänestystä koskevaksi yleissäännöksi sekä säännöksi kansanäänestyksessä noudatettavasta menettelystä; ja toiseksi tehtäväksianto velvoittaa selvittämään sitovan kansanäänestyksen käyttömahdollisuudet lainsäädäntömenettelyssä sekä laatimaan tässä kysymyksessä mahdolliset tarpeelliseksi havaittavat säännösehdotukset.

Tehtäväksiannon selkeys ja komitean omaksuma varovainen ote ovat johdaneet myös argumentaatioiltaan ja ehdotuksiltaan selkeään mietintöön. Jonkin verran tarkemmin — ja myös ilkeämmin — voidaan sanoa, että komitea on asetettujen rajojen puitteissa loogisesti käsitellyt sille annettuja tehtäviä, osoittanut niiden sidonnaisuuden edustuksellisen demokratian kehittämisen ja maamme valtiosäännön uudistamisen keskeisiin kysymyksiin ja päätenyt lopulta vain yhteen rakentavaan esitykseen: neuvoa-antavan kansanäänestyksen lainsäädännölliseen legitimisointiin vakiintuneen edustuksellisen demokratian puitteissa ja suoran kansanvallan kehittämisen minimitasolla. Laajempi kansanaloiteoikeuden tarkastelu rajataan mietinnöstä pois, kunnallista kansanäänestystä käsitellään vain yleisellä tasolla sille päätä suopeasti nyökyttäen ja kansanäänestykselle lainsäädäntömenettelyssä taas pudistetaan kieltävästi päätä — tosin kuitenkin siten, että kansanäänestyksen ja lakien lepäämään äänestämisen sekä kansanäänestyksen ja määränemmistövaatimusten lieventämisen tai poistamisen väliset suhteet sysätään valtiosäännön tarkistamiskomitean tehtäväksi tai erikseen selvitettäväksi.

Syitä tulosten niukkuuteen voidaan luonnollisestikin etsiä komitean asettajista, jotka ovat rajanneet — ilmeisestikin poliittisista varovaisuussyistä — tehtäväksianto; tai komitean kokoonpanosta, josta on seurannut, että jäsenet poliittisen sidonnaisuutensa vuoksi ovat sitoutuneet kirjaimellisesti tehtäväksi-antoon ja yleensäkin pidättäytyneet suomalaisen valtiovenheen keinuttamisesta. Komitean jäsenten akateemis-oikeustieteellinen voimaviisikko edustaa vakiintuneita hallituspuolueita ja lojaalia oppositiota (SDP, KEPU, RKP, SKDL, KOK, ks. Kuka kukin on 1982) eikä pienillä populistisilla puolueilla ole ollut asiaa komiteaan. Poliittiset ankkurit eivät kenties suoraan näy itse ehdotuk-

sisä, mutta ne näkyvät selvästi komitean argumentoinnissa ja sen hyväksymän ja käymän keskustelun luonteessa. Lähtökohtana on näkemys, jonka mukaan kansanäänestys voi Suomessa olla vain edustuksellista demokratiaa täydentävää; ja edustuksellinen demokratia määritetään ihanneasussaan ottamatta huomioon siinä viime vuosikymmeninä tapahtuneita tosiasiallisia muutoksia. Eräät kohdat mietinnössä (erityisesti sivu 56, jossa todetaan että neuvoa-antavastakin kansanäänestyksestä tulisi sitova, koska poliittiset puolueet eivät uskaltaisi olla kuulematta kansanääntä) viittaavat siihen, että komitean katsantokanta, argumentaatio ja suositukset joko pyrkivät suojelemaan puoluelaitosta ja puolueita tai siten ennakoivat sitä, mitä valtapuolueet voivat hyväksyä kansanäänestyskysymyksessä. Periaatteelliselta kannalta komitean työtä voidaankin arvioida ja arvostella kahdelta kannalta: toisaalta siltä, tekeekö komitea oikein käsitellessään kansanäänestyskysymystä vain edustuksellisen demokratian perspektiivistä, ja toisaalta siltä, käsittelee se kansanäänestystä oikein edustuksellisen demokratian perspektiivistä.

Käydyn ja käynnissä olevankin valtiosääntökeskustelun ja hyväksytyyn yleisen suunnittelulogiikan kannalta on tietysti oikein, että kansanäänestyskysymystä käsitellään vain edustuksellisen demokratian perspektiivistä ja kansanäänestys nähdään vain edustuksellista demokratiaa täydentävänä menetelmänä. Samoin on luonnollisesti — ja jopa tautologista — oikein todeta, että kansanäänestyksen *yli edustuksellisen demokratian menevä* käyttö *väistämättä vaikuttaa valtioneuvoston välisiin suhteisiin* ja avaa valtiosääntöoikeudellisen ja poliittisen Pandoran lippaan. Komitea ei kuitenkaan ole tajunnut, että tiukka pidättyminen tämän lippaan avaamisesta merkitsee myös tällä hetkellä käydyn — monessa suhteessa epäinnovatiivisen, jähmettyneen, tylsän ja vallitsevia valtasuhteita pönkittävän keskustelun legitimisointia ja tukemista. Tältä kannalta olisi ollut tärkeää, että komitea olisi luonut radikaalimpia vaihtoehtoja vaikkapa vain hylätäkseen ne.

Mutta komitean työ voidaan asettaa kyseenalaiseksi myös siltä kannalta, miten »oikein» se tulkitsee edustuksellista demokratiaa. Puutun vain kahteen kohtaan. Komitea katsoo, että kansanäänestys voimakkaasti toteutettuna saattaa johtaa kohden välitöntä demokratiaa ja heikentää kansanedustuslaitoksen asemaa. Näin kieltämättä saattaa olla, jos edustuksellinen demokratia tulkitaan *puoluejärjestelmään perustuvaksi* edustukselliseksi demokratiaksi. Jos asiaa taas katsotaan imperatiivisen mandaatin kieltävän *puhtaan* edustuksellisen demokratian kannalta, asia on toisin. Kansanedustajat ovat suoraan kansan edustajia ja on luonnollista, että he voivat toiminnoissaan ottaa vastaan jatkuvaa ohjausta kansalta — tai ollessaan siihen tyytymättömiä erota tehtävistään. Kansanäänestysinstituution luomisen yhteydessä voidaan käsittääkseni lähteä *kehittämään edelleen* myös edustuksellisen demokratian ihanteita — ja todellisia uusia vaihtoehtoja, joita jo yllä peräänkuulutin. Toiseksi komitea ei käsittele riittävän laajasti kysymystä siitä, millä tavoin kansanäänestys voi avata kansanedustuslaitoksen »umpisolmuja». Edustukselliseen demokratian käsitykseen kuuluu luonnollisena osana otaksuma siitä, että syntyy tilanteita,

joissa edustuslaitos ei ilmennä tai kykene ilmentämään »vakiintunutta kansantahtoa». Muodollisella puolella tästä voidaan johtaa käsitys siitä, että tarvitaan valtioelin (esim. valtion päämies), joka jollakin keinolla (esim. kansanedustuslaitoksen hajoittamisella) voi ratkaista lukkiintuneen tilanteen. Lukkiintunut tilanne tulkitaan yleensä tällöin johtuvaksi ryhmäristiriidoista, jotka estävät päätökset ja erityisesti toimintakelpoisen hallituksen muodostamisen. Kuitenkin voi myös syntyä tilanteita — tai oikeammin pitemmän ajanjakson trendejä — joissa kansanedustuslaitos ei vastaa »vakiintunutta kansantahtoa». Tällaisia tilanteita — tai kehitystrendejä — syntyy erityisesti silloin, kun kansanedustajat tai heidän muodostamansa ryhmät (puolueet) eivät uskalla toimia tai toimivat liian varovaisesti »lukiessaan väärin» kansan mielipiteitä ja pelätessään ratkaisujen tekemistä oman kannatuksensa menettämisen pelossa. Seurauksena voi olla kokonaan väärä »antisipoiva suhde» kansan ja kansanedustajien välillä: kansa oppii olemaan odottamatta tai vaatimatta mitään kansanedustajilta ja kansanedustajat taas eivät uskalla tarjota mitään uutta kansalle vaikka maailmantilanne tai kansakunnan tila voisi vaatia ratkaisevaa toimintaa tai uusia vaihtoehtoja. Kansanäänestys kansanaloitteella vahvistettuna voi poliittiseen järjestelmään istutettuna katkaista tällaista trendiä ja pakottaa kansanedustuslaitoksen uutta luovaan ja ongelmia todella ratkovaan toimintaan.

Viimeksi edellä esitettyyn liittyy läheisesti eräs komitean lähtökohtaharha, kumulatiivisen kehittämisen harha. Tämä harha ilmenee käsityksenä, jonka mukaan valtiosääntöä ja parlamentaarista edustuksellista demokratiaa voidaan ja tulee kehittää kuten jatkuvasti parannettavissa olevaa konetta olosuhteista riippumatta: osia voidaan vain parantaa ja uusia osia luoda vain täydentämään vanhoja. Tällöin ei kuitenkaan oteta huomioon yhteiskunnan ohjauksen olosuhdesidonaisuutta: voi olla, että eräinä aikoina, joissakin tilanteissa, olisi syytä käyttää joitakin vaihtoehtoisia osia, jotka sitten voidaan siirtää syrjään toisina aikoina ja olosuhteitten muuttuessa. Olisin itse valmis tulkitsemaan nykyistä yhteiskunnallista tilannetta siten, että katsoisin suhteellisen voimakaidenkin kansan vaikuttamismekanismien käyttöönoton olevan mielekäästä ja tarkoituksenmukaista. Palaan tässä lausunnossani myöhemmin kysymykseen »tilanteen ja ajan» vaatimuksista. Viitataan tässä yhteydessä vain laajalti esitettyyn lisääntyvään puoluepoliittisuuteen ja korporatismiin kohdistettuun kritiikkiin. Tämän kritiikin perspektiivistä kansanaloitetta ja äänestystä voidaan pitää eräinä keinoina näiden kehityssuuntien hillitsemiseksi ja/tai murskaamiseksi. Näiden keinojen ei luonnollisesti tarvitse olla ikuisia, vaan niitä voidaan ottaa käytäntöön, poistaa tai muuntaa tilanteiden mukaan ja kokemuksen antaman tiedon perusteella.

Lienee syytä korostaa, että yllä lyhyesti esiintuotu ongelmakimppu »vakiintuneesta kansantahdosta» johtaa väistämättä keskustelemaan myös valtionelinten keskinäisistä suhteista ja niiden muuttamisesta. Tätäkään keskustelua ei pidä kaihtaa — kuten komitea tekee — eikä senkään ongelmia tule katsoa »ikuisuuden perspektiivistä» vaan ajan ja tilanteiden asettamien vaatimusten perspektiivistä. Ja tästä perspektiivistähän niitä juuri katsookin »institutionaa-

linen käytäntö» joka niitä hioo ja muuttaa joskin usein hitaasti, epäinnovaatiivisesti ja liian myöhään.

### **Kansanäänestyksestä ja »tilanteen ja ajan vaatimuksista»**

Komitea kiinnittää huomiota niihin asioihin, joita voitaisiin »alistaa» kansanäänestykseen. Perinteiseen keskusteluun nojaten se korostaa, että kansan »voi antaa ilmaista mielipiteensä» kansanäänestyksellä silloin, kun kyseessä ovat asiat, joissa voidaan luoda selvät vaihtoehdot äänestettäviksi ja joissa voidaan kansalla odottaa olevan tietoa niin itse asian luonteesta ja merkityksestä kuin vaihtoehtojen eri seuraustenkin todennäköisyydestä ja suotavuudesta. Komitea toteaa lisäksi, että:

»Kansanäänestykseen alistettavan asian tulisikin olla tavalla tai toisella merkittävä. Kansanäänestys saattaisi olla erityisen käyttökelpoinen asioissa, jotka kansalaiset kokevat itselleen tärkeiksi ja joissa heillä on edellytykset tehdä perusteltu valinta esitettyjen vaihtoehtojen välillä.»

Perinteellisesti tällaisina lainauksen esittäminä kansanäänestyksen kohdeasioina on esiinnostettu — ja myös käytännössä kansanäänestykseen viety — kansalaisten yleisiä »moraali- ja käyttäytymiskysymyksiä»: kieltolaki, abortti, avioero ja rikosten rankaiseminen. Moraali- ja käyttäytymiskysymykset ovat usein kansalliseen kulttuurikontekstiin sidottuja (vrt. avioero ja abortti katolisissa maissa). Tavallista myös on, että kansalle on myös haluttu antaa tavallista voimakkaampi sananvalta kansanäänestyksen kautta perustuslakikysymyksissä. Kansanäänestyksestä taas on yleensä rajattu ulos valtionalouden hoitoa ja siihen liittyviä väistämättömiä rasitteita koskevat kysymykset sekä perinteiset kansainvälisiä suhteita koskevat kysymykset. Parin viime vuosikymmenen aikana kansalaisten oma-aloitteisen toiminnan kohteeksi ja myös mahdolliseksi kansanäänestysasioiksi on noussut kysymysryhmä, joka rikkoo tätä perinteistä kaaviota kansanäänestyksen kannalta »hyvistä» ja »huonoista» asioista. Tällaisia kysymyksiä ovat:

- ydinenergiakysymys
- asevelvollisuuden suorittamiskysymykset
- ympäristökysymykset
- liikennekysymykset
- antiterrorismikysymykset
- ylikansallisen taloudellisen yhdentymisen kysymykset.

Yhteistä näille kysymyksille on, että niissä on kyseessä kansalaisten »henki ja elämä» ja tämän »hengen ja elämän» riippuminen nyky-yhteiskunnan ylikansallisista teknologisista, sotilaallisista ja taloudellisista kehitystrendeistä. Niihin liittyy luonnollisestikin syviä moraalisia ongelmia, mutta myös kansalaisten henkeä ja elämää uhkaava »etäinen uhka», josta kansalaisilla tuskin voi odottaa olevan »omasta elämästä hankittuja ensikäden tietoja». Yksinkertaistaen voidaan kai sanoa, että näissä asioissa on kyseessä kansalaisten kan-



nalta niin suuret panokset (henki, elämä, elinympäristö, vakiintunut kansallinen kulttuuri), että päätöksentekijät — ja myös kansalaiset kansalaisliikkeitä muodostaen — katsovat, että kansalla on oltava oikeus sanoa niissä sanansa kansanäänestyksen kautta. Päätöksentekijäin asenteissa, kun he hyväksyvät nämä kysymykset kansanäänestyskysymyksiksi heijastuu ilmeisesti myös vastuun välttämistä ja »historian tuomion» väistäminen.

Ongelmallista näissä kysymyksissä on, että niissä on useimmiten myös vastakkain »pienien ihmisten» turvallisuus ja elinympäristö ja laajat pitkän tähtäyksen kansalliset tai jopa ylikansalliset edut. Miten voidaan yhteismittalaisesti vertailla ja arvioida valmiiksi rakennetun mutta käyttölupaa vaille olevan ydinvoimalan kansalaisille tuottamaa turvallisuuden tunnetta tai sen käyttämättömyyden aiheuttamia taloudellisia menetyksiä? Kuitenkin kansanäänestys voi johtaa — ja on johtanut — ratkaisuihin tällaisissa kysymyksissä. Ja juuri näissä kysymyksissä joutuu vastakkain kansanvaltaisen järjestelmän todelliset perusarvot: kansalaisten oikeus hallita omaa elämäänsä sanan konkreettisessa merkityksessä ja teknisen rationaliteetin sanelemat »ihmiskunnan ja yhteiskunnan kehityksen arvot». Näiden kahden arvopiirin välistä ongelmaa ei luonnollisestikaan voida millään rationaalisella tavalla ratkoa. Kansanäänestyksen käytössä näissä kysymyksissä — ja sen käytön lisäämistä nyky-yhteiskunnassa — puoltaa kaksi näkökohtaa. Ensiksikin kansanäänestys voi tarjota lykkäävän mekanismin, joka hillitsee liian voimakkaasti etenevää »teknistä rationaliteettia» ja kehitystä — ja niitä egoistisesti eteenpäin ajavia yhteiskunnallisia voimia. Toiseksi kansanäänestys näissä »nyky-yhteiskunnan kohtalonkysymyksissä» tuo esille teknisen rationaliteetin ja sen synnyttämän kehityksen sekä kansalaisten »konkreettisen elämän» vastakkaisuuden ja saattaa sen jatkuvan keskustelun ja poliittisen toiminnan kohteeksi. Tällöin kansanäänestys palvelee kansanvaltaa sen kaikkein syvimmissä merkityksessä.

Edellä esitetty tarjonnee argumentteja sille näkemykselle, että kansanäänestys voi olla muutakin kuin vain edustuksellisen kansanvallan täydennysmekanismi ja että sitä voidaan tarkoituksenmukaisesti käyttää nyky-yhteiskunnassa kansanaloitteeseen kytkettynä ja kenties myös voimakkaamassa kuin vain neuvoo-antavassa muodossa.

### **Kansanaloite, kansanäänestys ja kansanedustuslaitos**

Edellä esitetyt kriittiset kommentit eivät suinkaan tarkoita sitä, etteikö kansanaloitetta ja kansanäänestystä voitaisi sitoa osaksi kansanedustuslaitoksen toimintaa. Kansanaloite ja -äänestys voivat stimuloida kansanedustuslaitoksen toimintaa ja kääntäen, kansanedustusjärjestelmä voi toimia jarruna kansanaloitteen ja -äänestyksen »liiallisen kiihtyvyyden» ehkäisemiseksi. Komitea on esityksessään rakentanut voimakkaan jarrun kansanäänestyksen käyttämiseksi ehdottamalla, että kansanäänestyksestä on aina päätettävä erillisellä lailla. Jos näin voimakasta jarrua käytetään mekanismin toisessa päässä, on ilmeisestikin mahdollista sallia kiihtyvyyttä toisessa päässä, kansanaloitteen

suhteen. Vähintä mitä voidaan ajatella on prof. Krister *Ståhlbergin* mietintöä täydentävässä mielipiteessään esittämä näkemys, jonka mukaan esimerkiksi »... 100 000 henkilölle voitaisiin taata oikeus tehdä eduskunnalle aloite neuvoa-antavaa kansanäänestystä koskevan lain säätämiseksi määrättyissä kysymyksissä». Kuitenkin edellä todetun jarrun voimakkuus ilmeisestikin tarjoaisi mahdollisuuden myös radikaalimmille vaihtoehdoille — ja ilmeisesti jarrun poistamista riittävän voimakkaan kansan mielipiteen tieltä on myös syytä pohtia. Eräs mahdollisuus, jota tulisi vakavasti harkita, on kannattajien lukumäärän mukaisesti porrastettu kansanaloite. Voidaan ajatella, että tietyn valtakunnallisen tai alueellisen henkilömäärän (esim. 50 000 henkilön) ajama kansanaloite siirtyisi automaattisesti kilpailemaan kansanedustajain aloitteiden kanssa eduskunnan huomiosta, huomattavasti korkeamman henkilömäärän (esimerkiksi juuri 100 000 henkilön) tukema kansanaloite edellyttäisi, että eduskunnan on pakko vaalikauden aikana ratkaista, suoritetaanko siitä kansanäänestys ja jälleen huomattavasti korkeamman henkilömäärän (esim. 150 000 henkilön) tukema aloite päättyisi eduskunnan käsittelyn jälkeen väistämättä kansanäänestykseen.

Edellä esitetyn perusteella on syytä todeta, että komitean olisi pitänyt harkita huolellisemmin kansanaloiteoikeutta, sen sitomista kansanäänestykseen, aloiteoikeuden eri tyyppien yhdistelyä sekä aloiteoikeuden teknisen toteuttamisen ongelmia. Jos taas lähdetään edellä esitetystä näkemyksestä, että kansanaloite- ja kansanäänestysjärjestelmät voivat — tämänhetkisessä yhteiskunnallisessa tilanteessa — tasoittaa liian voimakasta yksilöiden elämää ja turvallisuutta uhkaavaa teknistä rationaliteettia ja jarruttaa sen tuottamaa kiihtyvää kehitystä sekä nostaa keskusteluun vastakohtaisuuden »edistys vaiko yksilön elämä», ei kansanäänestyksen pakollisuus tai sitovuus tai kysymykset siitä, missä muodossa aloitteet esitetään tai kuka ne viime kädessä muotoilee, ole kaikkein ratkaisevimpia. Hyvintoimiva kansan aloiteoikeus ja sille perustuva kansanäänestys voivat olla hyvinkin vaikutuksellisia, vaikkapa jälkimmäinen olisikin vain neuvoa-antava. Loppujen lopuksi neuvoa-antava kansanäänestys on — edellä käsitellyissä nyky-yhteiskunnan suurissa ongelmissa — kenties päätöksentekijän aktiivisuuden ja vastuuntunnon kehittämisen kannalta parempi vaihtoehto kuin sitova kansanäänestys. Vastuu ja historiantuomion uhka lepäävät raskaampina neuvoa-antavan päätöksen »väärin hylänneen» päätöksentekijän harteilla kuin sitovan kansanäänestyksen taakse paenneen päätöksentekijän harteilla.

### **Kansanäänestys, edustuksellinen demokratia ja enemmistön tai vähemmistön tyrannia**

Kansanäänestystä voidaan vastustaa väittämällä, että se edustuksellista demokratiaa helpommin saattaa johtaa massaliikkeisiin ja enemmistön tyranniaan. Enemmistön tyrannia niissä nyky-yhteiskunnan ongelmissa, joita edellä

lueteltiin ja korostettiin saattaa olla vielä ongelmallisempi kuin perinteisissä »moralistisissa» kansanäänestyskysymyksissä. Jos kansanäänestys esimerkiksi hyväksyy ydinvoimaratkaisun, merkitsee tämä periaatteessa sitä, että ydinvoimat on sijoitettava jonnekin, jolloin sijoituspaikkakuntien ja -seutujen asukkaat joutuvat tavallaan enemmistön tyrannian kohteeksi. Toisaalta kansanäänestys voi eräissä tapauksissa johtaa myös vähemmistön tyranniaan. Edellä esitetyssä esimerkissä alueellinen kansanäänestys voi johtaa siihen, ettei ydinvoimaloita voida perustaa mihinkään, vaikka »yleinen mielipide» asettuisikin selvästi niitä kannattamaan. Toinen ja yleisempi »vähemmistön tyrannian» muoto, joka voi syntyä kansanaloitejärjestelmään perustuvan kansanäänestysinstituution kautta on, että hyvin järjestynyt, mutta silti koko äänestäjäkuntaan verrattuna suppea liike (esim. 50 000 henkeä, 100 000 henkeä, 150 000 henkeä, aloiteoikeuden henkilörajoista riippuen) voi »tuottaa» aloitteita ja äänestyksiä (esim. abortti- tai alkoholikysymyksissä) ja kuormittaa »vakauimuksellaan» jatkuvasti koko poliittista koneistoa. Samoin yleisen kiinnostuksen puute voi johtaa »aktiivisten tyranniaan».

Edellä esitetyt näkökohdat viittaavat siihen, että kansanaloite- ja äänestysinstituutiot tarvitsevat »jarrua». Yksi mahdollinen ja komitean mietinnössään hyväksymä jarru on luonnollisesti kansanaloite- ja äänestysinstituution sitominen kansanedustusinstituution ohjaukseen. Kansanäänestyksen lainsäädäntöperusteinen toteuttaminen ja sen pitäminen neuvoa-antavana ovat nähdäkseeni tehokkaita jarruja. Kuitenkin komitea on mennyt jarrutuksessaan liian pitkälle hyläten kansanaloitteen ja otaksuessaan, että riittää, kun viisas eduskunta kysyy tyhmän kansan mielipidettä itse tärkeäksipäättämistään asioista. Taustalla lienee toisaalta liiallinen tyytyväisyys edustuksellisen demokratian pintakiiltoon (vrt. s. 113 »Edustuksellisessa järjestelmässä ei ole osoitettavissa epäkohtia, joiden poistaminen edellyttäisi järjestelmän perusteiden muutoksia») toisaalta poliittisten puolueiden idealistinen esittäminen »kansan mielipiteen kanavana». Kansanedustuslaitos voi todella toimia hyvin jarruna kansanaloite ja äänestysinstituutiolle; mutta »mandaatinuusimismentaliteetin» ja puoluevalan jähmettämänä se tarvitsee uutta energiaa ja sitä koskevan puhe- ja ajatusmaailmansa uudistamista. Hyvin suunniteltu kansanaloite ja äänestysinstituutio voi johtaa näihin tavoitteisiin.

Komitean toinen tehtävä, kansanäänestyksen käyttömahdollisuuksien käytön selvittäminen itse lainsäädäntömenettelyssä liittyy edellä käsiteltyyn kansanedustuslaitoksen ja kansanaloite- ja -äänestysinstituution keskinäiseen »jarrutus- ja kiihdytys-suhteeseen» sekä myös enemmistön ja vähemmistön tyrannian kysymyksiin. Kansanaloite ja äänestys voivat toimia kansanedustuslaitoksen lainsäädäntöprosessiin kytkettynä sekä sen jarruina että kiihdyttiminä. Lisäksi maamme perustuslain vähemmistösuojasäännökset toimivat jo ennestään lainsäädännön jarruina, jolloin kansanäänestys voi periaatteessa — kohdentamisestaan riippuen — vaikuttaa tämän jarrun toimintaan.

Komitea pysyttelee myös lainsäädäntöprosessiin liittyvää kansanäänestystä käsitellessään tiukasti eduskunnan päätettävissä olevan neuvoa-antavan kan-

sanäänestyksen kannalla, eikä tee esityksiä yksityisten lakien sisältöön puuttuvista ja sisältöä kontrolloivista kansanäänestyksistä. Mikäli komitean esitystä laajennetaan kansanaloitteen — erityisesti kansanäänestykseen pakollisesti johdettavan kansanäänestyksen — käytöllä, ei ole tarkoituksenmukaista tai loogistakaan liittää tähän järjestelmään muilta tahoilta tulevien lakiesitysten tai hyväksytyjen lakien alistamista kansanäänestykseen. Lainsäädäntöprosessin »alkupäähän» (kansanaloite ja siihen liittyvä kansanäänestys) ja loppupäähän (lakiesitystä tai hyväksytyä lakia koskeva kansanäänestys) samanaikaisesti sijoitetut kansanäänestysprosessit muodostaisivat yhdessä vaikeasti säännötettävän ja suurella todennäköisyydellä sisäisesti ristiriitaisen ja kompleksisen kokonaisuuden. Valinta joudutaan nähdäkseni tekemään lainsäädäntöprosessin »alkupäevaikutuksen» ja »loppupäevaikutuksen» välillä ja nähdäkseni »alkupäevaikutus» on luonnollisempi »kansan» konkreettisten näkemysten ja tarpeitten esilletuomiseksi. Esimerkiksi: on helpompaa tehdä aloite paikallisradio toimintaa koskevan lainsäädännöllisen muutoksen aikaansaamiseksi kuin ottaa kantaa valmisteltuun monimutkaiseen ja kompleksiseen radiolakiin.

Kansanäänestyskysymys voidaan kuitenkin lainsäädäntöprosessissa liittää vähemmistönsuojasäännöksiin tai yleisemmin lainsäädäntöä »varovaistaviin» määräenemmistösäännöksiin niitä täydentämään, purkamaan ja korvaamaan. Yleisemmän »varovaistavan», lepäämäänjättämissäännösten osalta komitea todennäköisesti aivan oikein toteaa, että kansanäänestysmenettely sen täydennyksenä (ts. menetelmänä, jolla vähemmistö voisi äänestää lain kansanäänestykseen) saattaisi johtaa meillä enemmistön nykyistäkin suurempaan halukkuuteen ottaa huomioon vähemmistön näkökohdat. Tätä komitea yllättäen ja ilman perusteluja pitää pahana. Lepäämäänjättämispäätöksen purkamisesta ja lain välittömällä yksinkertaisella enemmistöllä tapahtuvasta kansanäänestykseen siirtämisestä komitea taas toteaa — tällä kertaa suotavuuteen puuttumatta — että se voisi vähentää vähemmistön halua käyttää lepäämäänjättämismahdollisuuksia. Komitea ei keskustele eri vaihtoehdoista ja sivuuttaa kysymykset liian pintapuolisesti viittaamalla vain yleisesti lainsäädäntöprosessin osana käytetyn kansanäänestyksen mahdolliseen kalleuteen. Nähdäkseni asiaa ei tarvitse tarkastella vain nopeuttamis- tai vähemmistönsuojakysymyksenä: kansanäänestyksellä voisi yleisemmin tarkistaa kansan näkemyksiä tärkeistä lepäämään jätetyistä lakiehdotuksista eduskuntavaalien yhteydessä, joissa muitakin kansanäänestyskysymyksiä joudutaan ratkomaan. Tämä menettely ei myöskään joutuisi ristiriitaan lainsäädäntöprosessin »alkupäähän» sijoitettujen kansanaloite- ja -äänestysjärjestelmien kanssa.

Komitea tarkastelee mielenkiintoisella tavalla kansanäänestyksen mahdollista käyttöä perustuslain säätämässä ja muuttamisessa. Se keskittyy kuitenkin kansanäänestyksen käyttöön määräenemmistövaatimusten korvaamisessa ja kiireelliseksi julkistamisen korvaamisessa, sekä pohtii tämän korvaavan käytön vaikutuksia niin varsinaisten perustuslain tekstimuutosten kuin poikkeuslakikysymystenkin osalta. Komitea ei kuitenkaan ota näissä kantaa, vaan siirtää kannanottojen muotoilun valtiosäännön tarkastamiskomitean tehtäväksi.



Nähdäkseni ei ole mitään syytä lähteä tasapainottamaan eduskunnassa toteutuvaa vähemmistönsuojajamenettelyä kansanäänestyksessä tapahtuvalla enemmistön tahdon tutkailulla. Kahden mekanismin yhdistäminen mutkistaisi lainsäädäntöprosessia tarpeettomasti. Määräenemmistösäännöksiä voidaan kyllä pyrkiä erikseen tarkistamaan — ja tarvittaessa ne voidaan kyllä myös saattaa kansanäänestykseen, mikäli niiden tarkistamista nykyisen lainsäädäntöprosessin puitteissa pidetään liian vaikeana.

### **Kunnallinen ja alueellinen kansanäänestys**

Komitea käsittelee lyhyesti ja yleisesti kunnallista kansanäänestystä ja ottaa siihen — konkreettisia toimenpiteitä suosittamatta — positiivisen kannan. Se jopa toteaa, että sitovallekaan kansanäänestykselle kuntatasolla ei »... näytäisi olevan periaatteellisia esteitä», koska kuntatasolla esille eivät tule »valtionelinten väliset suhteet tai Suomen suhteet toisiin valtioihin taikka merkittävät valtionalouteen vaikuttavat kysymykset». Tälle tasolle se suosittaa myös kansanaloitetta ja kunnallislain säätämisen kuntalaisten aloitemahdollisuuden tarkistamista ja edelleen kehittämistä. Alueellinen kansanäänestys sivuutetaan viittaamalla vain syksyllä 1982 suunniteltuun Vuotoksen allashanketta koskevaan kansanäänestyselohdotukseen. Komitea tuomitsee tämältyyppiset äänestykset »pelkkinä mielipidekyselyinä». Komitea ei kuitenkaan valitettavasti pohdi sitä, millä tavoin valtiollinen kansanäänestys, alueellinen kansanäänestys ja kunnallinen kansanäänestys saattavat täydentää toisiaan, korvata toisiaan tai olla ristiriidassa keskenään ja miten niistä voitaisiin kehittää yhtenäinen järjestelmä. Pyrkimättäkään selvittämään tätä laajaa kysymysvyyhteä viitataan vain mahdollisuuteen, että valtakunnallinen ja alueellinen kansanaloite ja äänestysjärjestelmä yhdistettynä kunnalliseen »päätösten jälkikäden tarkistuttamiseen» kunnallisella kansanäänestyksellä saattaisi olla tehokas kokonaisuusjärjestelmä, joka lisäisi kansan kiinnostusta politiikkaan sekä laajentaisi myös sen vaikutusmahdollisuuksia.

### **Kustannukset ja vaalikäytäntöjärjestelmän kehittäminen**

Kuten edellä todettiin komitea haluaa vetää rajan kansanäänestyksen ja mielipidetutkimuksen välille korostaen edellisen »oikeellisuuden takeita». Samoin komitea korostaa kustannustekijöitä ja toteaa, ettei niistä johtuen voida ajatellakaan usein toistuvia ja kompleksisiin kysymyksiin kohdistuvia kansanäänestyksiä.

Komitea onkin ilmeisesti oikeassa siinä ettei kansanäänestystä tule irrottaa nykyisistä vakiintuneista vaalikäytännöistä. On kuitenkin täysin mahdollista pyrkiä tehostamaan ja automatisoimaan kaikkia nykyisiä vaalikäytäntöjä sekä siten tekemään vaalit halvemmiksi ja tuloslaskennaltaan nopeammiksi. Komitea

tean puheet kansan sivistystason noususta saattavat muilta osin olla klišeitä, mutta epäilemättä kansalaiset ovat viime aikoina tottuneet erilaisiin elektronisiin koneisiin. Tämä taas tarjoaa mahdollisuuksia »vaalien automatisoinnille». Vaikka tietokonepäätevaaleihin voikin vielä olla pitkä matka, voidaan nykyisiä uusia rekisteröinti- ja laskentajärjestelmiä varmasti käyttää vaalikäytäntöjen tehostamiseen. Tätä olisikin välittömästi lähdettävä suunnittelemaan ja suunnittelussa tulisi ottaa huomioon kansanäänestysten mahdollinen tuleva laaja-alainen hyväksikäyttö. Lienee sanomattakin selvää, että tässä suunnittelussa tulisi lähtökohtana myös olla eri vaalien ja kansanäänestysmuotojen yhdistäminen ja äänestämisyksiköiden minimointi.

### Informointi ja kampanjointi kansanäänestyksissä

Komitean kannanotot informoinnista ja kampanjoinnista kansanäänestysinstituution puitteissa ovat huolella punnittuja ja perusteltuja. Ne kuitenkin ilmeisestikin laiminlyöivät kansanaloite- ja kansanäänestysinstituution merkityksen politiikkaa ja poliittista ajattelua *uudistavana* voimana. Tästä johtuen kampanjointia ei tulisi osoittaa olemassaolevien puolueiden ja järjestöjen yksinoikeudeksi vaan uusia informointi- ja kampanjointimenetelmiä tulisi lähteä kehittämään. Vaihtoehtojen tunnetuksi tekemisessä ja äänestysrutiinien opettamisessa joukkoviestintävälineillä on luonnollisestikin keskeinen asema. Erityisesti televisio ja paikallisradio saattaisivat olla välineitä, joilla voitaisiin luoda uutta informaatiopohjaa kansanaloite- ja kansanäänestysinstituutioille. Näidenkin välineitten osalta on syytä korostaa *uusien tiedottamismenetelmien* (esim. vapaamuotoisten keskustelujen, kansalaisten mielipiteitten vuorovaikutteisen esiintuonnin, ryhmätyökokeilujen) kehittämistä. Varoja tulisi varata pikemminkin tällaiseen kehittämistoimintaan kuin vakiintuneitten ryhmien tai odotettavissa olevien poliittisten koalitioiden kampanjoinnin tukemiseen.

\* \* \*

*Tiivistäen* edellä esitetyt näkemykset sisältävät seuraavan.

Kansanäänestyskomitean mietintö on hyvin rajattu ja selkeä ja siinä käyty keskustelu sekä esitetyt kannanotot ovat suoraviivaisia ja myös yleisesti ottaen johdonmukaisia. Tehtäväksiannon tulkinta ja pidättyminen käsitykseen, jonka mukaan kansanäänestys voi olla vain edustuksellisen demokratian täydennysmekanismi ja poliittisen järjestelmän legitimisointikeino johtavat siihen, että komitea päätyy mietinnössään esittämään *lähes tyhjää*, jo nyt käytännössä mahdollisen toiminnan lainsäädännöllistä formalisointia. Tämäkin voi luonnollisesti johtaa lisääntyvään kansanäänestysten käyttöön ja muutoksiin eduskuntatyön käytännöissä, mutta mihinkään kansanvaltaisuuden todelliseen lisäämiseen näillä eväillä ei päästä.

Olen edellä todennut, että *kansanaloite* on se rajakynnys, joka muuttaa kan-

sanäänestysinstituution todella vaikuttavaksi kansantahdon ilmentämisen muodoksi. Tällöin *kansanaloiteoikeus*, jotta se olisi todella vaikuttava, on todennettava *useampiasteisesti porrastettuna* vaadittujen kannattajahenkilömäärien suhteen: ensimmäisessä portaassa kansanaloite tulisi panna kilpailemaan kansanedustajien lakialoitteiden kanssa, toisessa portaassa eduskunnan olisi vaalikauden aikana päätettävä, viedäänkö aloite kansanäänestykseen ja kolmannessa portaassa aloite olisi kansanäänestykseen pakottava. Viimeksimainitun, kansanäänestykseen pakottavan aloitteen käyttöönotto on välttämätöntä, jotta kansanaloite ja kansanäänestys todella kytkeytyisivät yhteen. Toisaalta komitean esittämä toteuttamisjärjestelmä, jossa kansanäänestys säilytetään neuvoo-antavana ja toteutetaan eduskunnan säätämän lain perustalta on tehokas tapa kontrolloida kansanäänestyksen äärivaikutuksia. Kansanäänestyksen säilyttäminen neuvoo-antavana on myös johtajuuspsykologisesti suotavaa, koska se pakottaa edustuksellisen järjestelmän päätöksentekijät harkitsemaan, uskaltavatko he todella tarvittaessa asettua äänestyksen ilmaisemaa kansantahtoa vastaan. Tämä katsanto korostuu erityisesti »uusien» kansanäänestyskysymysten — esimerkiksi ydinvoiman, ympäristökysymysten, liikennekysymysten, anti-terrorismitkysymysten jne. — kohdalla, joissa kansalaiset ja poliittiset päätöksentekijät joutuvat tekemään vaikeasti korjattavia tai korjaamattomissa olevia yhteiskunnan ja koko maailmankin tulevaisuuteen vaikuttavia päätöksiä.

Kansanaloite- ja kansanäänestysinstituutioita ei tule kehittää hallinnollisesti liian monimutkaisiksi ja erityisesti on syytä väistää järjestelmää, jossa kansanaloitetta ja äänestystä toteutetaan samanaikaisesti kaikissa lainsäädäntöprosessin vaiheissa. Jos lainsäädäntöprosessin »alkupäähän» sijoitetaan kansanaloite ja siihen liittyvä kansanäänestys, ei ole mitään syytä monimutkaistaa tätä järjestelmää lisäämällä sitovan kansanäänestyksen käyttömahdollisuuksia kansanedustuslaitoksen lainsäädäntömenettelyyn. Poikkeuksena voidaan ajatella, että lepäämään jätetystä laista voitaisiin järjestää joko neuvoo-antava tai sitova kansanäänestys eduskuntavaalien yhteydessä.

Valtiollinen, alueellinen ja kunnallinen kansanäänestys — mikäli niitä pyritään toteuttamaan samanaikaisesti — toimivat tehokkaasti vain jos ne on nivelletty yhteen kokonaisjärjestelmäksi. Kokonaisjärjestelmää ja siihen liittyviä keskinäisiä korvaamus- ja täydentävyyskysymyksiä komitea ei pohdi, joten tällä alueella tarvitaan uutta selvitys- ja suunnittelutyötä. Samoin selvitys- ja suunnittelutyötä tarvitaan koko vaalikäytäntöjärjestelmän teknisen (ja jopa teknologisenkin) kehittämisen alueella, jotta kansanäänestystenkin suorittaminen tulisi halvaksi ja helpoksi. Edelleen selvitys- ja suunnittelutyötä — ja kokeilutyötä — tarvitaan tiedonvälityksen uusien menetelmien kehittämiseksi, jotta kansanaloite- ja kansanäänestysinstituutioiden edellyttämä tietoperusta ja tehokas informaation kulku voitaisiin taata.

Esittäessäni nämä näkemykset lausuntonani tiedän hyvin, ettei niillä ole juuri mitään mahdollisuutta tulla todella huomioonotetuiksi kansanäänestysjärjestelmän käytäntöä toteutettaessa — jos siihen lainkaan mennään. Ne kuitenkin toivottavasti vaikuttavat lausunnon lukijain puhe- ja ajatusmaailmaan

ja sitä kautta myös yleisempään keskusteluun. Näkemykseni on, että tämä keskustelu — niin kansanaloite- ja äänestyskysymyksissä kuin yleisemminkin valtiosääntöuudistuksen ja poliittis-hallinnollisen järjestelmän kehittämiskysymyksissä — on vakiintuneita, poliittisten realiteettien sanelemia linjoja noudattavaa ja sellaisena jähmettynyttä ja jähmeää. Tämän keskustelun murtaminen ja uusintaminen ei edellytä utopioiden maalailua: riittää kun osoitetaan »järkeviä» vaihtoehtoja, jotka kuitenkin eivät ole »poliittisesti» tai »hallinnollisesti» hyväksyttävissä. Tällöin on pakko kiinnittää huomiota »politiikan» ja »hallinnon» jähmettyneisyyteen ja lähteä tätä poistamaan. Tämä perusnäkemys heijastuu toivottavasti kaikessa yllä esitetyssä.