

Kansanäänestys osana demokraattista päätöksentekoa

MAIJA SETÄLÄ JA FREDRIK HOLM

Johdanto

Pohjolan EU-kansanäänestykset herättivät henkiin vanhan keskustelun kansanäänestyksen oikeutuksesta ja instituution eduista ja haitoista. Kansanäänestystä koskeva tieteellinen keskustelu on paljolti ollut kuvailevaa ja yhteen maahan keskittyvää. Systemaattisempaa lähestymistapaa edustavat mm. Smithin (1976) artikkeli sekä Butlerin ja Ranneyn (1978) ja Suksen (1993) vertailevat tutkimukset. Tämä artikkeli käsittelee kahta teoreettisesti merkittävää kysymystä, joista ensimmäinen koskee enemmistön tahdon määrittelyä ja sen oikeutusta demokraattisena päätöksentekokeinona. Toiseksi, perusteellisempi keskustelu erilaisten kansanäänestysinstituutioiden oikeutuksesta edellyttää, että tarkastellaan myös sitä, miten kansanäänestys toimii osana tiettyä poliittista päätöksentekoprosessia.

Enemmistöperiaatteen kritiikki: kaksi näkökulmaa

Valtaosassa kansanäänestyksiä on etsitty vastauksia kyllä/ei-muotoiseen kysymykseen. Tällaisissa äänestyksissä voittajavaihtoehto, joka saa enemmän ääniä kuin sitä vastaan asetettu vaihtoehto, saa väistämättä yli 50 % annetuista äänistä (yksinkertaisen enemmistön). Voidaan kuitenkin väittää, että suuressa osassa kansanäänestyksiä kaksi annettua vaihtoehtoa eivät ole ainoat mahdolliset, vaan muitakin sekä loogisesti että realistisesti mahdollisia vaihtoehtoja

voitaisiin esittää.¹ Esimerkiksi Suomen EU-kansanäänestyksessä olisi voinut olla mahdollista, että EU-jäsenyyttä vankasti kannattava äänestäjä joutui valitsemaan vaihtoehdon 'ei' kysymyksessä *'Tuleeko Suomen liittyä Euroopan unionin jäseneksi neuvotellun sopimuksen mukaisesti?'* sen vuoksi, että neuvotellun liittymissopimuksen jokin yksityiskohta vaikutti äänestyspäätökseen enemmän kuin periaatteellinen kysymys itse jäsenyydestä. Tilanne muistuttaisi Tanskan kahta Maastrichtin sopimusta koskevaa kansanäänestystä: toisessa äänestyksessä tuotiin kuvaan kolmas vaihtoehto, uudelleen neuvoteltu Maastrichtin sopimus.²

Tällaista tilannetta voidaan kuvata seuraavasti: sen sijaan, että valinta tehtäisiin pelkästään esitettyjen vaihtoehtojen x ja y välillä, onkin olemassa kolmas vaihtoehtomahdollisuus z (esimerkiksi uudellenmuotoiltu liittymissopi-

¹ Mahdollinen poikkeus on kuitenkin Ruotsin vuoden 1955 oikean- tai vasemmanpuoleisesta liikenteestä järjestetty kansanäänestys.

² Esimerkiksi moraalisia kysymyksiä koskevissa kansanäänestyksissä, kuten Irlannin aborttikansanäänestyksessä (1983), vaihtoehtoja on periaatteellisesti lukuisia. Toisena esimerkkinä vaihtoehtojen esittämisen suhteellisuudesta voidaan mainita, että Tanskassa äänestettiin vuonna 1969 siitä, pitäisikö äänioikeusikäraja alentaa 21:stä 18:aan (ehdotus hylättiin). Jo vuonna 1971 järjestettiin uusi äänestys, jossa kysyttiin, pitäisikö äänestysikä alentaa 21:stä 20:een (jolloin ehdotus hyväksyttiin).

mus), joka voi voittaa $x:n$ ja $y:n$. Tämä seikka on merkittävä siksi, että sosiaalisen valinnan teorian tulokset osoittavat, että enemmistövoittajaa (Condorcet-voittajaa) ei voida millään menetelmällä varmasti määrittellä tilanteissa, joissa ryhmä yksilöitä joutuu valitsemaan vähintään kolmen vaihtoehdon välillä (Arrow 1963), koska tällöin enemmistöpreferenssijärjestys voi olla syklinen. Kansanäänestyksissä syklien ongelma ei tavallisesti tule esille siksi, että muut vaihtoehdot on suljettu pois jo agendan määrittelyvaiheessa. Kyllä/ei-muotoisen kysymyksen voittaja ei kuitenkaan välttämättä olisi enemmistövoittaja laajemmasta agendasta äänestettäessä. Rikerin (1982) tulkin mukaan tämä vie pohjan niin sanotuilta populistisilta demokratiateorioilta, joissa demokratian katsotaan merkitsevän pelkästään enemmistön tahdon toteutumista.

On olemassa kaksi tapaa tulkita, mitä enemmistöperiaate tarkoittaa. Ensimmäinen perustuu siihen, että enemmistöpäätös yksinkertaisesti on yksilöiden subjektiivisten preferenssien summa (preferenssitulkinta). Tämä näkemys on omaksuttu liberaalin politiikan teorian individualistisimmassa tulkintamuodoissa. Esimerkiksi Riker edustaa tämäntyyppistä enemmistöperiaatteen tulkintaa, joka on viime aikoina ollut runsaasti esillä erityisesti niin sanotussa *public choice* -kirjallisuudessa. Toisen tulkin lähtökohtana on, että tietyssä yhteiskunnallisessa kontekstissa on olemassa objektiivinen yhteinen hyvä. Jean-Jacques Rousseau'n teoksessa *Of The Social Contract* (1763/1984) demokraattisen päätöksenteon tavoitteena on *yleistahton* määrittely. Yleistahto on jotakin, joka on kaikkien etu yksilöiden mielipiteistä riippumatta. Sillä on siis vahvasti objektiivinen luonne. Rousseau'n demokratiateoriassa enemmistöpäätökset on oikeutettu sillä perusteella, että ne ovat todennäköisesti lähempänä yleistahtoa kuin yhdenkään yksilön tai yksittäisen ryhmittymän päätös. Enemmistöpäätöksissä tasapainottuvat yksilöiden käsityksissä esiintyvät vääristymät siitä, mikä on yhteinen hyvä.³ Myös asiakysymyksen luonne liittyy kansanäänestyksen sovel-

tuvuuteen. Jotkut asiakysymykset vaikuttavat hyvin eri tavoin eri kansalaisryhmien elämään. Tällaisissa asiakysymyksissä ei voida väittää olevan mitään yhteistä hyvää, ja siksi ne Rousseau'n mukaan sopivat huonosti ratkaistaviksi kansanäänestyksessä. Rousseau väitti, että suvereenin (siis kansan kokonaisuudessaan) tehtävänä ei ole tehdä päätöksiä joitakin tiettyjä henkilöitä ja tapahtumia koskevista kysymyksistä.⁴ Rousseaulaisen teorian mukaan suvereenin tulisi käsitellä ainoastaan kaikkia yksilöitä koskevia universaaleja kysymyksiä.⁵

Demokratiakäsitteen määritelmä ei voi siis perustua yksinomaan ajatukselle enemmistön tahdon toteutumisesta, koska tämä ajatus on jo loogisesti mahdoton. Lisäksi demokraattisten päätösten odotetaan tavallisesti olevan myös tietynlaisten oikeudenmukaisuusperiaatteiden mukaisia.⁶ Liberaalin ja rousseaulaisen politi-

asiassa Rousseau'n teorian kehittäjä. Syklisten enemmistöpreferenssien ongelma koskee kaikkia funktioita, jotka yhdistävät yksilöiden transitiivisia preferenssijärjestyksiä, riippumatta siitä, perustuvatko ne yksilöiden intresseihin vai näkemykseen yhteisestä hyvästä.

⁴ "... it is the task of government (i.e., the magistracy, the administration), not the sovereign (i.e., the people), to make decisions about particular persons and events" (Rousseau 1763/1984, 3.1)

⁵ Liberaali poliittikan teoria edustaa hyvin erilaista kantaa, sillä sen mukaan esimerkiksi yksilöiden perustavanlaatuisia oikeuksia koskevia päätöksiä, jotka ovat luonteeltaan universaaleja, ei tulisi ratkaista pelkällä enemmistöpäätöksellä. Buchanan ja Tullock (1962) ovat korostaneet myös sitä, että enemmistöperiaate ei välttämättä ole paras mahdollinen tapa ratkaista julkishyödykkeiden tuotantoon liittyviä kysymyksiä, koska se voi johtaa ns. Pareto-suboptimaalisiin lopputuloksiin.

⁶ Se, miten päätöksen reiluu taataan, vaihtelee eri demokratiateorioissa. Hyvin olennainen apuväline poliittisten pelinsääntöjen määrittelyssä ovat erilaiset yhteiskuntasopimusteoriat. Yhteiskuntasopimus tehdään sellaisissa olosuhteissa, joissa yksilöt ovat vapaita kaikenlaisesta pakkovallasta. Yhteiskuntasopimuksen käsite sinällään jo sisältää ajatuksen sopimuksen perustumisesta vapaaehtoisuuteen. Sopimuksessa määritellään poliittiset oikeudet, velvollisuudet ja konfliktien ratkaisutavat. Näissä tulee säilyä sopimuksen tekohekellä vallinneet periaatteet. Ajatusta voidaan kuvata seuraavasti: vastaavalla tavalla kuin argumentti on loogisesti epäjohdonmukainen, jos sen johtopäätökset ovat ristiriidassa premissien kanssa, myös yhteiskuntasopimus on illegitiimi, jos se on ristiriidassa sen välttämättömän edellytyksen, toisin sanoen yksilöiden vapauden, kanssa (Rousseau 1763/1984, Introduction on xx, xxii).

³ Esimerkiksi Grofman ja Feld (1988) keskustelivat siitä, onko syklistillä enemmistöpreferensseillä merkityksensä myös rousseaulaisessa demokratiakäsityksessä. Condorcet'n syklistiä enemmistöjä koskeva teoria oli itse

kan teorian ero voidaan tulkita siten, että niissä pyritään eri keinoin päätöksen *kohtuullisuuteen*. Rousseauin yleistahdon käsitteen taustalla on ajatus, että äänestystä edeltää tietynlainen harkinta, joka on luonteeltaan puhtaasti yksityistä.⁷ Rousseaulaisessa teoriassa oletetaan, että demokratia voi toteutua vain olosuhteissa, joissa kansalaiset ovat vapaita. Tähän vapauskäsitteeseen liittyy olennaisena osana ajatus kansalaisten vastuuntunnosta, mikä voi varmimmin toteutua pienissä ja vakaisissa yhteisöissä. Osallistuvan demokratian teoriassa oletetaan päätöksentekoa edeltävän harkinnan tapahtuvan julkisella areenalla. Nykyaikaisessa, laaja-alaisessa yhteiskunnassa tämä edellyttää tietynlaisia institutionaalisia järjestelyjä.⁸ Julkisen harkinnan tehtävänä on ennen kaikkea löytää yhteinen pohja poliittisille mielipiteille. Myöskään liberaalissa poliittikan teoriassa riittävä ehto päätöksen kohtuullisuudelle ei ole se, että päätös on tehty enemmistöperiaatteella. Liberaalissa teoriassa ei kuitenkaan niinkään luoteta kansalaisten tai heidän edustajiensa enemmistön harkinnanvaraiseen kykyyn tehdä oikeudenmukaisia päätöksiä, vaan enemmistön tyrannian estämiseksi tarvitaan tietynlaisia vallan rajoitteita. Tyypillisimpiä liberaalissa teoriassa esitettyjä enemmistön vallan rajoitteita ovat perustuslaissa määritellyt kansalaisoikeudet, monikamarijärjestelmä ja määräenemmistövaatimukset.

Kansanäänestysten luokittelu ja funktionaalinen analyysi

Kansanäänestysinstituutio ei ole, kuten Markku Suksi toteaa (1993), monoliittinen ilmiö (ks. myöskin Butler ja Ranney 1978). Kansanäänestykset poikkeavat toisistaan ennen kaikkea äänestyksen alullepanoprosessin suhteen. Kansanäänestykset voidaan karkeasti jakaa seuraaviin luokkiin sen mukaan, mikä poliittinen toimija

on ratkaisevassa asemassa kansanäänestyksen aloitteentekijänä:

1. Valinnainen: parlamentin enemmistö tai presidentti päättää kansanäänestyksen järjestämisestä;
2. Pakollinen: kansanäänestys on perustuslaissa edellytetty joissakin asiakysymyksissä;
3. Kansan aloitteeseen perustuva kansanäänestys.

Lisäksi on olemassa suhteellisen harvinainen kansalaisten aloitteeseen perustuva ns. lainsäädännöllinen 'veto', jossa tietty määrä kansalaisia voi vaatia jonkin parlamentin hyväksymän lain alistamista kansanäänestykseen.⁹ Alullepanoprosessin lisäksi kansanäänestykset voidaan luokitella sillä perusteella, ovatko ne juridisesti sitovia vai neuvoa-antavia. Kaikkia edellä luokiteltuja kansanäänestysinstituutioita on perusteltu sillä, että ne lisäävät kansalaisten osallistumismahdollisuuksia ja poliittisen tiedon ja harkinnan tasoa. Taulukossa 1 on tiivistetty muita keskeisiä ominaisuuksia, joiden perusteella kuvattuja instituutioita on kannatettu tai vastustettu.

Suurimmassa osassa länsimaisia demokratioita kansanäänestyksestä päättää käytännössä parlamentin enemmistö. Joissakin maissa myös presidentillä voi olla päätösvalta kansanäänestyksen järjestämisestä (esimerkiksi Irlannissa). Tämän valtaoikeuden käyttö on kuitenkin melkein poikkeuksetta riippuvainen parlamentin mielipiteestä. Edellä mainitut äänestykset voidaan luokitella kuuluviksi ryhmään 'valinnainen'. Usein valinnaiseen kansanäänestykseen turvautumista perustellaan sillä, että tietty asiakysymys on kansakunnan kannalta erityisen merkityksellinen. Läheisenä esimerkkinä ovat tietenkin Pohjoismaiden EU-kansanäänestykset. Kansanäänestystä voidaan käyttää myös tilanteissa, joissa edustuksellisissa päätöksentekolimissä ei pystytä saavuttamaan päätöksen edellyttämää konsensusta (esimerkkinä mainit-

⁷ 'If, when the people, being furnished with adequate information, held its deliberations, the citizens had no communication one with another, the grand total of the small differences would always give the general will, and the decision would always be good'. (Rousseau 1763/1984, 2.3)

⁸ Osallistuvan demokratian mallin on esittänyt mm. Barber teoksessaan *Strong Democracy* (1984).

⁹ Cronin (1989) on maininnut suoran demokratian muotoina myös kansalaisaloitteen, jossa tietty määrä kansalaisia voi vaatia jotakin asiakysymystä parlamentin käsiteltäväksi, ja ns. *recall*'in, jossa kansalaiset voivat vaatia äänestystä tietyn virkamiehen erottamiseksi (s. 9). *Recall*-menettely on nykyään käytössä 15 Yhdysvaltojen osavaltiossa (s. 126–127).

Taulukko 1. Kansanäänestysinstituutioiden funktionaaliset ominaisuudet

Kansanäänestystyyppi:			
	Valinnainen	Kansanaloite	Pakollinen
Perustelu	1. legitiimin ratkaisun löytäminen vaikeissa asiakysymyksissä 2. hallituskoalition sisäisten umpikujien ratkaiseminen	1. lisätä osallistumista ja kansalaisten itsehallintoa	1. alistaa tärkeät päätökset kansalaisten tarkistettavaksi 2. toimia parlamentaarisen enemmistön vallan rajoitteena
Kritiikki	hallitseva koalitio voi käyttää äänestystä manipulatiivisesti	hyvin organisoitujen ryhmien intressit ylliedustettuja	vaikeuttaa muutoksia; onko status quo hyväksyttävä

takoon Ruotsin ydinvoimakysymys vuonna 1980). Äänestäjäkunta saa toimia eräänlaisena erotuomarina poliittisen pelin kiistatilanteissa. Edellytyksenä on tietenkin se, että kiistapuolten välillä täytyy vallita yksimielisyys siitä, että ongelman ratkaisemisessa turvaututaan kansanäänestykseen (Bogdanor 1981, 90–93).

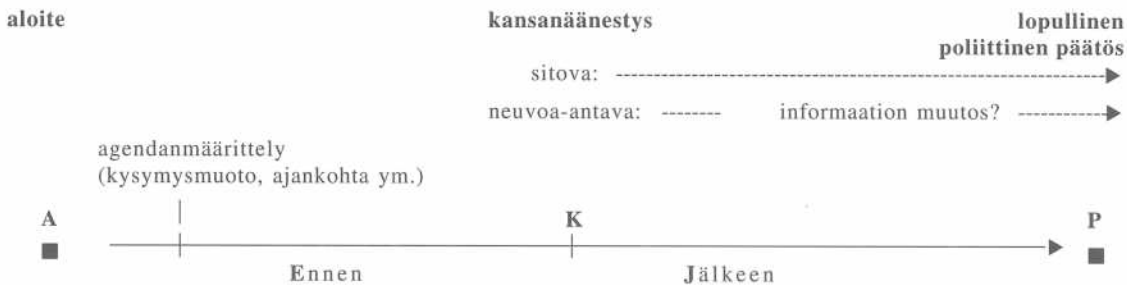
Niissä tapauksissa, joissa esimerkiksi presidentti voi hallituksen ohi yksin päättää kansanäänestyksen järjestämisestä, kansanäänestyksestä voi tulla merkittävä ase valtaistuutuiden välisissä kiistoissa (Frears 1991; Ranskan V tasavallan kansanäänestykset). Perustuslaisia edellytetyt kansanäänestykset koskevat tyypillisesti perustuslain muuttamiseen tai ylikansallisiin organisaatioihin liittyviä kysymyksiä. Tämän tyyppisessä instituutiossa perustuslain muuttaminen edellyttää sekä tiettyä parlamentaarista enemmistöä että enemmistöä kansanäänestyksessä. Tämä tietenkin vaikeuttaa lakimuutosten tekemistä, tyypillisesti siis perustuslain muuttamista, ja palvelee näin status quo säilyttämistä. Funktionaalisesti tämäntyyppinen kansanäänestys muistuttaa monessa suhteessa monikamarijärjestelmää, koska se toimii parlamentaaristen enemmistöjen vallan rajoitteena. Perustuslaissa edellytetyllä kansanäänestyksellä voidaan siis estää kansan keskuudessa vähän kannatusta saaneen lainsäädännön astuminen voimaan. Lisäksi sillä on vaikutuksensa myös edustuksellisten päätöksentekoelementtien toimintaan:

'... knowledge that electorate would have the right to pronounce upon a bill might encourage MPs to seek improvement in legislation so that it becomes more acceptable to the electorate' (Bogdanor 1981, 14).

Kansanäänestystä edellytetään esimerkiksi Tanskan, Sveitsin ja Irlannin perustuslakien muuttamisessa. Esimerkiksi Tanskassa siitä tuli perustuslain osa vuonna 1953 erityisesti sellaisten osapuolien vaikutuksesta, jotka halusivat rajoittaa parlamentaaristen enemmistöjen valtaa (Miller 1982). Perustuslain muuttamisen hankaloittaminen voi olla ongelmallista silloin, kun perustuslaki diskriminoi tiettyä kansalaisryhmää. Hyvänä esimerkkinä tämän tyyppisen instituution ongelmista on kysymys naisten äänioikeudesta Sveitsissä, jossa asiaa koskeva perustuslain muutosesitys joutui hylätyksi kansanäänestyksessä 1959 ja hyväksyttiin vasta vuonna 1971 (Kobach 1993).

Kansanäänestys voidaan myös panna alulle kansalaisten aloitteesta, toisin sanoen tietty lukumäärä kansalaisia voi pyytää kansanäänestyksen järjestämistä. Kansanaloite antaa kansalaisille mahdollisuuden osallistua poliittisen päätöksenteon ohella myös poliittisen agendan määrittelyyn. Tässä suhteessa se on antielitistinen instituutio. Kansanaloitetta on perusteltu sillä, että aidoimmillaan demokratia on järjestelmässä, joissa kansalaiset itse hallitsevat itseään. Kansanaloiteinstituutio nähdään tällöin yhtenä tapana toteuttaa demokraattisia ihanteita

Kuvio 1. Kansanäänestysaihetta koskeva päätöksentekoprosessi



valtakunnallisella tasolla. Kansanaloitteeseen perustuva kansanäänestys liittyy, historiallisestikin, rousseaulaisen tai osallistuvan demokraatioteorian perinteeseen. Kansanaloitteen kotimaa on Sveitsi, jonka kantonit ja kaupunkivaltiot olivat Rousseauin ihannedemokratian malleina. Myöhemmin kansanaloiteinstituutiota on sovellettu erityisesti Yhdysvaltojen läntisissä osavaltioissa. Kansanaloiteinstituution ongelmana nähdään usein se, että se ei lisää tasapuolisesti kansalaisten mahdollisuuksia osallistua poliittisen agendan määrittelyyn vaan antaa pikemminkin hyvin organisoituneille intressiryhmille mahdollisuuden käyttää kansanaloitetta ryhmiä itseään hyödyttävän lainsäädännön aikaansaamiseksi.

Erilaiset kansanäänestysinstituutiot poikkeavat toisistaan huomattavasti siinä suhteessa, miten paljon hallituksella on sananvaltaa niiden järjestämisessä ja missä määrin ne lisäävät kansalaisten vaikutusvaltaa. Gordon Smith (1976) on luokitellut kansanäänestysinstituutiot sen perusteella, ovatko ne kontrolloituja vai ei-kontrolloituja; pro-hegemonisia vai anti-hegemonisia. Kontrolloiduissa kansanäänestystilanteissa hallitus päättää äänestyksen järjestämisestä, ajoituksesta ja kysymyksenasettelusta. Parlamentin enemmistön päätökseen perustuvat kansanäänestykset ovatkin Smithin mukaan tyypillisesti kontrolloituja ja kansanaloitteeseen perustuvat äänestykset puolestaan ei-kontrolloituja.¹⁰ Perustuslaissa edellytetyt kansanäänestyksiä voidaan sen sijaan pitää osittain kontrolloituina, koska hallitus voi niissä vaikuttaa lopputulokseen kysymysten muotoilulla ja ajoituksella. Smith esittää, että:

'... it can be assumed that strong control will only be associated with referenda that have foreseeable results in favour of the governing authority. The reverse applies for an uncontrolled referendum: the whole point of a popular initiative is to bring about changes which for one reason or another are resisted by the government.' (Smith 1976, 6).

Smithin toinen luokittelu, pro-hegemonisuus ja anti-hegemonisuus, koskee sitä, millaiseksi lopullinen tulos muodostuu: onko äänestystulos hallitusta tukeva vai heikentävä. Smith väittää, että kontrolloiduilla kansanäänestyksillä on taipumusta olla pro-hegemonisia. Kontrolloidutkin kansanäänestykset voivat kääntyä anti-hegemonisiksi silloin, kun kansa antaa äänestyksessä hallituksen kannalta epäedullisen vastauksen, kuten kävi Norjan EU-kansanäänestyksessä marraskuussa 1994.

Kansanäänestystä tutkittaessa ei tulisi tarkastella ainoastaan itse äänestystä ja sen tulosta vaan koko sitä poliittista prosessia, jonka osa kansanäänestys on. Siksi on hyödyllistä nähdä koko prosessi aikaulottuvuudella.

Yllä olevassa kuviossa prosessin alullepano (kohta A) viittaa päätökseen alistaa tietty kysymys kansanäänestykseen, toisin sanoen periaatteelliseen päätökseen kansanäänestyksen järjestämisestä. Kuvattua aikaulottuvuutta edeltää

¹⁰ Kontrolloitu/ei-kontrolloitu -erottelu kuvaa hallituksen vaikutusvaltaa kansanäänestyksen agendanmäärittelyssä. Jos asiaa katsotaan kansalaisten kannalta, voidaan puhua reaktiivisista ja aktiivisista kansanäänestyksistä. Viimeksi mainituissa kansalaisilla on mahdollisuus osallistua agendanmäärittelyyn.

siis tietynlainen delegointiongelma. Delegointiongelman tärkeimmät kysymykset ovat yksinkertaisia: tuleeko tietty päätöskokonaisuus alistaa kansanäänestykseen vai ei, ja mistä tämä äänestysaloite tulee (suoraan kansalta, sen poliittisilta edustajilta vai perustuslaista)? Kun päätös tiettyä kysymystä koskevasta äänestyksestä on tehty, olennaisin osa koko kansanäänestyksen agendasta on määritelty. Aikaväli E kuvastaa puolestaan sitä poliittista prosessia, jossa määritellään kansanäänestyksen kysymyksenasettelu ja ajankohta. Erityisesti ajanjakson pituus on tärkeä, sillä aikaväli kampanjan aloittamisesta itse kansanäänestykseen määrää pitkälti koko kampanjan luonteen.

Ennen kansanäänestystä koskevaa päätöstä esiintyy usein elitistisiä kansanäänestyksen käyttöä vastustavia väitteitä, esimerkiksi että kansan päätettäväksi ei pitäisi viedä asioita, jotka ovat liian vaikeita ratkaistavaksi yksinkertaisessa kysymysmuodossa, tai ainakin, että lopullisen poliittisen päätöksen perusta ei pitäisi olla kansan antama vastaus yksinkertaistettuun kysymykseen.¹¹ Keskustelussa kansanäänestyksen käytöstä otetaan tavallisesti esille kysymys asiakysymyksen kattavuudesta ja vaikeusasteesta. Rousseaulaisen teorian mukaan kansanäänestyksen soveltuvuus on parhaimmillaan universaaleissa, koko kansaa koskevissa kysymyksissä. Vaikeusaste voidaan määritellä tarkastelemalla mahdollisten päätösvaihtoehtojen lukumäärää ja sitä, miten monta asiakysymysluttuvuutta kansanäänestyskysymys sisältää.¹² Usein kansanäänestyksiä edeltävät kiistat johtuvat siitä, että poliittisten leirien välillä vallitsee erilainen näkemys siitä, kuinka monia ja millaisia päätösvaihtoehtoja asiassa löytyy.

Kansanäänestyksen (K) ja lopullisen päätöksenteon (P) välillä vallitsee aina poliittinen syyteyhteys. Tämä yhteys on yksiselitteinen, jos kyseessä on juridisesti sitova kansanäänestys, koska kansanäänestyksen tulos on poliittinen päätös (jota voi muuttaa ainoastaan vastaavalla menettelyllä; esimerkiksi Tanskan Maastricht-

äänestykset). Silloin kun kansanäänestys ei ole juridisesti sitova, se ei ole lopullinen päätöksentekoprosessi. Tällöin on mahdollista, että lopullinen päätös voi poiketa kansanäänestyksen tuloksesta, esimerkiksi ajanjaksolla J esiin tulevan uuden informaation vaikutuksesta. Neuvoo-antavissa kansanäänestyksissä äänestyksen tuloksen ja poliittisen päätöksen suhteen voidaan nähdä olevan yhteydessä alkuperäiseen kysymyksenasetteluun. Jos esimerkiksi kansanäänestyksessä kysytään vastausta yksinkertaisessa kyllä/ei-muodossa, tulisi myöskin lopullinen päätös tehdä samaan kysymyksenasetteluun pohjautuen (siksi kansanäänestyksen voisi ajatella sopivan parhaiten sellaisiin poliittisiin ongelmiin, joilla on ajaton, enemmän poliittisesti staattinen kuin dynaaminen luonne). Huolimatta siitä, onko kansanäänestys juridisesti sitova vai ei, kysymyksen delegointi kansalle (A) ei olisi mielekäästä, ellei se luo pohjaa lopulliselle poliittiselle päätökselle (P). Jos kysymys olisi esitetty kansalle eri muodossa kuin mistä lopullinen päätös tehdään, kansan päätös voisi olla toinen, mikä puolestaan taas loisi pohjan toisenlaiselle lopulliselle poliittiselle päätökselle (tämä ilmenee esimerkiksi Tanskan kansanäänestyksistä äänestysalaikärajasta 1960- ja 1970-luvuilla, ks. alaviitteet 2 ja 12).

Kuvion 1 eri vaiheet selventävät kuitenkin sitä, miksi päätöksen kysymyksen alistamisesta kansanäänestykseen ja lopullisen päätöksen välinen suhde ei ole yksiselitteinen. Ensinnäkin, kansanäänestyksellä voi tilanteesta riippuen olla monia eri funktioita. Useimmiten äänestyksen yksi poliittinen funktio on hallituksen yleisen suosion mittaaminen, jolloin eri osapuolet ovat sitoutuneet tiettyihin vaihtoehtoihin. Tällä on vaikutuksensa kansanäänestyskampanjaan, vaikkei mikään osapuoli pystyisikään suoraan käyttämään hyväkseen äänestystä. Toiseksi, hallituspuolueet voivat eri vaiheissa manipuloida prosessia. Kolmanneksi, informaatio tai koko poliittinen tilanne voivat muuttua kampanjan kuluessa (esimerkiksi EU-kysymykset).

Sitovuudella on siis hyvin selvästi sekä juridinen että poliittinen puolensa. Jako neuvoo-antaviin ja sitoviin kansanäänestyksiin on kuitenkin monasti ollut keskeisellä sijalla keskustelussa kansanäänestysinstituutiosta. Tämä jakoperuste on sinänsä mielekäs puhtaasti juridisesta näkökulmasta. Jos kansanäänestys näh-

¹¹ Kansanäänestyksen kriitikistä ks. myöskin Butler ja Ranney 1978, 34–37.

¹² Esimerkkinä asiaulottuvuudeltaan yksinkertaisesta kysymyksestä ovat Tanskan äänioikeusikärajaa koskevat äänestykset. EU-kansanäänestyksiä voidaan puolestaan pitää moniulotteisina.

dään osana tiettyä poliittista päätöksentekoprosessia, kuvaan täytyy tuoda myös kysymys poliittisesta sitovuudesta tai ei-sitovuudesta. Keskustelu kansanäänestyksen sitovuudesta *de jure* ja *de facto* kuvastaakin paremmin konkreettista poliittista päätöksentekoa kuin juridiset käsitteet 'sitova' ja 'neuvoa-antava' kansanäänestys. Käsitteenä neuvoa-antava äänestys antaa ymmärtää, että lopullisilla poliittisilla päättäjillä on legitiimi oikeus poiketa äänestyksen tuloksesta päätöstä tehtäessä. Tavallisesti nekin kansanäänestykset, jotka eivät ole sitovia *de jure*, ovat sitovia *de facto*. Missä tilanteissa siten olisi legitiimiä poiketa kansanäänestyksen tuloksesta lopullista päätöstä tehtäessä? Tämä tarkoittaisi kansanäänestystä, joka on sekä juridisesti että poliittisesti ei-sitova. Tällaisessa tapauksessa kansanäänestys olisi vain päättäjien tekemä mielipidetutkimus eikä siis osa niin sanottua suoraa demokratiaa. Yksi perustelu tälle mahdollisuudelle on, että kansalaiset antavat edustajilleen tietyn päätösvapauden juuri siltä varalta, että päätökseen vaikuttava informaatio muuttuu kansanäänestysajankohdan ja lopullisen päätöksenteon välisenä aikana (K ja P).¹³

Johtopäätökset

Kansanäänestysten käyttö jakaantuu hyvin epätasaisesti maailman maiden välillä. Lisäksi institutionaaliset eroavaisuudet ovat suuria. Onkin tärkeätä nähdä yksittäinen kansanäänestys kyseisen maan kansanäänestystradition taustaa vasten. Karkeasti demokraattiset valtiot voidaan jakaa niihin, joissa kansanäänestys on vakiintunut osa poliittista päätöksentekoa, ja niihin valtioitten selvään enemmistöön, joissa tätä instituutiota käytetään harvoin ja *ad hoc*-perusteisesti (Lijphart 1984, 203; Linder 1994, 138–141). Jaottelusta riippuen kansanäänestysinstituution luonne vaihtelee eri maissa. Esimerkiksi Sveitsissä, jossa kansanäänestyksiä järjestetään eniten maailmassa, niiden luonne on kaksitaho-

nen: toisaalta esimerkiksi perustuslain muutoksia koskevat kansanäänestykset ovat päätöksenteon jarruna, kun taas kansanaloitteeseen perustuvat äänestykset voivat tuoda esille hyvinkin radikaaleja muutosehdotuksia (kuten ehdotus armeijan poistamisesta vuonna 1989). Sveitsin kansanäänestysten toisenlaisesta luonteesta verrattuna esimerkiksi Suomen *ad hoc*-tyyppiin äänestyksiin kertoo myöskin se, että usein Sveitsissä äänestetään samaan aikaan useammasta (3–4) asiakysymyksestä. Maissa, joissa kansanäänestysinstituutiota käytetään laajemmin, äänestykset ovat yleensä juridisesti sitovia (poikkeuksetta Sveitsissä, useimmiten myöskin Tanskassa ja Australiassa). Voisi ajatella, että näissä maissa toteutuisivat paremmin myös osallistuvan demokratian teoriassa esitetyt julkisen harkinnan institutionaaliset ja sosiaaliset edellytykset kuin maissa, joissa kansanäänestystä käytetään irrallisena ja satunnaisesti. Kysymys ei kuitenkaan ole näin yksiselitteinen, ja sitä pitää tarkastella laajemmin suhteessa kunkin maan poliittiseen kulttuuriin.¹⁴

Kansanäänestyksiä koskevissa tutkimuksissa todetaan usein, ettei kansanäänestysinstituutio ole politiikan tutkimuksessa käytännössä helposti luokiteltavissa. Butler ja Ranney ovat todenneet, että kansanäänestyksistä on vaikeata tehdä yleistyksiä.¹⁵ Kansanäänestyksiä tulee siksi tarkastella osana institutionaalista kontekstia, tiettyä poliittista päätöksentekoprosessia. Tästä näkökulmasta Smithin esittämä jako kontrolloituihin ja ei-kontrolloituihin kansanäänestyksiin voidaan nähdä ongelmallisena (Smith 1976), koska myös kansanaloitteeseen perustuvien kansanäänestysten agendamäärittely on ainakin osaksi poliittisen eliitin käsissä (niin sanotut ei-kontrolloidut äänestykset siis ainakin osaksi ovat kontrolloituja). Smithin jako tulisikin luokittelun asemesta nähdä jatkumona. Sen sijaan Smithin tekemä erottelu kansanäänestysten pro- tai anti-hegemonisesta luonteesta on kuvaava esimerkiksi Euroopan

¹³ Tästä on esimerkkinä Ruotsin oikean- tai vasemmanpuoleista liikennettä koskeva päätöksenteko. Vuoden 1955 kansanäänestyksessä peräti 82,9 % äänestäneistä kannatti vasemmanpuoleisen liikenteen säilyttämistä. Kuitenkin vuonna 1967 Ruotsin valtiopäivät päättivät oikeanpuoleiseen liikenteeseen siirtymisestä (Suksi 1993, 217).

¹⁴ Poliittiselta rakenteeltaan ja kulttuuriltaan hyvin erilaisia maita, joissa perustuslaillinen kansanäänestys on käytössä, edustavat esimerkiksi Australia ja Tanska.

¹⁵ 'Referendums fail to fit any clear universal pattern', Butler ja Ranney 1978, 18. Ks. myöskin Suksi 1993.

integraatiota koskevista kansanäänestyksissä. Näitä äänestyksiä on pidetty usein valtaeliitin pyrkimyksinä legitimoida ylikansallisten päätösten täytäntöönpanoa.

Funktionaaliselta kannalta tärkein kansanäänestysinstituutioita koskeva jaottelu perustuu siihen, miten äänestystä koskeva päätös tehdään. Jos näin luokiteltujen erilaisten kansanäänestysinstituutioiden oikeutusta lähdetään etsimään eri demokrateorioista, kaikkein huonoimpaan valoon joutuvat valinnaiset kansanäänestykset. Ensinnäkin, niihin ei tavallisesti liity mitään muita institutionaalisia järjestelyjä kuin enemmistön tahdon määrittelyyn tähtäävä kyllä/ei-muotoa oleva äänestys. Kuten sosiaalisen valinnan teorian tulokset osoittavat, enemmistön tahtoa ei tällä tavalla ole monisakaan tapauksissa mahdollista yksiselitteisesti määrittellä. Toiseksi, hallituksen suuri valta äänestyksen järjestämisessä aiheuttaa sen, että teknisillä seikoilla (ajoitus, kysymyksenasettelu) voidaan pyrkiä hallituksen haluamaan lopputulokseen. Näin kansanäänestyksen tehtäväksi ei pahimmillaan jää juurikaan muu kuin hallituksen poliittisen linjan legitimointi. Myös valinnaiset kansanäänestykset lisäävät sekä kansalaisten osallistumismahdollisuuksia että poliittista keskustelua. Näiden seikkojen demokratiaa edistävää vaikutus on kuitenkin pitkälti kiinni siitä, minkä tasoista ja miten monipuolista äänestystä edeltänyt keskustelu on. Kuten Suomen EU-kansanäänestys osoitti, valinnaiset, juridisesti neuvoa-antavat kansanäänestykset voivat lisäksi hämärtää edustuksellisten päätöksentekijöiden vastuuta. Parhaimmillaan valinnaiset kansanäänestykset ovat kenties kysymyksissä, joissa edustuksellissa elimissä ei ole saavutettu riittävää konsensusta ja ongelmallinen kysymys halutaan alistaa kansalaisten ratkaistavaksi. Voisi ajatella, että jos hallituksesta ei löydy kysymyksen ratkaisemiseen tarvittavaa yksimielisyyttä, osapuolet eivät myöskään pysty manipuloimaan kansanäänestyksen tulosta käyttämällä valtaansa agendan määrittelyssä.

Monissa demokraattisissa valtioissa perustulain muuttaminen edellyttää muutakin kuin absoluuttista enemmistöä parlamentissa, esimerkiksi tiettyä määränemmistöä, hyväksymistä peräkkäisillä valtiopäivillä tai kysymyksen alistamista kansanäänestykseen parlamentin hyväksymisen jälkeen. Perustuslaillinen kansanäänestys

voidaan nähdä parlamentaaristen enemmistöjen valtaa tasapainottavana tekijänä. Lisäksi voidaan väittää, että sosiaalisen valinnan teorian osoittamat enemmistöperiaatteen ongelmat eivät koske tämältyypistä kansanäänestystä, koska kyseessä on hallituksen esitystä koskeva veto, joka välttämättä on kyllä/ei-muotoa. Yleisesti ottaen kansanaloite vähentää poliittisen agendanmäärittelyn elitististä luonnetta. Kansanaloitteeseen perustuva kansanäänestys voidaan myös nähdä osana laajempaa osallistuvan demokratian mallia, jossa kansalaisten mielipiteen oletetaan olevan julkisen kansalaiskeskustelun ja harkinnan punnittu tulos. Kysymys kuuluu, voidaanko nykyaikaisessa eriytyneessä yhteiskunnassa taata sitä, että kansalaiskeskustelu on riittävän tasapuolista eikä joidenkin intressiryhmien hallitsemaa (vrt. Rousseau'n yleistahto). Etenkin Sveitsin malli osoittaa, että tietyssä kontekstissa järjestelmä voi olla hyvinkin toimiva.

Kansanäänestysten historiaa leimaa tietty kaksijakoisuus: toisaalta Sveitsin esimerkki kertoo toimivasta suoran demokratian traditiosta, ja toisaalta esimerkiksi Ranskassa kansanäänestyksiä on käytetty valtopolitiikan välineenä. Sama kaksijakoisuus heijastuu helposti myös kansanäänestyksiä koskevista teoreettisissa töissä, joissa tyypillisesti omaksutaan ainoastaan yksi näkökulma instituution suhteen. Toisissa lähtökohtana on ainoastaan hallituksen ja kansanäänestysinstituution suhde niin, että tarkastellaan ensisijaisesti hallituksen pyrkimyksiä manipuloida äänestystä. Tällöin jää huomiotta se tärkeä seikka, miten kansanäänestys voi lisätä kansalaisten osallistumismahdollisuuksia. Toisissa tutkimuksissa lähtökohtana on puolestaan epäkriittinen, kansan suvereni-teettia ihannoiva asenne. Tällöin ei puolestaan kiinnitetä riittävästi huomiota hallitusten pyrkimykseen ohjailta instituution käyttöä. Jotta kansanäänestysten demokraattisuudesta voitaisiin kriittisesti keskustella yleisellä, vertailevalla tasolla, keskustelun perusteena pitää olla selkeät institutionaaliset, erityisesti äänestyksen alullepanoprosessiin perustuvat erottelut.

LÄHTEET

Arrow, Kenneth (1963): *Social Choices and Individual Values*. Wiley, New York.

- Barber, Benjamin R. (1984): *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. University of California Press, Berkeley.
- Bogdanor, Vernon (1981): *The People and the Party System: the Referendum and Electoral Reform in British Politics*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Buchanan, James M. and Gordon Tullock (1962): *The Calculus of Consent: The Logical Foundations of Constitutional Democracy*. University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Butler, David and Austin Ranney (eds) (1978): *Referendums. A Comparative Study of Practice and Theory*. American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington DC.
- Cronin, Thomas E. (1989): *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum and Recall*. Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Frears, John (1991): *Parties and Voters in France*. Hurst & Company, London.
- Grofman, Bernard and Scott L. Feld (1988): Rousseau's General Will: A Condorcetian Perspective. *American Political Science Review* 82:2, s. 567-576.
- Holm, Sören och Kent Asp (1984): *Kampen om Kärnkraften*. Liber Förlag, Stockholm.
- Kobach, Kris W. (1993): *The Referendum: Direct Democracy in Switzerland*. Aldershot, Dartmouth.
- Lijphart, Arend (1984): *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. Yale University Press, New Haven.
- Linder, Wolf (1994): *Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies*. St. Martin's Press, New York.
- McLean, Iain (1989): *Democracy and New Technology*. Polity Press, Cambridge.
- Miller, Kenneth (1982): Policy-Making by Referendum: The Danish Experience. *West European Politics* 5:1, s. 52-67.
- Riker, William (1982): *Liberalism against Populism*. Waveland Press, Illinois.
- Rousseau, Jean-Jacques (1984): *Of The Social Contract or Principles of Political Right* (with an Introductory Essay and Notes by Charles M. Sherover). Harper & Row Publishers, New York (1763/1817).
- Smith, Gordon (1976): The Functional Properties of the Referendum. *European Journal of Political Research* 4:1, s. 1-23.
- Suksi, Markku (1993): *Bringing in the People*. Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht.