

# Kuntatason suora demokratia Suomessa – kuollut kirjain vai toimiva käytäntö?<sup>1</sup>

MAIIJA KARJALAINEN

## Johdanto

Kansanäänestysten ja kansalaisaloitteiden käyttö on lisääntynyt maailmalla viime vuosikymmeninä (IDEA 2008, 175). Sveitsiä lukuun ottamatta vain harvassa valtiossa suoran demokratian instituutiot ovat merkittäviä päätöksenteon välineitä valtiollisella tasolla. Suomessa valtiollinen neuvoo-antava kansanäänestys on järjestetty vain kahdesti, mutta suoran demokratian instituutioiden vahvistamiseen kohdistuu nykypäivänä myös kansainvälistä painetta. Lissabonin sopimuksen myötä syntynyt Euroopan unionin kansalaisaloiteinstituutio pakottaa myös meitä jäsenmaita luomaan kansalliset käytännöt kansalaisten suoran vaikuttamisen rekisteröimiseksi ja kannustaa sen myötä kehittämään myös kansallisia vaikutusmahdollisuuksia. Suomessa 2012 voimaan astuvaan perustuslakiin on tulossa uutena vaikutuskeinona valtiollinen sisällöllinen kansalaisaloite.

Edustuksellisen päätöksenteon rinnalla olevat suoran demokratian instituutiot eivät kuitenkaan ole uusi ilmiö. Alueellisella ja paikallisella tasolla kansanäänestyksiä ja kansalaisaloitteita käytetään maailmalla laajasti. Esimerkiksi osassa Yhdysvaltojen osavaltioita ja Saksan *Ländereitä* kansalaisaloiteinstituutioilla on pitkät perinteet (IDEA 2008, 72). Sveitsin kantoneissa järjestettiin 645 kansanäänestystä vuosina 1997–2003 (C2D). Myös Suomen kunnissa on ollut jo 20 vuotta käytössä kansanäänestys sekä kansalaisaloite. Tänä aikana on

järjestetty 57 kunnallista kansanäänestystä (Oikeusministeriö 2010).

Suora demokratia nähdäänkin nykypäivänä ensisijaisesti edustuksellisen demokratian täydentäjänä. Suoran demokratian instituutioissa kansalaiset vaikuttavat päätöksentekoon ja politiikan agendaan ilman välikäsiä eli vaaleilla valittuja edustajia. Demokratiateoreetikot ovat perustelleet suoran demokratian lisäämistä muun muassa sillä, että suoran vaikuttamisen myötä kansalaiset sitoutuvat yhteisiin päätöksiin enemmän ja huomioivat mielipiteissään paremmin eri asemassa olevia kansalaisia (Barber 1984, 124). Suoran demokratian instituutioita voidaan pitää perusteltuina myös edustuksellisen järjestelmän näkökulmasta. Niiden avulla kansalaiset voivat nostaa esille sellaisia tärkeitä pitämiään asioita, joita hallitus tai eduskunta ei välttämättä huomaa (HE 60/2010, 16). Oleellista on, että henkilövalintojen sijaan kansalaiset voivat vaikuttaa nimenomaan asiakysymyksiin (IDEA 2008, 78). He voivat tehdä tämän myös kesken vaalikauden, joka muovaa edustuksellisen demokratian toimintaa Suomessa nelivuotiseksi syklikeiksi. Mahdollisuus ottaa kantaa yhteiskunnallisiin asioihin muulloinkin kuin vaaleissa voi myös ehkäistä yhteiskunnallista apatiaa, josta on saatu viitteitä suomalaisissa kyselytutkimuksissa viime vuosina.

Tämän katsauksen aluksi on esitelty suoran demokratian instituutioiden merkitystä edustukselliselle järjestelmälle. Jatkossa huomio kohdistetaan

erityisesti suoran demokratian instituutioihin Suomen kuntatasolla, sillä valtiollisen tason päätöksentekoa Suomessa voidaan ainakin toistaiseksi pitää puhtaasti edustuksellisenä. Katsauksessa pohditaan myös ongelmakohtia kunnallisen suoran demokratian toimivuudessa ja esitetään toimenpiteitä niiden kehittämiseksi.

## Kuntatason suoran demokratian instituutiot Suomessa

Yleisimmistä suoran demokratian instituutioista – kansanäänestyksistä ja kansalaisaloitteista – on useita variaatioita. Jos ajatellaan niitä edustuksellisen demokratian toiminnan kannalta, vaikutuksiltaan heikoin suoran demokratian instituutio on sisällöllinen kansalaisaloite (*agenda initiative*). Se velvoittaa edustuksellista elintä ottamaan aloitteessa esille nostetun asian käsittelyyn. Edustajat päättävät sisällöllisen aloitteen käsittelyn yhteydessä, tarvitaanko asiassa toimenpiteitä vai ei. Suomen kuntalain (365/1995, 28 §) mukaan vähintään kaksi prosenttia kunnan asukkaista voi tehdä kunnan toimivaltaan kuuluvassa asiassa aloitteen, joka valtuuston on otettava käsittelyyn kuuden kuukauden kuluessa asian vireille tulosta.

Edustuksellisen elimen aloitteesta järjestettyä kansanäänestystä kutsutaan myös *plebiskiitiksi* (IDEA 2008, 9). Siinä kansalaiset äänestävät eri päätösvaihtoehtojen paremmuudesta, mutta asiakysymyksen määrittely on edelleen edustajien enemmistön vallassa. Kunnallinen kansanäänestys otettiin osaksi Suomen lainsäädäntöä vuonna 1990, ja siitä säädetään kuntalain (365/1995) 30 §:ssä. Lain mukaan kunnanvaltuusto päättää, toimitetaanko jostakin kunnalle kuuluvasta asiasta kansanäänestys. Käytännössä valta kansanäänestyksen järjestämisestä, kohteena olevasta asiakysymyksestä ja äänestyksen ajankohdasta on siis valtuuston enemmistön käsissä. Kunnallisen kansanäänestyksen tulos on neuvoa-antava, eli valtuusto päättää istunnossaan, noudatetaanko äänestystulosta vai ei.

Edustuksellisen järjestelmän toimintaan eniten vaikutusta on kansanäänestysaloitteella (*citizens' initiative*). Siinä tietty määrä kansalaisia voi tehdä aloitteen kansanäänestyksen järjestämisestä jossakin tietyssä asiakysymyksessä. Aloite ja asiakysymys tulevat tällöin kansalaisilta poliittisen pää-

töksenteon asialistalle. Suomen kuntalain (365/1995, 31 §) mukaan vähintään viisi prosenttia äänioikeutetuista kunnan asukkaista voi tehdä kansanäänestysaloitteen. Valtuuston on silloin viipymättä päätettävä, toimitetaanko aloitteessa tarkoitettu kansanäänestys. Mikäli kansanäänestys päätetään järjestää, on sen tulos neuvoa-antava.

Suoran demokratian periaatteista käsin edellä esiteltyjä suomalaisia paikallistason instituutioita voidaan kritisoida kolmesta syystä. Suoran demokratian instituutioissa aloite voi tulla joko edustajilta, kansalaisilta tai suoraan perustuslaista (ks. Setälä 1999, 71). Erityisesti osallistuvan demokratian kannattajat ovat korostaneet suoran demokratian instituutioiden määrittelyssä kansalaisten aloiteoikeutta. Suomen lainsäädännön tuntemien plebiskiittien lukeminen kansanäänestyksiksi onkin kyseenalaista, koska käytännössä ne ovat jo vallassa olevien päätöksentekijöiden vaikutuskeino (ks. IDEA 2008, 58; Braun ym. 2008, 13). Suomalaisessa kontekstissa kansanäänestyksiä on kuitenkin perusteltua tarkastella, koska kansalaisten osallistumismahdollisuudet painottuvat muuten vahvasti vaalien henkilövalintoihin.

Toinen ristiriita liittyy kunnallisten kansanäänestysaloitteiden ehdollisuuteen. Kansalaisten näkökulmasta viiden prosentin kannatuksen kerääminen äänioikeutettujen joukosta ei ole yksinkertainen tehtävä. Kun allekirjoituksia on kerätty tarvittava määrä ja niiden oikeellisuus on varmistettu, äänestys voi silti jäädä toteutumatta. Tuloksettoimiin vaikutusyrityksiin turhautuu helposti, eikä rationaalisesti ajatteleva kansalainen käyttäne toista kertaa tällaista tehotonta vaikutuskanavaa. Sama koskee sisällöllistä kansalaisaloitetta, jonka vaikutukset päätöksentekoon ovat yleensäkin vähäisiä (HE 60/2010, 8).

Kolmanneksi voidaan kyseenalaistaa kansanäänestysten tulosten neuvoa-antavuus. Neuvoa-antavaa luonnetta on perusteltu sillä, että sitovat äänestykset mahdollistavat joidenkin yhteiskunnallisten ryhmien tyrannian ottaen huomioon mahdollisesti vaalejakin alhaisemmat osallistumisprosentit. Äänestysten kohteena olevien asiakysymysten voidaan myös katsoa olevan niin monimutkaisia, että vain eduskunnalla on käytettävissä kaikki niiden ratkaisemiseen tarvittava informaatio (ks. Parkinson 2001). Kansanäänestystuloksen sivuuttaminen voi kuitenkin johtaa samaan tilanteeseen kuin allekirjoitusten hyödytön kerääminen edellä,

eli kansalaiset turhautuvat poliittiseen osallistumiseen, jos heidän äänestämällä ilmaisemaansa mielipidettä ei oteta vakavasti (IDEA 2008, 80). Äänestystuloksen sitovuutta pohdittaessa joudutaan ottamaan kantaa myös siihen, siirretäänkö suvereni-teetti joissain tilanteissa edustajilta kansalaisille. Järjestelmää, jossa kansan enemmistön mielipide torjutaan, voidaan kuitenkin myös kritisoida perustellusti juuri osallistuvan demokratian näkökulmasta (IDEA 2008, 196).

### Kunnalliset kansanäänestykset käytännössä

Vuonna 2010 Suomessa on 342 kuntaa. Kunnissa on järjestetty vuodesta 1991 lähtien yhteensä 57 kansanäänestystä, joista suurin osa on koskenut kuntaliitoksia (Oikeusministeriö 2010). Äänestysprosentti kunnallisissa kansanäänestyksissä on ollut keskimäärin 67<sup>2</sup>. Suoran demokratian instituutioita siis käytetään ainakin osissa kuntia, ja joidenkin kuntien asukkailla suora vaikuttaminen on jo tuttua. Kansanäänestysten neuvoo-antava luonne ja kansalaisaloitteiden ehdollisuus eivät olekaan välttämättä ylitsepääsemättömiä ongelmia.

Maailmanlaajuisesti katsottuna neuvoo-antavuus on tyypillistä edustajien aloitteesta järjestettävälle ”vapaaehtoisille” kansanäänestyksille. Neuvoo-antavan äänestyksen tulos ei sido edustuksellista tahoa oikeudellisesti, mutta sitä pidetään usein tosiasiallisesti sitovana. (Setälä 1999, 87.) Vaikka neuvoo-antavaa kansanäänestystä voidaan verrata vaikutuksiltaan mielipidetiedusteluun, sen tuloksen julkistaminen luo poliittisen paineen noudattaa tulosta. Varsinkin, kun aloitteen on tehnyt eduskunta tai muu edustuksellinen elin, on kansalaisten enemmistön mielipidettä hankala sivuuttaa (IDEA 2008, 195). Myös Suomen valtiollisissa kansanäänestyksissä kieltolaista (1931) ja EU-jäsenyydestä (1994) eduskunta on noudattanut äänestyksen tulosta. Perustuslain uudistuksessa ei ole tästä syystä katsottu tarpeelliseksi muuttaa valtiollisia kansanäänestyksiä sitoviksi (HE 60/2010, 16).

Kun tarkastellaan kunnallisia kansanäänestyksiä, huomataan kuitenkin, että tämä poliittinen paine noudattaa neuvoo-antavaa tulosta on paikallistasolla heikompi. Kunnallisen kansanäänestyksen lainsäätämisvaiheessa vuonna 1989 katsottiin, että kokemuksen puuttuessa kunnalliset kansanäänestykset on järkevää ottaa käyttöön neu-

voa-antavina, ja myöhemmin uskottiin, että niiden tosiasiallinen vaikutus tulisi olemaan verrattavissa sitovaan kansanäänestykseen (Sutela 2000, 152).

Kuluneen 20 vuoden aikana kunnan- ja kaupunginvaltuustot ovat kuitenkin monissa tapauksissa hylänneet kansanäänestyksen tuloksen. Kaikista 57 toimitetusta kansanäänestyksestä ainakin kuudessa valtuusto on päättänyt äänestystuloksen vastaisesti (Braun ym. 2008, 138). Tiedossa olevat esimerkit ovat Konginkankaalta 1991, Kuorevedeltä 1999, Pattijoelta 2001, Korpilahdelta 2006, Hämeenkyröstä 2007 ja Nurmosta 2007. Lukumäärä on merkittävä, kun otetaan huomioon se, että kaikki 57 kunnallista kansanäänestystä eivät ole välttämättä johtaneet minkäänlaiseen päätökseen. Erityisesti kuntaliitoshankkeissa kansanäänestyksiä on toimitettu, mutta liitoshanke on sittemmin rauennut jonkin muun syyn takia<sup>3</sup>. Näissä tilanteissa kansalaisilla ei siis joka tapauksessa olisi ollut mahdollisuutta vaikuttaa kuntaliitoksen mahdolliseen toteutumiseen. Neuvoo-antavaa kansanäänestystä voidaan käyttää myös kyseenalaisiin tarkoituksiin kuten nykyisen hallinnon valta-aseman vahvistamiseen ja jonkin edustajien ryhmän intresseissä olevan politiikan edistämiseen (Setälä 1999, 92). Kiinnostava kysymys on, painavatko nämä tarkoituserät kuntapäätäjien vaakakupeissa enemmän kuin poliittinen paine noudattaa kansalaisten enemmistön mielipidettä. Esimerkiksi Ruotsissa käytäntö on muodostunut sellaiseksi, että kunnanvaltuustot pitävät neuvoo-antavien kansanäänestysten tuloksia tosiasiallisesti sitovina (Sutela 2000, 156).

### Kunnalliset kansanäänestysaloitteet käytännössä

Kansanäänestysaloitteita on käytetty Suomen kunnissa harvoin (Braun ym. 2008, 138). Voi toki olla, että kansalaiset eivät koe tarpeelliseksi vaikuttaa kuntansa asioihin suoran demokratian keinoin. Syy voi löytyä kuitenkin myös kunnallisten kansanäänestysaloitteiden käytännöistä. Kunnallisten kansanäänestysaloitteiden tarkkaa lukumäärää, aiheita ja niistä järjestettyjen kansanäänestysten lukumäärää Suomessa ei tiedetä. Vuosina 1991–1997 järjestettiin kolme kunnallista kansanäänestystä kuntalaisten aloitteesta. Aiheina niissä olivat tiejär-

jestelyt (Tuusula 1991 ja Lohjan kaupunki 1992) sekä lääninvaihto (Kuhmoinen 1997). Myös Hämeenkyrön kansanäänestys jätteenpolttolaitoksesta tuli kansalaisten aloitteesta, tosin sen tulosta ei valtuustossa noudatettu (Braun ym. 2008, 140). Voimme kuitenkin esittää vain arvioita siitä, kuinka moni kunnallinen kansanäänestysaloite tullut tiensä päähän kunnanvaltuustoissa, eli kansanäänestys on päätetty jättää toimittamatta. Yhden arvon mukaan valtaosa kaikista kansanäänestysaloitteista ei johda kunnalliseen kansanäänestykseen (Sutela 2000, 264). Erityisesti muita asiakyshyksiä kuin kuntaliitoksia koskevia aloitteita on hylätty useissa kunnanvaltuustoissa (Braun ym. 2008, 139). Esimerkiksi Porvoossa 1994 siltahankesta koskenut kansanäänestysaloite ei johtanut äänestykseen (Sutela 2000, 183). Tuoreempina esimerkkeinä Turussa joulukuussa 2008 jätetty kansanäänestysaloite toriparkin rakentamisesta torjuttiin valtuustossa, samoin Tampereen rantaväylän rakentamisesta jätetty kansanäänestysaloite syysylä 2009.

Suomen kunnallista kansanäänestysaloitetta voidaan kutsua epäsuoraksi aloitteeksi (*indirect initiative*) erotuksena esimerkiksi joidenkin Yhdysvaltojen osavaltioiden kansanäänestysaloitteisiin, jotka johtavat päteväksi todistamisen jälkeen automaattisesti kansanäänestykseen (IDEA 2008, 72). Kunnallislainsäädäntöä uudistettaessa Suomessa keskusteltiin myös tällaisesta suorasta kansanäänestysaloitteesta, jossa äänestys olisi toimitettava aina, jos aloitteentekijöinä on vähintään kymmenen prosenttia kunnan asukkaista (Sutela 2000, 180). Valta päättää kansanäänestyksen toimittamisesta säilytettiin kuitenkin valtuustolla, mutta samalla pidettiin todennäköisenä, että valtuutetut toimisivat käytännössä vain hyvin harvoin vastoin kuntalaisten kantaa (mt., 186). Näin ei kuitenkaan näytä tapahtuneen. Mielenkiintoista on seurata käynnissä olevaa Ruotsin perustuslakiuudistusta, jossa aiotaan ottaa käyttöön juuri edellä kuvattu suora kunnallinen kansanäänestysaloite, joka edellyttää kymmenen prosentin kannatusta (Justitiedepartementet 2010).

Epäsuora kansanäänestysaloite voi parhaimmillaan lisätä vuorovaikutusta edustuksellisen ja suoran demokratian instituutioiden välillä, jos kansanäänestyspäättöstä edeltää keskustelu aloitteen tehneiden kansalaisten ja edustajien kuten kunnanvaltuutettujen välillä (IDEA 2008, 72). Tällöin

äänestyskysymyksestä ja -vaihtoehtoista voidaan muotoilla kompromissi, jota valtuusto ei koe liian uhkaavana tai radikaalina, mutta joka toisaalta tyydyttää kuntalaisia aloitteentekijöinä. Suomen kunnissa tällaiset käytännöt ovat kuitenkin harvinaisia. Kansanäänestysaloitteiden ehdollisuutta on perusteltu myös sillä, että niiden käyttötilanteet on määritelty hyvin laajasti. Kuntalain mukaan aloite on mahdollista tehdä esimerkiksi yksittäistä henkilöä koskevasta asiasta (Sutela 2000, 181), mikä ei välttämättä toteuta suoran demokratian periaatteita. Kunnanvaltuuston kaksinkertainen kontrolli kansanäänestysaloitteen järjestämisestä ja tuloksen noudattamisesta on kuitenkin saatavilla olevan tiedon perusteella johtanut tilanteeseen, jossa kunnallista kansanäänestysaloitetta voidaan pitää lähinnä näennäisdemokraattisena vaikuttamiskeinona (ks. myös Sutela 2000, 264). Ilman kansanäänestysaloitteiden systemaattista tilastointia on mahdotonta muodostaa kokonaiskuvaa kunnallisesta kansanäänestysaloitteesta kansalaisten vaikutuskeinona.

## Suoran demokratian näkymiä valtiollisella tasolla

Vaikka huomio on edellä kohdistettu nimenomaan paikallistasolle, on mielenkiintoista peilata kuntatason suoran demokratian tilaa viimeaikaiseen valtiollisen tason päätöksentekoon Suomessa. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman myötä hallinnossa on alettu tehdä järjestelmällistä työtä kansalaisten yhteiskunnallisen osallistumisen edistämiseksi, kuten kävi ilmi Poliitiikka-lehden edellisestä numerosta (Ahokas ym. 2010).

Myös lainsäädännön tasolla kansalaisten osallistumisoikeuksia ollaan laajentamassa. Hallituksen esitykseen uudeksi perustuslaiksi sisältyy valtiollisen tason sisällöllinen kansalaisaloite, jonka avulla vähintään 50 000 äänioikeutettua Suomen kansalaista voi tehdä eduskunnalle aloitteen lain säätämiseksi (HE 60/2010, 39). Kansalaisaloitteen korostetaan olevan ”periaatteellisesti merkittävä uutuus” ja sen uskotaan vahvistavan kansalaisyhteiskuntaa sekä edustuksellista järjestelmää (mt., 30). Samalla kun kansalaisaloitteen yksityiskohtia valmistellaan<sup>4</sup>, varaudutaan Suomessa myös Euroopan unionin ensimmäiseen suoran demokratian instituutioon. Siinä miljoona EU:n kansalaista voi

tehdä komissiolle aloitteen unionin säädökseksi, ja jäsenvaltioissa luodaan parasta aikaa käytäntöjä sähköisten allekirjoitusten todentamiseksi.

Päättäjien suhtautuminen suoraan demokratiaan on siis muuttunut valtiollisella tasolla huomattavasti positiivisempaan suuntaan. Onkin ristiriitaista, että kunnissa neuvoa-antavat kansanäänestykset koetaan yhä edustuksellisen demokratian kilpailijaksi (Sutela 2000, 261). Kansalaisten yleinen mielipide suoraa demokratiaa kohtaan on positiivinen: lähes kolme neljästä suomalaisesta haluaisi, että tärkeistä asioista päätetään nykyistä useammin kansanäänestyksellä, ja hieman useampi haluaisi äänestystulosten olevan sitovia (Bengtsson & Grönlund 2005). Kuntalaisista runsas kolmasosa haluaisi, että tärkeistä asioista päätettäessä järjestettäisiin kunnallinen kansanäänestys (Pekola-Sjöblom ym. 2006, 52). Samassa KuntaSuomi 2004 -hankkeessa havaittiin kuitenkin myös, että kuntalaisten usko kuntademokratian vaikuttamiskeinojen tehokkuuteen yleisesti on vähentynyt voimakkaasti 1990-luvun puolivälistä vuoteen 2004 tultaessa (mt., 254). Suoran demokratian instituutioista kuntalaisten todellisina vaikutuskeinoina ei nykyisellä tutkimustiedolla pystytä muodostamaan kokonaiskuvaa.

## Keskustelua

Kuntatason suoran demokratian tilaa on ryhdyttävä seuraamaan systemaattisemmin. Kunnallisten suoran demokratian instituutioiden osalta valtakunnallisesti rekisteröidään vain kunnallisten kansanäänestysten määrä. Luetteloa kunnallisista kansanäänestyksistä ylläpitää oikeusministeriö. Kunnallisia kansanäänestyksiä ei järjestetä Suomessa niin usein, ettei olisi mahdollista pitää kirjaa myös valtuustojen päätöksistä koskien äänestystuloksen noudattamista. Käytännössä työ edellyttäisi kansanäänestysten ajankohtaa lähellä olevien valtuustojen pöytäkirjojen läpi käymisen. Haastavampi, mutta vähintään yhtä tärkeä toimenpide olisi järjestelmällinen tutkimustiedon kerääminen kunnallisista kansanäänestysaloitteista. Tällä hetkellä kunnissa jätettyjen kansanäänestysaloitteiden määrä, niiden aiheet ja valtuuston päätös kansanäänestyksen toimittamisesta käyvät ilmi ainoastaan yksittäisten kunnanvaltuustojen pöytäkirjoista, joita ei monessakaan kunnassa ole saatavilla Internetissä.

Vaikka kunnallislain säätämisvaiheessa toivottiin kuntapäättäjien noudattavan kansanäänestysten tuloksia, ei systemaattisen tilastoinnin tavoitteena tule nähdä tämän paineen luomista. Suomen lainsäädäntö nojaa siihen, että edustuksellisen päätöksentekuelimen rinnalla ei ole sen kanssa kilpailevia tahoja (Suksi 2002, 42). Kansanäänestyksen tuloksen sivuuttamiselle voi olla myös hyviä syitä. Oleellista tällöin olisi kuitenkin perustella kuntalaisille avoimesti, mihin äänestystuloksen torjuminen perustuu. Sama koskee kansanäänestysaloitteiden hylkäämistä.

Suoran demokratian instituutioilla voi olla myös positiivisia sivuvaikutuksia päätöksentekoon ja poliittiseen järjestelmään, vaikka valta pidettäisiin viime kädessä edustuksellisella taholla. Myös hallituksen esityksessä kansalaisaloitteen nähdään vaikuttavan kansalaisten osallistumismahdollisuuksien lisäksi yhteiskunnalliseen päätöksentekoon, poliittiseen järjestelmään ja julkiseen keskusteluun sekä kansalaisyhteiskuntaan (HE 60/2010, 30). Näitä vaikutuksia, kuten vilkkaampaa yhteiskunnallista keskustelua, ei kuitenkaan voi syntyä kunnallisten kansanäänestysten ja kansanäänestysaloitteiden aiheista, mikäli niiden toteutumista ei ole mahdollista seurata julkisesti.

Kuntatason suoran demokratian seurantaan tarvitaan nimenomaan kokonaiskuvan saamiseksi kuntalaisten vaikutusmahdollisuuksista ja osallistumisesta ja toisaalta kuntapäättäjien suhtautumisesta suoraan demokratiaan edustuksellisen demokratian täydentäjänä. Erityisen tärkeää systemaattinen tiedonkeruu on, jotta voidaan selvittää suoran demokratian instituutioiden käytännön toimivuutta paikallistasolla. Mikäli valtionhallinnon ylläpitämä tietokanta koetaan kuntien itsehallintoa uhkaavana, olisi kuntademokratian seuraaminen varmasti myös kuntien oman edunvalvontaelimen intresseissä. Kenties kuntademokratian seuranta ja Ruotsin esimerkin mukaisia suoria kansanäänestysaloitteita olisi syytä pohtia myös Suomessa käynnissä olevassa kuntalain uudistushankkeessa.

On ristiriitaista, että kansalaisten suoria vaikutusmahdollisuuksia ollaan lisäämässä valtiollisella tasolla, mutta samalla kuntatason suorassa demokratiassa on osoitettavissa useita ongelmia. Suoran demokratian instituutioita kritisoidaan usein sillä, että kansalaisten kyvyt ja tietopohja ovat puutteellisia. Tämä on kuitenkin pienempi ongelma paikallistasolla, jossa kansalaiset tuntevat hyvin oman

elinympäristönsä asiat, jotka koskettavat heidän jokapäiväistä arkeaan. Kunnallisten kansanäänestysten ja kansanäänestystulosten sivuuttaminen voi vahvistaa kansalaisten uskomuksia siitä, että heidän mielipiteillään ei ole merkitystä. Jos usko järjestelmän responsiivisuuteen rapautuu paikallistasolla, sillä voi olla seurauksia demokratialle myös valtiollisella tasolla. Poliittinen osallistuminen ilman konkreettisia tuloksia voidaan nähdä merkinä heikosta demokratiasta (Barber 1984), joka pitkällä aikavälillä heikentää hallinnon legitimitettä.

## LÄHTEET

- Ahokas, Laura, Tykkyläinen, Saira & Wilhelmsson, Niklas. 2010. Miten hallinto voi edistää yhteiskunnallista osallistumista? Esimerkkinä oikeusministeriön demokratiatyö. *Politiikka* 52:3, 241–249.
- Barber, Benjamin R. 1984. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press.
- Bengtsson, Åsa & Grönlund, Kimmo. 2005. Muu poliittinen osallistuminen. Teoksessa Paloheimo, Heikki (toim.) *Vaalit ja demokratia Suomessa*. Helsinki: WSOY.
- Braun, Nadja, Büchi, Rolf & Kaufmann, Bruno. 2008. *Opas suoraan demokratiaan*. Helsinki: Like.
- C2D – Centre for Research on Direct Democracy. 2010. <http://www.c2d.ch/>. 12.2.2010.
- HE 60/2010. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta. Valtion säädöstietopankki Finlex. [www.finlex.fi](http://www.finlex.fi). 19.10.2010.
- IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance). 2008. *Direct Democracy. The International IDEA Handbook*. Tukholma: International IDEA.
- Justitiedepartementet. 2010. *Ändringar I grundlagar*. <http://www.regeringen.se/sb/d/12412/a/136360>. 1.11.2010.

- Kuntalaki 17.3.1995/365. Valtion säädöstietopankki Finlex. [www.finlex.fi](http://www.finlex.fi). 19.10.2010.
- Oikeusministeriö. 2010. Luettelo kunnallisista kansanäänestyksistä. <http://www.vaalit.fi/uploads/myyvl2u.pdf>. 19.10.2010.
- Parkinson, John. 2001. Who Knows Best? The Creation of the Citizen-initiated Referendum in New Zealand. *Government and Opposition* 36:3, 403–421.
- Pekola-Sjöblom, Marianne, Helander, Voitto & Sjöblom, Stefan. 2006. *Kuntalainen – kansalainen. Tutkimus kuntalaisten asenteista ja osallistumisesta 1996–2004*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Setälä, Maija. 1999. *Referendums and Democratic Government*. Basingstoke: Macmillan; New York: St. Martin's.
- Suksi, Markku. 2002. Kansanäänestys valtiollisen tason osallistumisen muotona – vertaileva katsaus Euroopan maiden valtiösääntöjen pohjalta. Teoksessa *Perustuslakiuudistukseen liittyviä selvityksiä. Perustuslain seurantatyöryhmän mietinnön liite*. Oikeusministeriö, työryhmämietintö 2002:8. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Sutela, Marja. 2000. *Suora kansanvalta kunnassa*. Jyväskylä: Kauppakaari.

## VIITTEET

- 1 Teksti perustuu esseeseen ”Local referendum – Dead letter or effective direct democracy? The Finnish case”, joka palkittiin jaetulla ensimmäisellä sijalla Euroopan Neuvoston ”Democracy and Decentralization” -esseekilpailussa Sveitsin St. Gallenissa 4.5.2010. Kiitokset Maija Setälälle kommentteista ja Hannu Nurmelle kannustuksesta.
- 2 Laskettu oikeusministeriön kunnallisten kansanäänestysten tilaston (Oikeusministeriö 2010) pohjalta, äänestysprosentti puuttuu kolmen äänestyksen kohdalta.
- 3 Vuosina 1991–1997 järjestettiin 19 kunnallista kansanäänestystä, joista tällaisia tapauksia oli kuusi (Sutela 2000, 295).
- 4 Oikeusministeriön asettaman työryhmän tulee valmistella valtiollista kansalaisaloitetta koskeva lakiehdotus 31.3.2011 mennessä.