

Kansanäänestysinstituutiot ja käsitykset demokratiasta

MAIJA SETÄLÄ

ABSTRACT
Referendums
and Democracy

According to the populist interpretation, the results of referendums are expected to reflect the will of the majority. This argument, however, may be criticised on the basis of the results of social choice theory which show that the majority will is an ambiguous concept. Moreover, because of the differences between the initiating and agenda-setting stages, referendums have a wide variety of functions in representative democracies. Different forms of referendums are classified with respect to their initiating and agenda-setting stages into i) law-controlling referendums ii) *ad hoc* and optional referendum and iii) popular initiatives. Mandatory and other law-controlling referendums have been adopted as a check on parliamentary majorities and, therefore, they have similarities with multicameralism and supermajority requirements. Popular initiatives have been justified in terms of popular sovereignty and participatory democracy. *Ad hoc* and optional referendums are typically initiated by governmental coalitions, and they tend to be used to support their policies or position.

1. Johdanto – kansanäänestykset ja enemmistön tahto

Populistisen demokratiakäsityksen mukaan poliittisten päätösten tulee noudattaa kansan tai vähintään sen enemmistön tahtoa. Ensi silmäyksellä kansanäänestykset näyttävät edustavan populistista demokratiakäsitystä, sillä kansanäänestysten tuloksia kunnioitetaan usein sillä perusteella, että ne ilmaisevat enemmistön tahtoa. William Riker käytti kirjassaan *Liberalism against Populism* (1982) sosiaalisen valinnan teorian tuloksia kritiikkinä populistista demokratiakäsitystä vastaan. Rikerin mukaan demokratiassa ei voi olla kyse enemmistön tahdon toteutumisesta, koska sellaista ei monissakaan tilanteissa ole mahdollista yksiselitteisesti määrittellä.

Kun sosiaalisia valintoja tehdään vähintään kolmen vaihtoehdon välillä ja kun valitsijoita on vähintään kolme, on mahdollista, että enemmistön tahtoa kuvaava enemmistöpreferenssirelaatio on kehämäinen: esimerkiksi niin että

enemmistö äänestäjistä preferoi A:ta suhteessa B:hen, B:tä suhteessa C:hen, mutta C:tä suhteessa A:han. Tällaisissa tilanteissa on mahdotonta väittää, että mikään yksittäisistä vaihtoehtoista olisi enemmistön tahdon mukainen. Tähän ongelmaan viitataan kirjallisuudessa usein äänestysparadoksin tai Condorcet-paradoksin nimellä. (Katso McLean 1987, 25-26.) On myös osoitettu, että erilaiset kohtuullisina pidettävät sosiaaliset valintamenettelyt tuottavat erilaisia lopputuloksia, vaikka äänestäjien preferenssit pysyisivätkin vakioina (Katso Riker 1982, 65-113). Nämä ja muut sosiaalisen valinnan teorian tulokset osoittavat siis, miten äänestäjien preferenssien lisäksi äänestysvaihtoehtojen esitystapa ja äänestyksessä käytettävät menetelmät vaikuttavat, mikä lopputulos tulee valituksi. Sosiaalisen valinnan teorian osoittamien ongelmien perusteella onkin mahdollista kysyä, voiko kansanäänestyksiäkään perustella populistisin argumentein, koska kansan tai sen enemmistön tahdon määrittelyyn liittyy monia tulkinnanvaraisuuksia ja ongelmia.

Kansanäänestykset on tavallisesti järjestetty kahden vaihtoehdon välillä, joten ei ole aivan ilmeistä, millaista merkitystä sosiaalisen vallinnan teorian kritiikillä on niiden kannalta. Monissa tapauksissa äänestäjille esitetyt kaksi vaihtoehtoa eivät kuitenkaan kuvaa kaikkia asiakysymyksessä mahdollisia poliittisia lopputuloksia. Suhteellisen harvoissa tapauksissa kahden vaihtoehdon esittäminen on itsestään selvää, koska kuviteltavissa olevien mahdollisten poliittisten seurausten joukko on binaarinen: näin oli laita esimerkiksi Ruotsin oikean- tai vasemmanpuoleista liikennettä koskevassa kansanäänestyksessä vuonna 1955. Myös EU-jäsenyydestä äänestettäessä kahden vaihtoehdon ratkaisu oli melko luonteva: EU-jäsenyys sopimus perustui hallitustenvälisiin neuvotteluihin ja vaihtoehtoina oli siis joko neuvottelusopimuksen hylkääminen tai sen hyväksyminen. Kuitenkin tämä väite on jo tulkinnanvarainen: kenties jäsenyys sopimus olisi voitu joiltakin osin neuvotella uudelleen.

Joidenkin kansanäänestysten asiakysymyksissä on selvästi useita eri vaihtoehtoja: esimerkiksi Ruotsin ydinvoimaaänestyksessä (1980) voidaan kuvitella esimerkiksi seuraavat poliittikkavaihtoehdot: voimakas panostaminen ydinvoiman kehittämiseen, suunniteltujen lisävoimaloiden rakentaminen, ydinvoiman rakentamisen lopettaminen, ja ydinvoiman rakentamisen ja jo toiminnassa olevien voimaloiden lopettaminen tiettyyn takarajaan mennessä. Se, miten vaihtoehdot käytännössä rajataan, riippuu pitkälti siitä, mikä poliittinen toimija tekee aloitteen kansanäänestyksen järjestämiseksi, ja miten kansanäänestyskysymys ja äänestysmenettely määritellään.

Artikkelin osassa 2. esitetään kansanäänestysinstituutioiden luokittelu, joka perustuu äänestyksen aloite- ja agendanmäärittelyvaiheisiin. Lisäksi 22 edustuksellisen demokratian kansanäänestysinstituutiot luokitellaan esitetyn luokittelun mukaisesti. Edelleen väitetään, että aloite- ja agendanmäärittelyvaiheiden eroilla on merkittäviä seurauksia sen suhteen, millaisia funktioita kansanäänestyksillä on eri poliittisissa järjestelmissä, ja että erityyppisiä kansanäänestyksiä on puolustettu ja vastustettu toisistaan poikkeavin normatiivisin argumentein. Osassa 3. analysoidaan eri kansanäänestysinstituutioiden ja demokratiakäsitysten väli-

siä suhteita. Osassa 4. tarkastellaan erityyppisten kansanäänestysinstituutioiden historiallisia taustoja ja käyttöä yksittäisissä valtioissa, etenkin Ruotsissa, Tanskassa, Sveitsissä, sekä myös Yhdysvaltojen osavaltioissa.

2. Instituutioiden luokittelu

Eri valtioiden perustuslait antavat toimivaltuuksia hyvin erilaisille poliittisille toimijoille siinä suhteessa, miten aloite kansanäänestyksen järjestämiseksi tehdään ja miten äänestyksen kohteena oleva kysymys, vaihtoehdot ja äänestysmenettelyt määritellään. Kansanäänestysten aloite- ja agendanmäärittelyinstituutioiden erilaisuudesta seuraa monia eroavaisuuksia sen suhteen, minkälaisia funktioita niillä on poliittisissa järjestelmissä. On jopa väitetty, että kansanäänestyksistä ei näiden instituutioiden erilaisuuden vuoksi voi olla yleistä teoriaa (Smith 1976).

Kirjallisuudessa kansanäänestysinstituutioita on luokiteltu lukuisilla eri tavoilla (katso esim. Smith 1976; Suksi 1993; Gallagher & Uleri 1996). Seuraavassa esitettävä luokittelu perustuu Suksen ja Gallagherin ja Ulerin esittämiin luokitteluihin, ja siinä on otettu huomioon kaksi seikkaa: mikä poliittinen toimija päättää äänestyksen järjestämisestä ja onko tämä toimija sama, joka on ehdottanut äänestyksen kohteena olevaa lakia. Näitä kahta seikkaa kuvaavat seuraavat erottelut 1. ovatko äänestykset aktiivisia vai passiivisia (Suksi 1993); 2. ovatko äänestykset lakeja edistäviä vai lakeja valvovia (Gallagher & Uleri 1996). Aktiivisten kansanäänestysten alullepanijana on tietty lukumäärä kansalaisia, kun taas passiiviset kansanäänestykset järjestetään tietyn edustuksellisen demokratian toimijan vaatimuksesta. Lakeja edistävien kansanäänestysten tunnusmerkkinä on, että niiden järjestämisestä päättää sama poliittinen toimija, joka on ehdottanut äänestyksen kohteena olevaa lakimuutosta, kun taas lakeja valvovien kansanäänestysten järjestämisestä päättää jokin muu poliittinen toimija kuin lakimuutoksen ehdottaja. Näitä erotteluita seuraten kansanäänestykset voidaan jakaa viereisen sivun taulukon 1. kuvaamiin kategorioihin.

Pakolliset kansanäänestykset järjestetään ”automaattisesti” perustuslaissa määritellyistä

Taulukko 1: Kansanäänestystyypit

Kansanäänestyksen alullepanija	Lakeja valvova	Lakeja edistävä
Perustuslaissa vaadittu	pakollinen	–
Passiivinen	kumoava (<i>abrogative</i>) ja pidättävä (<i>suspensive</i>)	<i>ad hoc</i> ja valinnainen
Aktiivinen	kumoava ja pidättävä	kansalaisaloite

kysymyksistä, tavallisesti perustuslakien muutoksista sen jälkeen, kun laki on hyväksytty parlamentissa. Kumoavat ja pidättävät äänestykset järjestetään myös parlamentin enemmistön hyväksymistä laeista, mutta ne perustuvat tietyn poliittisen toimijan (esim. parlamentin vähemmistön, tietyn määrän kansalaisia) tekemään aloitteeseen. Kumoavat äänestykset koskevat lakeja, jotka on hyväksytty ja saatettu voimaan, kun taas pidättävät äänestykset koskevat parlamentaarisesti hyväksytyjä lakiesityksiä, joita ei vielä ole saatettu voimaan. Lakeja valvovissa kansanäänestyksissä on kaksi vaihtoehtoa, parlamentin hyväksymän lain hyväksyminen tai hylkääminen.

Ad hoc-kansanäänestysten järjestämistä ei ole perustuslaillisesti säädelty, joten parlamentarisissa demokratioissa ne perustuvat yksinkertaisesti parlamentin enemmistön hyväksymään lakiin. Valinnaisten kansanäänestysten järjestämisestä on puolestaan perustuslaissa vähintään maininta. Silloin kun perustuslaissa yksinkertaisesti määrätään, että valinnaisten kansanäänestysten järjestämisestä päättää kansanedustajien enemmistö, *ad hoc* ja valinnaisten kansanäänestysten välinen ero on lähinnä muodollinen. Joissakin tapauksissa valinnaisen kansanäänestyksen alullepanijana voi perustuslain mukaan toimia kuitenkin presidentti tai pääministeri. Useimmiten *ad hoc* ja valinnaisissa kansanäänestyksissä annetaan kaksi vaihtoehtoa, mutta poikkeuksiakin on (esimerkiksi Ruotsi 1957 ja 1980). Kansalaisaloitteeseen perustuva kansanäänestys pannaan alulle puolestaan siten, että kerätään nimikirjoitukset lain edellyttämältä määrältä äänioikeutettuja kansalaisia. Kansalaisaloitteeseen perustuvat

kansanäänestykset järjestetään kahden vaihtoehdon välillä, jotka ovat kansalaisaloitteen sisältämän lakiehdotuksen hyväksyminen tai hylkääminen.

Tämän luokittelun lisäksi kansanäänestykset voidaan luokitella sen mukaan, ovatko ne sitovia vai neuvoo-antavia. Asiakysymyksissä, joissa on järjestetty neuvoo-antava kansanäänestys, lopullinen harkintavalta jää parlamentille. Lakeja valvovat kansanäänestykset ovat tavallisesti sitovia. *Ad hoc* ja valinnaiset kansanäänestykset ovat tavallisesti neuvoo-antavia, mutta muutamassa tapauksessa perustuslaissa on määritelty, että valinnaisenkin kansanäänestyksen tulokset ovat sitovia. Muodollisesti neuvoo-antavien kansanäänestysten katsotaan usein olevan poliittisesti sitovia, mikä tarkoittaa sitä, että viime kädessä päätösvastuussa olevien kansanedustajien voi olla poliittisesti vaikeaa olla noudattamatta äänestysten tuloksia. Kansalaisaloitteeseen perustuvien kansanäänestysten tulokset tulevat välittömästi voimaan Yhdysvaltojen osavaltioissa, mutta esimerkiksi Sveitsissä kansalaisaloitteisiin perustuvien äänestysten tulosten täytäntöönpanoon voi liittyä tulkinnanvaraisuuksia, vaikka ne periaatteessa ovatkin sitovia. (Vertaa Möckli 1994, 267-8.)

Seuraavan sivun taulukossa 2 on esitetty, minkälaisia kansanäänestysinstituutioita on 22 valtiossa, joita voidaan pitää edustuksellisinä demokratioina. Taulukon mukaan tietty kansanäänestysinstituutio on olemassa, jos se on perustuslaissa määritelty tai jos maassa on pidetty *ad hoc* kansanäänestyksiä vuoden 1945 jälkeen. Sitovat kansanäänestykset on painettu lihavoituna. Niissäkin maissa, joissa kansan-

Taulukko 2: 22 valtion kansanäänestykset kansallisella tasolla

	Tavalliset lajit	Perustuslait tai vastaavat
Pakollinen		Australia, Espanja, Irlanti, Islanti, Itävalta, Sveitsi, Tanska
Pidättävä 1. aktiivinen 2. passiivinen (parl.vähemmistö) 3. passiivinen (muu: presidentti, pääministeri, aluehallinto)	Sveitsi Tanska Irlanti, Sveitsi	Italia Espanja, Italia, Itävalta, Ruotsi, Tanska Kreikka, Italia
Kumoava 1. aktiivinen 2. passiivinen (presidentti, pääministeri, aluehallinto)	Italia, Sveitsi Islanti, Italia, Sveitsi	
Ad hoc ja valinnainen 1. parlamentaarinen enemmistö 2. muu (presidentti, pääministeri)	Australia, Belgia, Iso-Britannia, Itävalta, Kanada, Kreikka, Norja, Ruotsi, Suomi, Tanska, Uusi Seelanti Espanja, Kreikka, Portugali, Ranska	
Kansalaisaloite	Tanska	Sveitsi
Ei valtiollisia kansanäänestyksiä 1945 jälkeen	Alankomaat, Luxemburg, Saksa, Yhdysvallat	

äänestyksiä ei järjestetä kansallisella tasolla, voi niitä olla osavaltio- tai paikallistasolla. Taulukkoa varten on tutkittu seuraavien maiden kansanäänestyskäytäntöjä: Alankomaat, Australia, Belgia, Espanja, Irlanti, Islanti, Iso-Britannia, Italia, Itävalta, Kanada, Kreikka, Luxembourg, Norja, Portugali, Ranska, Ruotsi, Saksa, Suomi, Sveitsi, Tanska, Uusi-Seelanti ja Yhdysvallat (Vertaa Suksi 1993; Butler & Ranney 1994; Gallagher & Uleri 1996.)

Taulukon mukaan valinnaiset ja *ad hoc* kansanäänestykset ovat laajimmalle levinneet kansanäänestysinstituutiot. Niitä on käytetty viidessätoista 22:sta taulukkoa varten tutkitusta valtiosta. Pakolliset kansanäänestykset on säädetty seitsemässä taulukon maan perustuslaissa ja kumoavia ja pidättävät äänestykset on mainittu yhdeksän maan perustuslaissa. Kansalaisaloitteet ovat käytössä kansallisella tasolla ainoastaan Sveitsissä. Taulukko kuvaa ainoastaan tiettyjen instituutioiden muodol-

Taulukko 3: II Maailmansodan jälkeen kansallisella tasolla pidettyjen kansanäänestysten lukumäärä 22 valtiossa

Maa	1945-9	1950-9	1960-9	1970-9	1980-9	1990-6	Yht.
Alankomaat	-	-	-	-	-	-	0
Australia	4	1	2	11	6	-	24
Belgia	-	1	-	-	-	-	1
Espanja	1	-	1	2	1	-	5*
Irlanti	-	1	2	5	4	6	18
Islanti	-	-	-	-	-	-	0
Iso-Britannia	-	-	-	1	-	-	1
Italia	1	-	-	3	12	24	40
Itävalta	-	-	-	1	-	1	2
Kanada	-	-	-	-	-	1	1
Kreikka	1	-	1	2	-	-	4*
Luxembourg	-	-	-	-	-	-	0
Norja	-	-	-	1	-	1	2
Portugali	-	-	-	-	-	-	0
Ranska	4	1	4	1	1	1	12
Ruotsi	-	2	-	-	1	1	4
Saksa	-	-	-	-	-	-	0
Suomi	-	-	-	-	-	1	1
Sveitsi	12	45	26	86	62	73	304
Tanska	-	2	6	3	1	2	15
Uusi Seelanti	3	-	2	-	-	4	9
Yhdysvallat	-	-	-	-	-	-	0
Yhteensä	15	8	18	30	26	42	138
Sveitsi poislukien							

* 2 Kreikan ja 3 Espanjan kansanäänestyksistä on pidetty demokraattisten perustuslakien alaisuudessa tai siirtymävaiheessa demokratiaan.

lisen olemassaolon, mutta ei niiden suhteellista merkitystä eri poliittisissa järjestelmissä. Tätä seikkaa kuvaavat äänestysten frekvenssit taulukossa 3 seuraavalla sivulla:

Eri tyypiset kansanäänestykset ovat keskeisiä politiikanteon välineitä Sveitsissä. Myös Australiassa, Tanskassa, Irlannissa ja viime aikoina myös Italiassa kansanäänestykset ovat olleet runsaasti käytettyjä. Voidaan myös väittää, että pakolliset kansanäänestykset ja erilaiset aktiiviset kansanäänestykset ovat suhteellisen runsaasti käytettyjä, kun taas valinnaisia ja *ad hoc* äänestyksiä käytetään melko satunnaisesti. Myös suurin osa passiivisista pidättävistä ja kumoavista kansanäänestyksistä on suhteellisen harvoin

koettuja tapauksia. On kuitenkin huomattava, että pelkät äänestysfrekvenssit eivät kuvaa kansanäänestysinstituutioiden merkitystä poliittisessa järjestelmässä. Kansanäänestysinstituutioilla voi olla myös epäsuoria vaikutuksia, toisin sanoen ne voivat vaikuttaa poliittisten toimijoiden käyttäytymiseen myös silloin kun niitä ei aktiivisesti käytetä.

Kansanäänestysten agendanmäärittelytapoihin perustuvat erottelut ovat keskeisiä, kun yritetään ymmärtää, minkälaisia funktionaalisia ominaisuuksia erilaisilla kansanäänestyksillä on edustuksellisissa demokratioissa. Lisäksi erilaisten kansanäänestysten puolesta ja niitä vastaan on esitetty erilaisia normatiivisia argumentteja, ja niitä on kannatettu ja

Taulukko 4: Kansanäänestysten funktionaaliset ominaisuudet

Kansanäänestystyyppi	Ad Hoc ja valinnainen	Kansalaisaloite	Pakollinen	Kumoava ja pidättävä
Justifikaatio	kansalaisten itsemääräämisen lisääminen; kansalaisten poliittisen osallistumisen, harkinnan ja mielipiteenmuodostuksen edistäminen			
	päätösten legitimointi, kansalaismielpiteiden konsultointi tärkeissä kysymyksissä (vertaa Wyller 1996)	kansalaisten itsemäärääminen; antielitistinen tapa määrittellä poliittinen agenda (Barber 1984; Frey 1992)	parlamentaaristen päätösten kontrollointi; enemmistön mielipiteen vastaisten päätösten estäminen (Bodganor 1981)	parlamentaaristen päätösten kontrollointi; vähemmistö-intressien suojele (vrt. Svensson 1996)
Kritiikki	enemmistön tyrannia; kansalaisten kykenemättömyys poliittisten ongelmien ratkaisuun; poliittisten päätösten epäjohtonmuokaisuus; edustuksellisuuden ongelmat			
	hallitusten manipulointi; kansanedustajien vastuun hämärtyminen (Smith 1976; Lagerspetz 1995)	hyvin organisoituneiden intressiryhmien liiallinen vaikutusvalta päätöksentekoon (Magleby 1984)	<i>status quon</i> suosiminen (vrt. Hughes 1994)	<i>pro-status quo</i> , päätöksenteon tehokkuuden ja konsistenssin vähentyminen (vrt. Kobach 1993)
Toiminnallisesti olennaiset piirteet	kansanedustajien, puolueiden ym. strategiset syyt käyttää kansanäänestystä	aloitteen tekemiseen liittyvät kollektiivisen toiminnan ongelmat; parlamentaarisen järjestelmän reaktiot aloitteisiin	kansanäänestysten epäsuora vaikutus parlamentaariseen päätöksentekoon; kansanedustajien ennakointi ja reaktiot kansanäänestyksiin	kansanedustajien reaktion äänestyksen mahdollisuuteen; äänestyksen alullepanoon liittyvät kollektiivisen toiminnan ongelmat

vastustettu erilaisista strategisista syistä. Normatiiviset argumentit kansanäänestysten puolesta ja vastaan perustuvat erilaisille käsityksille siitä, miten poliittisen päätöksenteon tulisi tapahtua. Strategiset syyt perustuvat

siihen, että instituutiot lisäävät erilaisten poliittisten toimijoiden vaikutusvaltaa poliittisessa päätöksenteossa. Erilaiset instituutiot antavat eri poliittisille toimijoille mahdollisuuksia kansanäänestysten käyttämiseen po-

liittisten päämääriensä saavuttamiseen.

Ylläolevassa taulukossa 4 on tiivistetty eri kansanäänestysmuotojen puolesta ja niitä vastaan esitetyt argumentit.

3. Kansanäänestys ja käsitykset demokratiasta

Populistinen demokratiakäsitys liitetään usein Jean-Jacques Rousseauun nimeen (1763/1976). Rousseauun teoriassa yhteiskuntasopimuksesta enemmistöperiaatteella onkin hyvin erityinen ja keskeinen rooli. Enemmistöperiaatetta käytetään Rousseauun mukaan saavuttamaan mahdollisimman oikeaan osunut arvio siitä, mikä on yhteiskunnan yhteistä hyvää edustavan yleistahdon mukaista. Rousseauun määritelmän mukaan yleistähto on olemassa tietynlaisissa poliittisissa kysymyksissä riippumatta siitä, mitä ihmiset ajattelevat. Rousseauun mukaan äänestämistä tulee edeltää harkinta, jossa äänestäjät ilman kommunikaatiota toistensa kanssa muodostavat käsityksensä yleistahdosta. Harkitutkin käsitykset yleistahdosta voivat olla ihmisten omien etunäkökohtien vääristämiä. Rousseauun teoriassa enemmistöperiaate toimii mekanismina, joka kumoaa nämä vääristymät.

Condorcet (1785/1976) kehitti edelleen argumenttia enemmistöperiaatteella tehtyjen päätösten oikeellisuudesta. Hän osoitti laskelmillaan, että todennäköisyys, että enemmistö on oikeassa, lähestyy yhtä, kun äänestäjät ovat minimaalisesti kompetentteja, toisin sanoen, todennäköisemmin oikeassa kuin väärässä. Condorcet huomasi myös sen edellä mainitun seikan, että vähintään kolmen vaihtoehdon ja äänestäjän tapauksessa enemmistöperiaate voi tuottaa kehämäisiä tuloksia. (Vertaa Grofman & Feld 1988.)

Rousseau oli sitä mieltä, että käsite yleistähto ei sovellu kaikkiin poliittisiin ongelmiin, vaan ainoastaan niihin, jotka ovat luonteeltaan universaaleja ja koskettavat kaikkia ihmisiä samalla tavalla. Ne partikulaariset poliittiset ongelmat, joissa ei voida puhua yleistahdosta, tulisi jättää hallintomiesten päätettäväksi. Tämä ajattelutapa pätee ehkä vieläkin siinä, minkälaisia kysymyksiä pidetään sopivina alistettavaksi kansanäänestykseen. Useinhan ajatellaan, että vain sellaiset kysymykset, jotka

koskettavat koko äänestäjäkuntaa samankaltaisesti ovat sopivia ratkottavaksi kansanäänestyksissä.

Muiden aikalaistensa tavoin Rousseau katsoi, että demokratia on mahdollista ainoastaan pienissä yhteisöissä, ja että käsite demokratia merkitsee vain suoraa demokratiaa. Käsitettä demokratia ei vielä Rousseauun päivinä liitettykään tällöin syntyneessä oleviin edustuksellisiin järjestelmiin. Esimerkiksi Madison (1751-1836) kirjoitti ”edustuksellisesta tasavallasta” (representative republic), eikä demokratiasta hahmotellessaan Yhdysvaltojen uutta poliittista järjestelmää (Sartori 1987, 288). Sittenkin demokratian ”olemuksesta” on kehittynyt monia ja toisistaan hyvinkin poikkeavia käsityksiä. Riippuen määritelmästä hyvinkin erilaiset poliittiset järjestelmät voidaan määritellä demokraattisiksi, vaikka viime aikoina onkin todistettu liberaalin, edustuksellisen demokratian kansainvälistä voittokulkua.

Käsitettä demokratia ei voidakaan enää määritellä teoreettisesti perustuen johonkin tiettyyn yhteiseen nimittäjään, jonka kaikki demokratiateoriat jakaisivat. Modernit demokratiateoriat antavat itse asiassa suorastaan ristiriitaisia suosituksia esimerkiksi siitä, mikä tulisi olla kansalaisten osallistumisen merkitys päätöksenteossa ja mikä on enemmistö-päätösten rooli demokraattisessa järjestelmässä. Esimerkiksi ns. demokraattiset elitistit, kuten Schumpeter (1954), suorastaan vastustavat kansalaisten, tai ”massojen”, osallistumista poliittiseen päätöksentekoon, kun taas osallistuvan demokratian kannattajien mielestä puhtaasti edustuksellinen demokratia on korkeintaan hyvin minimaalista demokratiaa jos demokratiaa ollenkaan.

Lukuisten demokratiakäsitysten välillä voidaan kuitenkin väittää olevan tiettyjä säännönmukaisuuksia. Teoriat ovat erilaisia, mutta tietyt teoriat muistuttavat toisia läheisemmin kuin toiset. Teorioiden välillä voi väittää olevan ”perhesuhteita”. Tietyt erottelut ovat keskeisiä demokratiateorioiden perhesuhteita tarkasteltaessa. Eri demokratiateoriat perustuvat erilaisille käsityksille siitä, millaista on yksilöiden välinen vuorovaikutus ja mikä on demokraattisten instituutioiden rooli yhteiskunnassa. Modernit demokratiateoriat lähtevät

pääasiallisesti kuitenkin siitä, että poliittisten instituutioiden tehtävänä on yksilöiden välisen konfliktien ratkaiseminen ennemmin kuin jonkin metafyyssisen yhteisen hyvän määrittely.

Angloamerikkalainen liberaali teoria, siltä osin kuin se seuraa Yhdysvaltojen perustuslain säätäjien esimerkkejä, korostaa ennen kaikkea yksilöiden vapauksia ja oikeuksia. Madisonilainen liberaali ajattelu korostaa sellaisia institutionaalisia järjestelyjä, jotka suojelevat yksilöiden vapautta tavoitella omia päämääriään muiden ihmisten liialliselta puuttumiselta. Yksilön vapautta voi rajoittaa hallitusten toiminta, mistä syystä niiden valtaoikeuksia on rajoitettava. Hallitusten valtaa rajoittaa ennen kaikkea niiden riippuvaisuus säännöllisesti järjestettävissä vaaleissa mitattavasta kansansuosioista (vertaa Riker 1982, 248).

William Riker (1982, 245) on argumentoinut lisäksi, että vaalien tehtävänä ei niin sanotuissa liberaaleissa demokratioissa ole enemmistön tahdon määrittely, koska tämä on enemmistösykliä takia loogisestikin mahdotonta, vaan tarjota mahdollisuus päästä eroon huonoista ja tyrannimaisista hallituksista:

“The kind of democracy that thus survives is not, however, popular rule, but rather an intermittent, sometimes random, even perverse, popular veto. Social choice theory forces us to recognize that the people cannot rule as a corporate body in the way that populists suppose. Instead, officials rule, and they do not represent some indefinable popular will. Hence they can easily be tyrants, either in their names or in the name of some putative imaginary majority. Liberal democracy is simply the veto by which it is sometimes possible to restrain official tyranny”.

Jopa selvästi kansansuosioita nauttivien hallitusten politiikka voi olla liberaalin demokratiakäsityksen mukaan tuomittavaa, jos se rajoittaa jonkun yhteiskuntaryhmän perusvapauksia. Esimerkiksi pluralistisen demokratiakäsityksen puolesta argumentoinut Robert Dahl (1989, 171) on perustellut näiden perusvapauksien olemassaoloa sillä, että ne ovat välttämättömiä myös demokraattisen prosessin kannalta:

“But the democratic process isn’t completely open-ended. If a majority were to

deprive a minority, or even itself, of any of its primary political rights, then in the very act of doing so it would violate the democratic process.”

Liberaalin demokratiakäsityksen keskeisin institutionaalinen vaatimus onkin, että valtaapitävien enemmistöjen valtaa on rajoitettava etenkin liberaalin yhteiskunnan keskeisimpien pelisääntöjen suojelemiseksi. Näin ollen voidaan väittää, että liberaalissa demokratiassa ollaan huolissaan, että enemmistön tahto ei toteudu silloin kun se on ristiriidassa liberaalin poliittisen järjestelmän peruseriaatteiden kanssa. Liberaalin demokratian perinteeseen kuuluu ajatus, että asiakysymysten tärkeydet eivät ole symmetrisiä, vaan erityisen tärkeitä ovat ne säännöt, jotka suojaavat yksilöiden vapauksia ja oikeuksia. Enemmistöjen valtaa voidaan rajoittaa sellaisilla päätöksentekoa jarruttavilla instituutioilla kuten monikamarijärjestelmällä, määräenemmistövaatimuksilla ja vieläpä lakeja valvovilla kansanäänestyksillä, joissa kansalaisten enemmistö voi estää parlamentaarisesti hyväksytyt lain täytäntöönpanon.

Lakeja valvovat kansanäänestykset toimivat kuitenkin eri tavalla riippuen siitä ovatko ne aktiivisia vai passiivisia. Verrattuna sellaisiin lainsäädäntöä jarruttaviin instituutioihin kuin määräenemmistövaatimuksiin ja monikamarijärjestelmään, pakollisia kansanäänestyksiä voidaan pitää ”populistisena” tapana vaikeuttaa lainsäädännöllisten muutosten tekoa, koska ne perustuvat äänestäjien eivätkä kansanedustajien mielipiteisiin. Tyypillisesti perustuslait vaativat niitä perustuslaillisissa tai muissa erityisen tärkeinä pidetyissä asiakysymyksissä. Pakollisilla kansanäänestyksillä on myös epäsuoria vaikutuksia niiden lakien valmisteluvaiheissa, joissa äänestyksiä vaaditaan: ne pakottavat hallitukset ottamaan huomioon äänestäjien enemmistön mielipiteen ja sopeuttamaan politiikkaansa sen mukaisesti (vertaa Bogdanor 1981, 14).

Kumoavien ja pidättävien kansanäänestysten voidaan olettaa toimivan pakollisten kansanäänestysten tavoin päätöksenteon jarruna ja olemassaolevan *status quon* suojana. Tästä säännöstä voidaan pitää poikkeuksena Italian kumoavaa kansanäänestystä. Italian perustus-

laissa sallitaan lakien alistaminen kumoavaan kansanäänestykseen riippumatta lain säätämisaikakohdasta. Poikkeuksena ovat kuitenkin tiettyjä asiakysymyksiä koskevat lait, esimerkiksi vero- ja budjettilait ja kansainväliset sopimukset, joita ei voi alistaa kansanäänestykseen. Lisäksi perustuslakituomioistuin tulee hyväksyä kumoavaa kansanäänestystä koskeva aloite. Italian kumoavasta kansanäänestyksestä on tullut merkittävä keino, joilla puolueet, kansalaisliikkeet ja populistiset poliittikot ovat nostaneet asiakysymyksiä poliittiselle agendalle. Erityisesti 1990-alkupuolella kumoavasta kansanäänestyksestä on tullut merkittävä poliittisen muutoksen väline italialaisessa politiikassa. Sitä käyttäen muutettiin mm. Senaatin ja Edustajainhuoneen vaalitapa vuonna 1993 suhteellisesta vaalitivasta enemmistövaaliksi. (Uleri 1996, 106-117.)

Pakollisista kansanäänestyksistä poiketen kumoavien ja pidättävien äänestysten järjestäminen on riippuvainen siitä, että jokin lakeja vastustava poliittinen toimija panee ne alulle. Näitä toimijoita voivat olla esimerkiksi parlamentaariset vähemmistöt tai kuten Sveitsissä ja Italiassa tietty määrä äänioikeutettuja. Kumoavat ja pidättävät äänestykset suojelevat erilaisten lakeja vastustavien ryhmien intressejä myös siksi, että hallitukset haluavat välttää tämäntyyppisiä kansanäänestyksiä, koska ne aiheuttavat viivästyksiä lainsäädäntötyöhön ja kuluja. Niinpä kumoavien ja pidättävien kansanäänestysten mahdollisena epäsuorana vaikutuksena on, että ne kannustavat hallituksia kuulemaan äänestysten mahdollisten alullepanijoiden mielipiteitä jo lakien valmisteluvaiheissa. Kumoavat ja pidättävät kansanäänestykset voivat olla siis konsensuaalisia luonteeltaan, koska ne kannustavat etsimään lakiesityksille mahdollisimman laajaa kannatusta. Näin on tapahtunut ainakin Sveitsissä, missä erilaiset poliittiseen eliittiin kuuluvat ja sen ulkopuoliset oppositioryhmät ovat käyttäneet kumoavien ja pidättävien kansanäänestysten mahdollisuutta saadakseen toteutetuiksi toiveitaan lainsäädännössä. Sveitsin tapauksessa pidättävien ja kumoavien kansanäänestysten alullepanemiseksi tarvitaan 50.000 äänioikeutetun allekirjoitukset. (Vertaa Trechsel ja Kriesi 1996.)

Osallistuvan demokratian teorioissa demokraattinen politiikka nähdään aktiivisena kansalaistoimintana. Osallistuvan demokratian teorioissa korostetaan poliittisen osallistumisen, harkinnan ja keskustelun tuottamia myönteisiä seurauksia poliittisten konfliktien ratkaisussa. Näin ollen poliittisella osallistumisella on arvoa sinänsä: se on osa sivilisoitunutta ihmiselämää.

Osallistuvan demokratian teorioissa arvostellaankin liberaalia teoriaa siitä, että siinä poliittiset instituutiot perustellaan kovin raadollisilla oletuksilla ihmisluonteesta. Benjamin Barber (1984, 11) esimerkiksi väittää kirjassaan *Strong Democracy*, että liberaali teoria on epävisionaarinen teoria demokratiasta ja että sen ihmisluonnetta koskeva skeptisismi itse asiassa estää osallistuvan kansalaisyhteiskunnan kehittymistä, koska liberaalien instituutioiden suoma poliittisten osallistumismahdollisuuksien vähyys passivoi kansalaisia. Osallistuvan demokratian teoria perustuu myös ajatukseen, että poliittisissa kysymyksissä ei ole oikeaa tai väärää. Poliittinen osallistuminen, harkinta ja keskustelu auttavat kansalaisia kuitenkin näkemään kysymykset myös muiden kannalta, ja näin ollen ne edesauttavat ”kohtuullisten” poliittisten mielipiteiden muodostumista. Näin ollen osallistuvan teorian käsitys poliittisesta harkinnasta on lähes vastakkainen Rousseauin teorian kanssa: Rousseauhan katsoi, että yksilöiden sisäinen reflektio ilman kommunikaatiota on paras tapa muodostaa poliittisia mielipiteitä. Barberin (1984, 270, 304) mukaan osallistuvan kansalaisyhteiskunnan kehittämiseksi ”demokraattinen puhe” tulee institutionalisoida (institutionalisation of strong democratic talk), toisin sanoen tulee tarjota mahdollisuuksia kansalaisten suoraan poliittiseen osallistumiseen.

Ensisilmäyksellä kansanäänestykset tuntuvat sopivan erityisesti osallistuvan demokratian käsityksiin, koska ne edellyttävät kansalaisten osallistumista päätöksenteossa, eikä vain päätöksentekijöiden valinnassa. Osallistuva demokratia edellyttää kuitenkin enemmän kuin vain kansalaisten osallistumista päätöksentekoon – heille pitää myös antaa mahdollisuus määritellä ne asiakysymykset ja vaihtoehdot, joista päätöksiä tehdään:

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

Poliittisen agendanmäärittelyn tulee siis perustua avoimeen kansalaiskeskusteluun eikä pelkästään ”ylhäältä annettujen”, kansaa edustavien poliitikkojen sekä byrokraattien määrittelemien kysymysten ratkomiseen. Kansalaisille on annettava institutionalisoituja väyliä asiakysymysten esille nostamiseksi ja yksi keskeisimpiä niistä on kansalaisaloite. Kansalaisaloitteen tekemiseksi vaaditaan, että kansalaisten muodostama komitea kerää tekemänsä aloitteen tueksi tietyn määrän nimikirjoituksia, jotta kysymys otettaisiin parlamentaariseen käsittelyyn (ns. epäsuora aloite) tai jotta asiakysymys alistettaisiin kansanäänestykseen. Kansalaisaloitteeseen perustuva kansanäänestysten agendanmuodostuminen on erityisen suuressa kontrastissa suhteessa valinnaisiin ja *ad hoc*-äänestyksiin, jotka eivät muuta sitä asetelmaa, että poliittiset eliitit pitkälti määrittelevät poliittisen päiväjärjestyksen. Tästä syystä myös eräät julkisen valinnan teoreetikot ovat kannattaneet kansalaisaloitetta (Frey 1992). Heidän mukaansa kansalaisaloite rajoittaa poliittisten eliittien oman edun tavoittelua ja kartellisoitumista, koska se mahdollistaa sellaisten kysymysten esilletuomisen, jotka ovat eliitteihin kuuluvien intressien vastaisia.

Edellä kuvatut kansanäänestysten puolesta ja vastaan esitetyt argumentit on nostettu esille

¹ George Tsebelis (1990) on tarkastellut poliittisten instituutioiden muuttamista (*institutional design*) pelinä, jossa eri toimijat pyrkivät muokkaamaan niitä etujensa mukaisiksi. Tsebelis (1990, 103) toteaa myös, että poliittisten instituutioiden muutosta hidastaa toimijoiden epävarmuus tulevaisuudesta, mikä tekee tilanteesta pitkän aikavälin investointeja muistuttavan. Tästä lähtökohdasta voidaan väittää, että lakeja valvovat ja erityisesti kansalaisaloitteeseen perustuvat kansanäänestykset muuttavat poliittisia pelisääntöjä ja valtasuhteita huomattavasti radikaalimmin kuin *ad hoc* ja valinnaiset kansanäänestykset. Siksi niiden tuottama epävarmuus on suurempi, ja niiden omaksumisen vastustus todennäköisesti suurempi.

myös kansanäänestyksiä koskeissa perustuslaillisissa keskusteluissa. Kansanäänestyksiä ei kuitenkaan ole kannatettu pelkästään ideologisista syistä. Usein äänestysten kannattajilla on ollut myös selkeitä strategisia syitä edistää äänestyksiä. Strategiset ja usein myös puolueiden valtakilpailusta johtuvat syyt näyttävät erityisen ilmeisiltä valinnaisten ja *ad hoc* äänestysten alullepanossa, mutta niitä voidaan havaita myös kansanäänestyksistä käytävissä perustuslaillisissa keskusteluissa. Näin ollen kansanäänestysten perustuslaillista säätelyä ei välttämättä tulisi tarkastella muuttumattomana taustatekijänä, vaan poliittisten toimijoiden tietoisten pyrkimysten tuloksena.¹

4. Kansalaisaloite, lakeja valvovat ja valinnaiset kansanäänestykset – empiiriset esimerkit

4.1 Lakeja valvovat kansanäänestykset Tanskassa

Tanskassa kansanäänestykset omaksuttiin ensimmäistä kertaa vuoden 1915 Perustuslaissa, jonka mukaan kansanäänestys järjestettiin perustuslain muutoksista sen jälkeen, kun ne oli hyväksytty valtiopäivillä (*Rigsdag*). Lain hyväksymiseksi vaadittiin, että enemmistö äänestäjistä ja 45 prosenttia kaikista äänioikeutetuista kannattaa muutosta. Pakolliset kansanäänestykset omaksuttiin perustuslakiin kompensoimaan sitä perustuslain vaatimusta, jonka mukaan perustuslakien muutokset tulee hyväksyä kaksilla peräkkäisillä valtiopäivillä. Kansanäänestysten omaksuminen oli kompromissi kahden puolueen välillä: Radikaalien Liberaalien, jotka perustelivat kansanäänestystä kansan suvereniteetin periaatteella, ja Konservatiivien, jotka olivat huolissaan vähemmistöjen asemasta ja halusivat kansanäänestyksistä uuden päätöksenteon jarrun. (Suksi 1993, 183-186; Svensson 1996, 34-35.)

Silloisessa perustuslaissa vaadittu 45 prosentin kannatus koko äänestäjäkunnasta osoitautui merkittäväksi perustuslaillisten uudistusten esteeksi, ja kaksi kertaa (1920 ja 1939) juuri kansanäänestyksiin liittyvät uudistukset tulivat hylätyiksi tämän vaatimuksen takia. Vuonna 1953 Perustuslain uudistuksessa kannatusraja laskettiin 40 prosenttiin. Vuoden

1953 merkittävin perustuslakiuudistus oli siirtyminen kaksikamarijärjestelmästä yksikamarijärjestelmään. Tässä yhteydessä säädetyt perustuslait säätelevät edelleenkin kansanäänestysten järjestämistä Tanskassa.

Vuoden 1953 parlamentti uudistuksen yhteydessä perustuslakiin omaksuttiin myös pidättävä kansanäänestys vastapainoksi yksikamarijärjestelmään siirtymisen aiheuttamalle enemmistövaltaisuudelle. Lisäksi, EEC-jäsenyyttä ennakkoiden, lisättiin perustuslakiin vaatimus, että kansallisten valtaoikeuksien siirtämiseksi ylikansallisille järjestöille tarvitaan joko 5/6 kannatus kansankäräjillä (*Folketing*) tai yksinkertainen enemmistö ja kansanäänestys. Kansanäänestyksessä valtaoikeuksien luovutus hylätään, jos enemmistö äänestäneistä ja 30 prosenttia kaikista äänioikeutetuista äänestää sitä koskevaa lakia vastaan.

Vuoden 1953 uudistusten yhteydessä kansanäänestyksiä kannattivat ennen kaikkea porvarilliset puolueet, liberaalit ja konservatiivit, jotka halusivat kansanäänestyksistä vähemmistön suojan. Sosialidemokraatit sen sijaan pyrkivät tekemään kansanäänestyksistä mahdollisimman heikon instituution, koska he pelkäsivät, että lakeja valvovat äänestykset olivat suunnattu juuri heidän reformipoliittikaansa vastaan. Niinpä sosialidemokraattien tavoitteena oli asettaa pidättävän kansanäänestyksen hylkäämiseen vaadittava äänimäärä mahdollisimman korkeaksi. (Suksi 1993, 183-186; Rasmussen 1996, 18-23.)

Nykyinen 1/3 kansanedustajien vaatimus äänestysaloitteen tekemiseksi on osoittautunut melko korkeaksi esteeksi pidättävän kansanäänestyksen järjestämiselle, ja itse asiassa Tanskassa onkin järjestetty pidättäviä kansanäänestyksiä vain vuonna 1963, jolloin äänestettiin neljästä maan käyttöä koskevasta laista. Kansankäräjien liberaalit ja konservatiiviset kansanedustajat tekivät aloitteen kansanäänestyksen järjestämiseksi, ja niissä enemmistö äänestäjistä ja vaaditut 30 prosenttia koko äänestäjäkunnasta äänestivät lakeja vastaan, jotka siis raukesivat äänestyksen seurauksena. (Miller 1982, 59-60; Svensson 1996, 44-51.)

Ruotsissa kansanäänestyksistä käydyssä keskustelussa on joitakin samankaltaisuuksia Tanskan tilanteen kanssa. Vaikka kaikki

Ruotsissa toistaiseksi järjestetyt kansanäänestykset ovat olleet luonteeltaan valinnaisia, toisin sanoen parlamentaarisen enemmistön päätökseen perustuvia, vuoden 1979 perustuslakiuudistus on mahdollistanut myös valtiopäivien vähemmistön alullepaneman pidättävän kansanäänestyksen. Vuosisadan alussa kansanäänestyksiä kannatti ennen kaikkea silloinen poliittinen vasemmisto, sosialidemokraatit ja Kansanpuolue. Toisen Maailmansodan jälkeen asetusmuutettiin siltä osin, että hallitusvastuussa olleet sosialidemokraatit vastustivat lakeja valvovia kansanäänestyksiä, koska näkivät ne esteeksi omien poliittisten ohjelmien toteuttamiselle. (Hermansson 1993, 166-168.)

4.2 Valinnaiset äänestykset – Ruotsin ydinvoimaäänestys

Ruotsissa on toisen maailmansodan jälkeen järjestetty neljä luonteeltaan valinnaista kansanäänestystä. Vuonna 1955 äänestettiin oikean- ja vasemmanpuoleisesta liikenteestä, vuonna 1957 eläkevakuutusmuodoista, vuonna 1980 ydinvoimasta sekä vuonna 1994 EU-jäsenyydestä (katso Ruin 1996, 175). On huomattava, että peräti kahdessa näistä äänestyksistä (1957 ja 1980) on äänestäjille tarjottu kolme vaihtoehtoa. Erityisesti vuoden 1980 ydinvoimaäänestys ja sitä edeltänyt poliittinen peli osoittavat, kuinka puolueet käyttävät erityisesti valinnaisia ja *ad hoc* kansanäänestyksiä strategisesti, toisin sanoen maksimoimaan omia päämääriään.²

1970-luvun puolivälistä alkaen Ruotsin oikeistopuolueista Maltillinen Kokoomus ja Kansanpuolue edustivat ydinvoimamyönteistä kantaa, kun taas keskusta oli ydinvoimavastainen. Vasemmistopuolueista kommunistit olivat ydinvoimakielteisiä, kun taas sosialidemokraatit olivat ottaneet ydinvoimamyönteisen kannan. Sosialidemokraattien, sa-

² On huomattava, että niistä valinnaisista kansanäänestyksistä, jotka ovat valtionpäämiehen alulle panemia, voi tulla presidentin ja parlamentin välisten valtaistelujen välineitä presidentiaalisissa ja semipresidentiaalisissa järjestelmissä. Näin on käynyt mm. Ranskassa 1950- ja 60-luvuilla.

moin kuin jossain määrin myös Kansanpuolueen, kannattajat olivat kuitenkin kysymyksessä hajalla. Tämä tilanne synnytti erilaisia syitä kansanäänestyksen edistämiseksi: kommunistit ehdottivat kansanäänestystä vuonna 1975 muuttaakseen harjoitettua politiikkaa vähemmän ydinvoimaa suosivaksi, koska valtiopäivien kokoonpano ei täysin vastannut äänestäjäkunnan ydinvoimavastaista mielialaa. Vuoden 1976 vaaleissa ydinvoimakysymys nousi keskeiseksi asiakysymykseksi, minkä katsottiin osaltaan vaikuttaneen sosialidemokraattien vaalitappioon. Tätä seurasi porvarihallitus, jossa mukana olivat maltilliset, Kansanpuolue ja keskusta. Hallitusohjelmassa kansanäänestystä pidettiin mahdollisena ratkaisuna kysymyksessä, mikäli hallituspuolueiden välisiä näkemuseroja ei pystyttäisi soveltamaan jatkossa. Hallituksen hajotessa kuitenkin vuonna 1978 keskustan johto vaati ydinvoimakansanäänestystä lähinnä pelastamaan kasvonsa ydinvoimaa vastustavien äänestäjiensä edessä. (Vertaa Lewin 1984, 315-323.)

Vuonna 1979 sosialidemokraatit tekivät aloitteen, jonka seurauksena kansanäänestys lopulta järjestettiin. Aloitteen taustalla oli huoli siitä, että sosialidemokraattien kannatus kärsisi vuoden 1979 vaaleissa, mikäli ydinvoimasta tulisi vaalikysymys. Näin oli jossain määrin tapahtunut jo vuoden 1976 vaaleissa, ja tämän jälkeen yleinen mielipide oli muuttunut vieläkin ydinvoimavastaisemmaksi mm. Harrisburgin ydinvoimaonnettomuuden seurauksena. Kolmen vaihtoehdon esittäminen perustui siihen, että eri puolueille annettiin oikeus muotoilla omat vaihtoehdonsa. Näin ollen toisaalta sosialidemokraatit ja Kansanpuolue ja toisaalta Maltillinen Kokoomus muotoilivat omat vaihtoehdonsa. Kummassakin vaihtoehdossa esitettiin ydinvoimaloiden sulkemista vuoteen 2010 mennessä. Erot näiden vaihtoehtojen välillä koskivat yleistä energia- ja yhteiskuntapolitiikkaa. Ydinvoimakielteisten keskustan ja kommunistien muotoileman

vaihtoehdon mukaan ydinvoiman käyttö tulisi lopettaa vuoteen 1985 mennessä. Kahden samankaltaisen vaihtoehdon esittäminen kansanäänestyksessä aiheutti huomattavia erimielisyyksiä tuloksen tulkinnasta ja äänestäjien kansanäänestystä kohtaan tuntemaan arvostuksen vähenemistä.³ (Holmberg & Asp 1984, 539-541.)

Kansanäänestystä kannattivat siis kaikki Ruotsin pääpuolueet erilaisissa poliittisissa tilanteissa ja erilaisista syistä. Pohjimmaisena syynä pyrkimykseen ratkaista ydinvoimakysymys kansanäänestyksen keinoin oli, että ydinvoimakysymys oli poliittista päiväjäristystä hallitseva asiakysymys, joka jakoi sekä poliittisen oikeiston että vasemmiston. Vastaavallaisia puoluepoliittiseen taktikointiin perustuvia selityksiä voidaan soveltaa esimerkiksi Britannian kansanäänestykseen EEC-jäsenyydestä vuonna 1975, jolloin Työväenpuolue oli hajalla kysymyksessä, ja Norjan kansanäänestyksiin EEC- ja EU-jäsenyyksistä vuosina 1972 ja 1994, jolloin integraatiokysymys hajotti sekä poliittisen oikeiston että vasemmiston.

4.3 Kansalaisaloitteet Sveitsissä ja Yhdysvalloissa

Maailmassa on kaksi aluetta, missä kansalaisaloite on runsaasti käytetty: Sveitsi ja Yhdysvaltojen läntiset osavaltiot. Sveitsin kansalaisaloitteella, kuten muillakin maan suoran demokratian instituutioilla oli kaksi taustatekijää, kantonien suoran demokratian perinteet, ennen kaikkea ns. *Landsgemeinde*, sekä valistuksen ja Ranskan vallankumouksen ajan poliittiset ideologiat.⁴ Sveitsissä kansalaisaloite perustuslain täydelliseksi muuttamiseksi omaksuttiin jo liittovaltion ensimmäisessä perustuslaissa vuonna 1848. Perustuslain osittaisia muutoksia koskevat kansalaisaloitteet tulivat mahdollisiksi vuodesta 1891 alkaen. Vuosien 1891 ja 1996 välillä on tehty 262 kansalaisaloitetta, joista vain 120 on johtanut

³ Äänestyksen voitti sosialidemokraattien vaihtoehto, joka sai 39,3 prosenttia annetuista äänistä. Keskustan ja kommunistien vaihtoehto sai 38,6 prosenttia äänistä, ja Kansanpuolueen ja Kokoomuksen vaihtoehto 18,7 prosenttia .

⁴ Tähän liittyen Sveitsin ensimmäinen kansanäänestys järjestettiin vuonna 1802, Ranskan vallankumouksen jälkeisen Direktoraatin perustuslain mukaan koskien perustuslain muutosta.

kansanäänestykseen. Kansanäänestykseen johtamattomista aloitteista vajaa kolmannes on kariutunut siihen, että niiden tueksi ei ole saatu vaadittua määrää nimikirjoituksia, mikä vuodesta 1979 lähtien on ollut 100 000 nimikirjoitusta 18 kuukaudessa. Menestyksellisesti tehtyjen aloitteiden määrä on kuitenkin jatkuvasti kasvanut, erityisesti neljän viime vuosikymmenen aikana. Vuosina 1960-9 tehtiin keskimäärin 1.3 kansalaisaloitetta, 3.9 vuosina 1970-9, 4.7 vuosina 1980-9, ja 5.0 vuosina 1990-6. (Suksi 1993, 47; Setälä 1997, 256.)

Äänestykseen tulleista 120 kansalaisaloitteesta edelleen vain 12 on hyväksytty kansanäänestyksessä. Kansanäänestysten lisäksi aloitteentekijät ovat kuitenkin voineet ”voittaa” aloitteillaan lainsäädännöllisiä myönnytyksiä myös Sveitsin liittokokouksen (*Bundesversammlung*) kanssa käytävissä neuvotteluissa aloitteen poisvetämisestä. Vajaat puolet niistä 142 aloitteesta, jotka eivät ole johtaneet kansanäänestykseen, onkin vedetty pois liittokokouksen vastaehdotuksen perusteella. Näissä vastaehdotuksissa on tavallisesti otettu huomioon joitakin aloitteentekijöiden vaatimuksia. (Trechsel & Kriesi 1996, 185-190.)

Yhdysvalloissa suoran demokratian perinteen voidaan katsoa alkaneen Pyhiinvaeltajien siirtokuntien suorasta demokratiasta 1600-luvun Uudessa Englannissa. Ensimmäiset osavaltioiden perustuslakeja koskevat kansanäänestykset järjestettiin jo Yhdysvaltojen vallankumouksellisena aikakautena Massachusettsissa vuonna 1778, New Hampshiressä vuonna 1783 ja Rhode Islandissa 1788. Nykyään kaikissa muissa osavaltioissa paitsi Delawareassa on vaadittu pakollinen perustuslainlainen kansanäänestys. Yhdysvaltojen osavaltioiden ”suoran demokratian” laajamittaisempi käyttö on kuitenkin uudempaa perua: kansalaisaloitetta ajoivat sellaiset 1800-luvun lopun ja 1900-luvun alun poliittiset liikkeet kuten progressivismi ja Populistinen puolue. Nämä liikkeet pyrkivät rajoittamaan korruptiota sekä puolueiden vaikutusvaltaa osavaltioissa, ja niiden ansiosta kansalaisaloite ja kansanäänestys omaksuttiin 15 osavaltiossa. Nykyään kansalaisaloite ja kansanäänestys on käytössä yhteensä 22 osavaltiossa, erityisesti Yhdysvaltojen länsiosissa. Lisäksi osas-

sa osavaltioista on otettu käyttöön epäsuora aloite, jonka kautta tietty määrä äänestäjiä voi vaatia osavaltion kansanedustajia käsittelemään aloitteen. Yhdysvaltojen osavaltioiden ja Sveitsin kansanäänestysten olennaisena erona on, että Yhdysvalloissa suoraa kansalaisaloitetta seuraa kansanäänestys välittömästi, kun taas Sveitsissä aloitteen tekemistä seuraavat neuvottelut Liittokokouksen kanssa aloitteen pois vetämisestä. (Cronin 1989, 241-3; Luthardt 1994, 56; Magleby 1984, 222-223; Möckli 1994, 65-70.)

Kansalaisaloitteen tekemiseen vaadittavat taloudelliset ja organisatoriset resurssit eivät ole jakautuneet tasaisesti. Erityisesti Yhdysvalloissa kansalaisaloitteita on arvosteltu siitä, että niitä käytetään edistämään hyvin organisoituneiden ja taloudellisten etuoikeutettujen ryhmien kapeita etuja, eikä tuomaan esille laajoja kansalaisryhmiä koskevia kysymyksiä. Yhdysvalloissa tämän kehityksen taustalla on ollut poliittisen kampanjoinnin yleisen professionalisoitumisen ohella liittovaltion korkeimman oikeuden päätökset, joissa kampanjarahoitusta ja professionaalista nimikirjoitusten keräämistä rajoittavat rajoitukset on todettu perustuslain vastaisiksi. (Magleby 1984, 228.)

Sveitsissä kansalaisaloitteita on sen sijaan käytetty myös herättämään mielenkiintoa ja keskustelua yleisistä yhteiskunnallisista kysymyksistä. Hyvä esimerkki tästä oli armeijan lakkauttamista koskeva kansalaisaloite, josta äänestettiin vuonna 1989. Laajan kampanjoinnin ja kansalaiskeskustelun ansiosta utopistisena pidetty aloite sai kansanäänestyksessä huomattavan kansansuosion (35.6 prosenttia, osallistujia 68.6 prosenttia). Tämän ”menestyksellisen” aloitteen ja siihen liittyneen armeijan vastaisen julkisen mielipiteen seurauksena armeijassa toteutettiin useita uudistuksia. Näin ollen väitetä siitä, että kapeat intressit hallitsevat kansalaisaloitteita ei pidä hyväksyä aivan yksioikoisesti ainakaan Sveitsin tapauksessa. (Kobach 1993, 204-215.)

5. Johtopäätökset – voiko kansanäänestyksistä olla yleistä teoriaa?

Populistinen tulkinta kansanäänestyksistä on pahimmillaan harhaanjohtava ja vähintäänkin

yksinkertaistava. Se ei anna oikeaa kuvaa enemmistöperiaatteeseen liittyvistä ongelmista eikä myöskään kansanäänestysten monimuotoisesta roolista poliittisissa järjestelmissä. Tässä artikkelissa olen hahmotellut eri kansanäänestystyyppien toiminnallisia eroja sekä eroavaisuuksia niiden puolesta ja niitä vastaan esitettyjen normatiivisten argumenttien välillä.

Eri kansanäänestystyypeillä on yhteisiä nimitäjiä: ne lisäävät kansalaismielipiteen vaikutusta poliittisiin päätöksiin, mahdollistavat kansalaisten osallistumisen politiikkakysymysten ratkaisemiseen ja edistävät kansalaisten poliittista harkintaa ainakin äänestettävänä olevassa kysymyksessä, mikäli kampanjat ovat reiluja ja tasapuolisia. Tässä suhteessa kansanäänestysten kannustama poliittisten asiakysymysten pohdinta ja poliittinen keskustelu voivat olla vastalääke esimerkiksi läntisissä demokratioissa tapahtuvaa puolueista vieraantumista ja politiikan henkilöitymistä vastaan.

On kuitenkin olennaista tarkastella myös, miksi, miten ja minkälaisen poliittisten toimijoiden harkinnassa kansalaisten mielipiteitä konsultoidaan. Eri kansanäänestysinstituutioilla on hyvinkin erilaiset aatehistorialliset taustat, puhumattakaan kansanäänestysten järjestämisen ja perustuslaillisen säätelyn kannattajien ja vastustajien poliittisista intresseistä. Lakeja valvovat kansanäänestykset on suunnattu hallituksen ja niitä tukevien parlamentaaristen enemmistöjen

Valinnaisia ja *ad hoc* äänestyksiä käytetään kansan valitsemien edustajien harkinnassa, ja näin ollen niitä voidaan odottaa käytettävän tukemaan hallitusten politiikkaa tai asemaa. Näiden instituutioiden demokratiateoreettiset perustelut ovat kenties kaikkein ohuimmalla pohjalla, eikä niiden voida odottaa ratkaisevasti muuttavan kansalaisten ja kansan edustajien valtasuhteita poliittisessa agendämäärittelyssä tai päätöksenteossa. Kansalaisaloite on sen sijaan ainutlaatuinen instituutio siinä suhteessa, että se takaa kansalaisryhmille oikeuden nostaa asiakysymyksiä ja politiikkavaihtoehtoja poliittiselle agendalle. Kansalaisaloitteen demokratiateoreettisina lähtökohtina voidaan katsoa olevan sekä kansan suvereniteettia korostavat radikaalit demokratiateoriat että modernit osallistuvan

vastapainoksi ja rajoitteeksi. Lakeja valvovi- en kansanäänestysten taustalla voidaan nähdä liberaali perustuslaillinen ajattelu, jonka mukaan parlamentaaristen enemmistöjen valtaa on rajoitettava. Tanskassa esitetyt perustelut kansanäänestys instituution omaksumiseksi kuvaavat hyvin näiden instituutioiden odotettuja ominaisuuksia enemmistövallan rajoitteena ja vähemmistöjen suojana demokration teorian.

Suoran demokration traditiot Yhdysvalloissa ja Sveitsissä loivat otollisen maaperän niiden nykyisten suoran demokration instituutioiden omaksumiselle.

LÄHTEET

- 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.
- Butler, David & Ranney, Austin (eds.) (1994): *Referendums around the World*. McMillan, Hampshire.
- Condorcet, Marquis de (1785/1976): *Condorcet: Selected Writings*. Keith Michael Baker (ed.), Bobbs-Merrill, Indianapolis.
- Cronin, Thomas E. (1989): *Direct Democracy: The Politics of Initiative Referendum, and Recall*. Harvard University Press, Cambridge, Ma.
- Dahl, Robert A. (1989): *Democracy and its Critics*. Yale University Press, New Haven.
- Frey, Bruno S. (1992): Efficiency and Democratic Political Organisation. The Case for the Referendum. *Journal of Public Policy* 12:3, s. 209-229.
- Gallagher, Michael; Uleri, Pier Vincenzo (eds.) (1996): *The Referendum Experience in Europe*. MacMillan, Basingstoke.
- Grofman, Bernard; Feld, Scott L. (1988): Rousseau's General Will: A Condorcetian Perspective. *American Political Science Review* 82:2, s. 567-576.
- Hermansson, Jörgen (1993): *Politik som intressekamp. Parlamentariskt beslutfattande och organiserade intressen i Sverige*. Norstedts Förlag, Stockholm.
- Holmberg, Sören; Asp, Kent (1984): *Kampen om Kärnkraften*. Liber Förlag, Stockholm.
- Kobach, Kris W. (1993): *The Referendum. Direct Democracy in Switzerland*. Dartmouth, Aldershot.
- Lewin, Leif (1984): *Ideologi och strategi. Svensk politik under 100 år*. Norstedts Förlag, Stockholm.
- Luthardt, Wolfgang (1994): *Direkte Demokratie*. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Magleby, David B. (1984): *Direct Legislation. Voting on Ballot Propositions in the United States*. Johns Hopkins University Press, Baltimore.

- McLean, Iain (1987): *Public Choice. An Introduction*. Blackwell, Oxford.
- Miller, Kenneth (1982): Policy-Making by Referendum: The Danish Experience. *West European Politics* 5:1, s. 52-67.
- Möckli, Silvano (1994): *Direkte Demokratie. Ein internationaler Vergleich*. Verlag Paul Haupt, Bern.
- Rasmussen, Jacob (1996): *Folkafstemninginstituttet i Danmark fra Erik Eriksen til Edinburgh (1953-1993)*. Julkaisematon opinnäytetyö. Poliitiikan tutkimuksen laitos, Århusin Yliopisto.
- Riker, William (1982): *Liberalism against Populism*, W. H. Freeman and Company, San Francisco.
- Ruin, Olof (1996): Sweden: the referendum as an instrument for defusing political issues. Teoksessa Gallagher, Michael; Uleri, Pier Vincenzo (eds.): *The Referendum Experience in Europe*. MacMillan Press, Basingstoke.
- Rousseau, Jean-Jacques (1763/1976): *Of The Social Contract or Principles of Political Right*. Introduction by Charles M. Sherover. Harper & Row Publishers, New York.
- Sartori, Giovanni (1987): *The Theory of Democracy Revisited*. Chatham House Publishers, Chatham, New Jersey.
- Schumpeter, Joseph A. (1954/1992): *Capitalism, Socialism and Democracy*. Introduction by Tom Bottomore. Routledge, London.
- Setälä, Maija (1997): *Theories of Referendum and the Analysis of Agenda-Setting*. Julkaisematon tohtorinväitöstyö. The London School of Economics and Political Science, University of London.
- 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.
- Tsebelis, George (1990): *Nested Games. Rational Choice in Comparative Politics*. University of California Press, Berkeley.
- Svensson, Palle (1996): Denmark: the referendum as minority protection. Teoksessa Gallagher, Michael & Uleri, Pier Vincenzo (eds.): *The Referendum Experience in Europe*. MacMillan, Basingstoke.
- Trechsel, Alexander H. & Kriesi, Hanspeter (1996): Switzerland: the referendum and initiative as a centrepiece of the political system. Teoksessa Gallagher, Michael; Uleri, Pier Vincenzo (eds.): *The Referendum Experience in Europe*. MacMillan, Basingstoke.
- Uleri, Pier Vincenzo (1996): Italy: referendums and initiatives from the origins to the crisis of democratic regime. Teoksessa Gallagher, Michael; Uleri, Pier Vincenzo (eds.): *The Referendum Experience in Europe*. MacMillan, Basingstoke.