

TUTKIMUSKATSAUKSIA
9/2013

Suoran demokratian rooli kuntapolitiikassa

Maija Karjalainen

Tästä on kyse

- Vaaleilla valitut edustajat ovat merkittävässä asemassa siinä, millaiseksi kansalaisten suoran osallistumisen käytännöt ja vaikutukset muodostuvat.
- Suoran demokratian instrumenttien käyttöä paikallistasolla selittävät sekä kunnan koko että poliittiset tekijät.
- Kansanäänestyksiä on järjestetty lähes yksinomaan kuntaliitoksista, mutta kuntalaiset ovat vaatineet niitä myös liikenteeseen, kouluihin ja muihin kunnan identiteettiin liittyvistä asioista.
- Kansanäänestysaloitteisiin olisi syytä suhtautua nykyistä vakavammin, sillä toistuvasti torjutut kansanäänestysaloitteet voivat heikentää kuntalaisten luottamusta edustuksellisiin instituutioihin.

Kansalaisten suorien osallistumismahdollisuuksien vahvistamiseen kohdistuu nykyään paineita usealta taholta. Kuntarakennemuutoksen yhteydessä on keskusteltu paljon siitä, miten kuntalaisten vaikutusmahdollisuudet saataisiin turvattua laajenevissa kunnissa, joissa päätöksenteko siirtyy väistämättä kauemmas yksittäisestä kansalaisesta.¹ Toisaalta myös Euroopan Unioni on näyttänyt esimerkkiä suoran demokratian lisäämisessä ottaessaan käyttöön EU-kansalaisaloitteen vuonna 2012. Suoran demokratian instrumenttien eli kansanäänestysten ja kansalaisaloitteiden lisäksi kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia voidaan vahvistaa myös muilla demokraattisilla innovaatioilla, kuten deliberatiivisilla kansalaisfoorumilla, joita on jo kokeiltu osassa Suomen kunnista.^{2,3}

Kansalaisten vaikutusmahdollisuuksista keskusteltaessa unohdetaan kuitenkin usein, että Suomessa suoralla demokratialla on yli kaksikymmenvuotiset perinteet kuntatasolla. Kunnallinen kansanäänestys ja kansanäänestysaloite kirjattiin kuntalakiin vuonna 1990. Vuosina 1991-2012 Suomessa on järjestetty noin 60 kunnallista kansanäänestystä ja tehty vähintään saman verran kansanäänestysaloitteita. Kehitettäessä uusia osallistumismuotoja onkin tärkeää tietää, missä nykyisiä suoran demokratia välineitä käytetään ja miten ne toimivat.

Tämä katsaus vastaa seuraaviin kysymyksiin: Kuinka paljon, mistä aiheista ja millaisissa kunnissa kansanäänestyksiä ja kansanäänestysaloitteita on käytetty, ja mitkä ovat olleet niiden vaikutukset päätöksentekoon?

Lopuksi esitetään myös tulevaisuudennäkymiä ja kehitysehdotuksia kuntatason suoraan demokratiaan, joten katsaus tarjoaa siten kiinnostavia näkökulmia suomalaisen demokratian tutkijoiden lisäksi kuntien viranhaltijoille ja poliitikoille.

Tutkimuskatsaus on osa väitöskirjahanketta, jossa tutkitaan demokraattisten innovaatioiden käyttöä sekä vaikutuksia poliittiseen päätöksentekoon ja kansalaisten asenteisiin.

Kansanäänestys ja kansanäänestysaloite kuntalaisen suoran osallistumisen välineinä

Suomessa lainsäädäntö käsittää kaksi valtiollisen tason suoran demokratian instrumenttia: neuvoa-antavan kansanäänestyksen ja sisällöllisen kansalaisaloitteen, joista jälkimmäinen astui voimaan vasta vuoden 2012 alusta. Paikallistason kansanäänestys ja kansanäänestysaloite sen sijaan astuivat voimaan 1991. Kuntalain mukaan kunnanvaltuusto voi päättää, että jostakin kunnalle kuuluvasta asiasta järjestetään kansanäänestys, joka on neuvoa-antava. Kansanäänestys voi koskea joko jotakin kunnan osa-aluetta tai koko kuntaa. Vähintään viisi prosenttia kunnan äänioikeutetuista asukkaista voi myös tehdä aloitteen kansanäänestyksen järjestämisestä. Kunnanvaltuuston on silloin päätettävä viipymättä, järjestetäänkö aloitteessa tarkoitettu kansanäänestys.⁴ Kansanäänestyksen ja kansanäänestysaloitteen lisäksi myös yksittäisellä kuntalaisella on oikeus tehdä aloite kunnalle sen toimintaan liittyvissä asioissa, ja jos aloitetta kannattaa kaksi prosenttia kunnan äänioikeutetuista, kunnanvaltuuston on otettava aloitteessa määritelty asia käsittelyyn puolen vuoden aikana.⁵ Kunnasta riippuen kuntalaisilla on myös monia muita mahdollisuuksia osallistua päätösten valmisteluun ja tulla kuulluksi, kuten kyselyt, keskustelutilaisuudet ja koulujen johtokunnat. Tässä katsauksessa käsitellään kuitenkin ainoastaan kuntalaissa säädettyjä suoran demokratia keinoja.

Suomen kunnallisia kansanäänestyksiä voidaan luonnehtia vapaaehtoisiksi, sillä niiden järjestämisestä päätetään aina tapauskohtaisesti. Vapaaehtoisen kansanäänestyksen liikkeelle laittajana voi olla joko vaaleilla valituista poliitikoista koostuva hallitus, tietty osa kansalaisista tai joissakin tapauksissa myös presidentti. Kansanäänestysten aloitteentekijällä on suuri merkitys sille, millaiseksi niiden rooli muodostuu edustuksellisessa päätöksenteossa. Hallitusten aloitteesta järjestetyt kansanäänestykset tähtäävät useimmiten hallituksen politiikan ja aseman vahvistamiseen, kun taas kansalaisten aloitteesta järjestetyt kansanäänestykset hallituksen päätösten kumoamiseen tai jonkin vähemmistöryhmän etujen ajamiseen.^{6,7}

Suomessa kunnallinen kansanäänestys voi siis syntyä joko kunnanhallituksen tai kuntalaisten aloitteesta. Poikkeuksena on kuntaliitosta koskeva pakollinen kansanäänestys, jonka valtiovarainministeriö voi määrätä toimitettavaksi niissä kunnissa, jotka eivät ole hyväksyneet kuntajakoselvittäjän ehdotusta kuntien yhdistymisestä.⁸ Tällaisia pakollisia kansanäänestyksiä on kuitenkin tiettävästi toimitettu vain yksi, Kiihtelysvaarassa vuonna 2004.⁹

Kansanäänestykset voidaan jakaa edelleen sitoviin ja neuvoa-antaviin.¹⁰ Sitovissa kansanäänestyksissä kansalaisten enemmistön ilmaisema mielipide ratkaisee asian lopullisesti, kun taas neuvoa-antavissa kansanäänestyksissä lopullinen päätös on jonkin muun demokraattisen toimijan – useimmiten parlamentin – käsissä. Suomen paikallispolitiikassa sekä kansanäänestykset että kansanäänestysaloitteet ovat neuvoa-antavia siinä mielessä, että ne eivät velvoita kunnanvaltuustoja ottamaan huomioon kansalaisten osallistumisen tuloksia. Toisin sanoen, kunnanvaltuuston ei tarvitse noudattaa kansanäänestyksen tulosta eikä myöskään järjestää kuntalaisten esittämää kansanäänestystä. Tämä heijastaa suoran demokratian sääntelyä valtiollisella tasolla, sillä myös valtiollinen kansanäänestys on neuvoa-antava, ja sisällöllisen kansalaisaloitteen käsittely eduskunnan käsissä.

On esitetty, että tällaisia neuvoa-antavia instrumentteja ei tulisi luokitella lainkaan suoraksi demokratiaksi.¹¹ Myös hallitusten aloitteesta järjestettyjä kansanäänestyksiä on kritisoitu siitä, että ne ovat usein edustuksellisen eliitin välineitä hyväksyttävä kansalaisilla jo aiemmin muilla areenoilla tehdyt päätökset.¹² Sitovat kansanäänestykset ja automaattisesti joko päätökseen tai kansanäänestyksen järjestämiseen johtavat kansalaisaloitteet ovat kuitenkin kansainvälisessä mittakaavassa melko harvinaisia – paikallistasolla niitä käytetään esimerkiksi Saksassa ja Sveitsissä. Pohjoismaissa sen sijaan vaaleilla valittujen edustajien valtaa on pidetty ensisijaisena suoran demokratian instrumentteihin nähden.

Tutkimusaineisto

Tiedot kansanäänestyksistä on kerätty oikeusministeriön tilastoista¹³ ja kuntien kirjaamoista. Kansanäänestysaloitteita ei ole Suomessa tilastoitu koskaan aiemmin systemaattisesti, joten tiedot niiden ajankohdista, aiheista ja vaikutuksista on kerätty aiemmasta tutkimuskirjallisuudesta^{14,15}, kaikkiin kuntiin vuoden 2013 alussa lähetetyllä kyselylomakkeella sekä systemaattisilla tiedonhauilla valtakunnallisten ja maakuntalehtien arkistoista sekä Ylen uutisarkistosta. Taustamuuttujat on poimittu Tilastokeskuksen^{16,17,18} ja Kuntaliiton tilastoista.¹⁹ Otos koostuu niistä 111 tiedossa olevasta kunnasta, joissa suoran demokratian instrumentteja on käytetty

runsaan 20 vuoden aikana. Tarkasteltavan ajanjakson pituudesta johtuen osaa näistä kunnista ei enää ole olemassa, joten taustamuuttujien tiedot on kerätty aina niiltä vuosilta, jolloin kansanäänestys tai -aloite on järjestetty. Tietoja verrataan lisäksi koko Suomen väestö- ja vaalitulostoihin sekä Ruotsin ja Norjan suoran demokration indikaattoreihin.

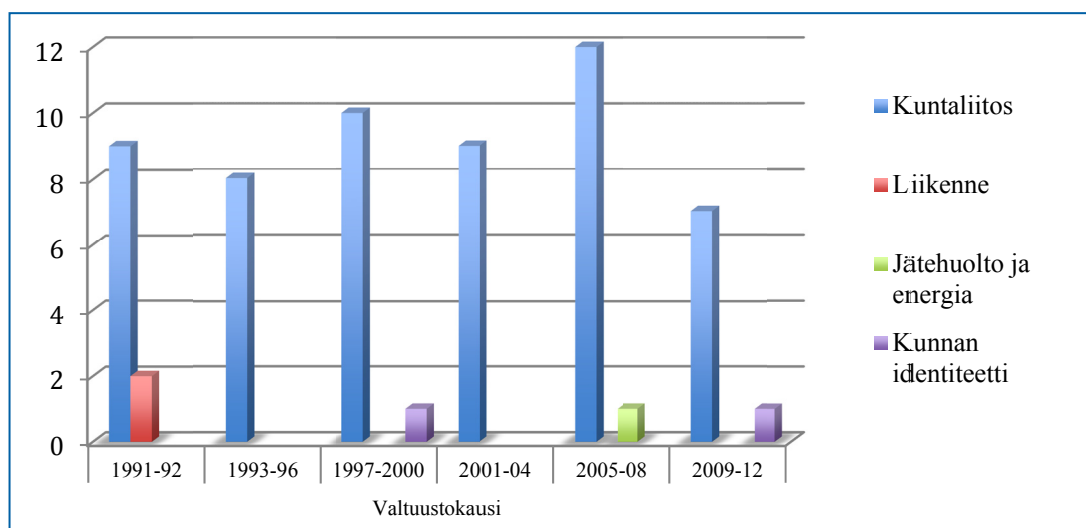
Kansanäänestykset ja kansanäänestysaloitteet 1991–2012

Vuosina 1991–2012 Suomen kunnissa on järjestetty 60 kansanäänestystä. Kuten kuviosta 1. käy ilmi, kansanäänestysten aiheina ovat useimmiten olleet kuntaliitokset. Muita aiheita ovat olleet tiejärjestelyt (liikenne), jätteenpolttolaitoksen rakentaminen (jätehuolto ja energia) sekä maakunnan tai kunnan nimen vaihtaminen (kunnan identiteetti). Kansanäänestyksiä on järjestetty mel-

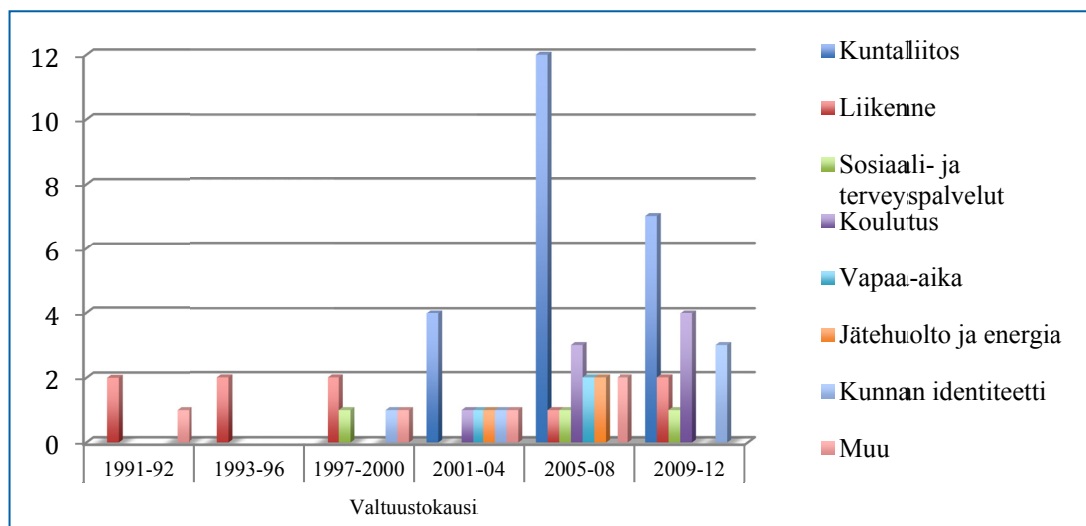
ko tasaisesti näiden 22 vuoden aikana: jokaisen valtuustokauden aikana on järjestetty keskimäärin kymmenen kansanäänestystä eri kunnissa.

Kansanäänestysaloitteita on tehty suurin piirtein saman verran kuin kansanäänestyksiä: saatavilla olevien tietojen pohjalta yhteensä 59 kansanäänestysaloitetta on täyttänyt kuntalain vaatimukset ja siten käsitelty kunnanvaltuustoissa. On huomattava kuitenkin, että kannatusilmoitusten keräämishankkeita ja vaatimukset täyttämättömiä kansanäänestysaloitteita on ollut todennäköisesti paljon enemmän.

Toisin kuin kansanäänestyksissä, kansanäänestysaloitteiden käyttö näyttää kasvaneen vuodesta 1991 vuoteen 2012. Kuten kuviosta 2. käy ilmi, hyvin harvassa kunnassa oli tehty kansanäänestysaloitteita 1990-luvun alussa, kun taas 2000-luvun loppupuoliskolla yhden valtuustokauden aikana aloitteita tehtiin yli 20 kunnassa.



Kuvio 1. Kunnalliset kansanäänestykset aihepiireittäin ja valtuustokausittain



Kuvio 2. Kunnalliset kansanäänestysaloitteet aihepiireittäin ja valtuustokausittain

Kuten kuviosta 2. käy ilmi, kansanäänestysaloitteiden aiheet kattavat huomattavasti laajemman kirjon kuin kansanäänestyksissä. Kuntaliitokset ovat yleisin aihe kansanäänestysaloitteissakin, mutta useita aloitteita on tehty myös liikenneasioista – kuten teiden, maanalaisten parkkihallien ja siltojen rakentaminen – sekä kunnan kouluverkon uudistamisesta. Neljänneksi yleisin kansanäänestysaloitteiden aihe on kunnan identiteetti, joka kattaa esimerkiksi vaakunan muuttamisen, kuntamuodon vaihtamisen kaupungiksi sekä kunnan maantieteellisen suuntautumisen. Muita aiheita, joista kuntalaiset ovat esittäneet kansanäänestysten järjestämistä, ovat olleet muun muassa sosiaali- ja terveyspalvelut, vapaa-ajan palvelut sekä jätehuolto ja energia-asiat. Kansanäänestysten ja aloitteiden tarkemmat aiheet on esitetty katsauksen lopussa taulukossa 5.

Kuntaliitos yleisimpänä aiheena

Suoran demokratian instrumenttien käyttö Suomen kunnissa kytkeytyy selkeästi kuntarakenteen muutokseen. Kuntien lukumäärä on vähentynyt huomattavasti viime vuosikymmeninä: ensimmäinen kuntaliitosten aalto oli 1960–1970-luvuilla ja toinen vuosina 2005–2011. Lähivuosina kuntien lukumäärä tullee vähenevän edelleen nykyisen hallituksen ajaman kuntauudistuksen myötä. Kuten edellä olevista kuvioista 1. ja 2. käy ilmi, kansanäänestyksiä on käytetty lähes yksinomaan kuntaliitoksia koskevan päätöksenteon tukena, sillä jopa 93 prosenttia kaikista kansanäänestyksistä on koskenut kuntaliitoksia. Kansanäänestysaloitteistakin lähes 40 prosenttia on koskenut kuntaliitoksia.

Myös valtionhallinnon toimet kuntien määrän vähentämiseksi vaikuttavat kuntademokratiasta käytyyn julkiseen keskusteluun sekä siihen, miten suoran demokratian instrumentteja on käytetty eri aikoina. Vuonna 2005 käynnistetyn PARAS-hankkeen myötä monia kuntaliitoksia toteutui erityisesti vuoden 2007 alussa. Tämän hankkeen tarjoamat kannustimet ja suitset heijastuvat erityisesti valtuustokauden 2005–2008 lukumäärissä sekä kansanäänestysten että kansanäänestysaloitteiden osalta.

Horisontissa hämmäyttävä kuntaliitos tai sen mahdollisuus ei kuitenkaan automaattisesti johda kunnallisen kansanäänestysten järjestämiseen. Vuodesta 1990 lähtien vähintään 140 kuntaa on osallistunut tuloksellisiin kuntaliitosneuvotteluihin ja vielä useampi on ollut mukana tunnustelemassa liitoskumppaneita.²⁰ Osa kunnista on ollut mukana useammassa liitoksissa tänä ajanjaksona. Vain 79:ssä näistä tapauksista on kuitenkin joko järjestetty kansanäänestys hallituksen aloitteesta tai kuntalaiset ovat esittäneet sen järjestämistä. Kansanäänestystä on järjestetty eri aiheista myös kunnissa, jotka eivät ole kokeneet kuntaliitoksia, ja toisaalta kaikissa

liitosprosesseissa ei ole järjestetty kansanäänestyksiä. Voidaankin todeta, että kuntaliitokset eivät ole ainoa tekijä, joka määrittää suoran demokratian instrumenttien käyttöä Suomen kunnissa.

Millaisissa kunnissa suoran demokratian välineitä käytetään?

Edustuksellisen päätöksenteon näkökulmasta neuvotaantavat kansanäänestykset ovat lisätyökaluja, joita päättäjät voivat ottaa käyttöön halutessaan selvittää kansalaisten enemmistön mielipiteen johonkin tiettyyn asiakysymykseen. Käytännön näkökulmasta niillä voi kuitenkin olla myös haittapuolia, kuten päätöksenteon hidastuminen ja taloudelliset kustannukset.²¹ Lisäksi suoran demokratian instrumentit ovat vaaleilla valituille päättäjille riski, koska niiden tulos on aina ennalta arvaamaton.²² Suomen kaltaisissa hajautetun hallinnon maissa kuntapäättäjille on myös delegoitu paljon päätös- ja budjettivaltaa. Ei olekaan itsestään selvää, että poliitikot kaikissa kunnissa haluaisivat järjestää kansanäänestyksiä tai konsultoida kansalaisia muilla keinoilla. Aiempien tutkimusten pohjalta tiedetään esimerkiksi, että kunnan koko ja asukastiheys voivat selittää kansanäänestysten käyttöä, ja toisaalta myös valtuuston voimasuhteilla ja kokoonpanolla on oma merkityksensä.^{7, 23, 24}

Kansanäänestysaloitteet sen sijaan ovat lähtöisin yksittäisistä kansalaisista, yhdistyksistä ja muista kansalaisyhteiskunnan toimijoista, eikä allekirjoitusten keräämisestä ole päättämässä kunnanvaltuusto. Kansanäänestysaloitteet voidaankin nähdä vähemmistöjen vaikutuskeinoina, joilla voidaan joko nostaa esityslistalle asia, jonka valtuustopuolueet ovat jättäneet huomioimatta, tai pyrkiä kumoamaan valtuutettujen enemmistön aiemmin tekemä tai valmisteleva päätös.²⁵ Valtuustolla on kuitenkin suuri rooli päätettäessä aloitteesta vaaditun kansanäänestysten järjestämisestä.

Maakunnat ja väkiluku

Kansanäänestystä ja kansanäänestysaloitteita on käytetty melko tasaisesti eri puolilla Suomea. Kunnallisia kansanäänestystä on järjestetty vuosina 1991–2012 eniten kaikkein eteläisimmän Suomen kunnissa. Kuten taulukosta 1. käy ilmi, lähes joka neljäs kansanäänestys on ollut Uudellamaalla. Toiseksi eniten kansanäänestystä on järjestetty nykyisen Etelä-Savon maakunnan alueella, jonne sijoittuu 15 prosenttia kaikista ajanjakson kansanäänestyksistä. Nykyisten Keski-Suomen, Pirkanmaan ja Etelä-Pohjanmaan maakuntien alueilla on järjestetty kullakin noin kymmenen prosenttia kansanäänestyksistä. Satakunnan, Kanta-Hämeen, Keski-Pohjanmaan ja Lapin maakuntien alueilla sijaitsevilla kunnissa ei ole lainkaan kokemuksia kunnallisista kansanäänestyksistä.

Taulukko 1. Suoran demokratian käyttö maantieteellisen sijainnin mukaan

Maakunta	Kansanäänestykset		Kansanäänestysaloitteet	
	N	%	N	%
Uusimaa	14	23.3	8	13.6
Varsinais-Suomi	3	5.0	7	11.9
Satakunta	-	-	4	6.8
Kanta-Häme	-	-	2	3.4
Pirkanmaa	6	10.0	7	11.9
Päijät-Häme	2	3.3	-	-
Kymenlaakso	2	3.3	4	6.8
Etelä-Karjala	1	1.7	3	5.1
Etelä-Savo	9	15.0	2	3.4
Pohjois-Savo	1	1.7	3	5.1
Pohjois-Karjala	1	1.7	5	8.5
Keski-Suomi	7	11.7	4	6.8
Etelä-Pohjanmaa	4	6.7	1	1.7
Pohjanmaa	3	5.0	2	3.4
Keski-Pohjanmaa	-	-	-	-
Pohjois-Pohjanmaa	6	10.0	5	8.5
Kainuu	1	1.7	2	3.4
Lappi	-	-	-	-
Yhteensä	60	100.0	59	100.0

Kansanäänestysten käyttö painottuukin alueisiin, joissa on toteutettu useita kuntaliitoksia.

Myös kansanäänestysaloitteita on tehty eniten Uudenmaan maakunnassa (14 %). Lähes yhtä monta aloitetta – 12 prosenttia – on kuitenkin saavuttanut tarvittavan määrän allekirjoituksia Varsinais-Suomen ja Pirkanmaan maakunnissa. Kolmanneksi eniten kansanäänestysaloitteita on tehty Pohjois-Karjalassa ja Pohjois-Pohjanmaalla. Kolmen maakunnan alueelta – Päijät-Häme, Keski-Pohjanmaa ja Lappi – kokemukset kansanäänestysaloitteista puuttuvat kokonaan. Tämä ei ole kuitenkaan yllättävää, sillä näissä maakunnissa on myös vähiten kuntia.

Kansanäänestysten käyttö painottuu asukasluvulla mitattuna pieniin kuntiin, kuten taulukoista 2. ja 3. käy ilmi. Lähes puolet (45 %) niistä järjestettiin korkeintaan viidentuhannen asukkaan kunnissa. Tätä suuremmissa, mutta korkeintaan kahdenkymmenen tuhannen asukkaan kunnissa järjestettiin suurin piirtein saman verran äänestys-

siä (47 %). Yli viidenkymmenen tuhannen asukkaan kunnissa kansanäänestyksiä ei ole järjestetty lainkaan. Myös suhteutettuna koko maan keskimääräiseen kuntakokoon taulukossa 3. näyttää siltä, että kansanäänestyksiä on käytetty erityisesti pienissä kunnissa.

Kansanäänestysaloitteita on sen sijaan tehty hieman suuremmissa kunnissa. Korkeintaan viidentuhannen asukkaan kunnissa on tehty noin 30 prosenttia kaikista kansanäänestysaloitteista. Sitä suuremmissa, mutta korkeintaan kahdenkymmenen tuhannen asukkaan kunnissa on tehty 46 prosenttia aloitteista. Myös kaikkein suurimmilla kunnilla on kokemuksia kansanäänestysaloitteista: jopa joka kymmenes kansanäänestysaloite on tehty yli sadantuhannen asukkaan kunnassa. Kansanäänestysaloitteita kokeneiden kuntien keskimääräinen asukasluku on myös suurempi kuin koko Suomen kuntien, joten tämän suoran demokratian instrumentin voidaan sanoa kuuluvan suurempien kuntien päätöksentekoon.

Taulukko 2. Suoran demokratian käyttö asukasluvun mukaan

Asukasluku	Kansanäänestykset		Kansanäänestysaloitteet	
	N	%	N	%
- 2000	9	15.0	4	6.8
2001 - 5000	18	30.0	14	23.7
5001 - 10000	15	25.0	15	25.4
10001 - 20000	13	21.7	12	20.3
20001 - 50000	5	8.3	5	8.5
50001 - 100000	-	-	3	5.1
100001 -	-	-	6	10.2
Yhteensä	60	100.0	59	100.0

Kun tarkastellaan kahta muuta väestön tunnuslukua – asukastiheyttä ja taajama-astetta – huomataan, että kansanäänestyksiä on järjestetty enemmän harvaan asutuissa kunnissa, kun taas kansanäänestysaloitteita on tehty enemmän hieman tiheämmin asutuissa kunnissa. Koko Suomen asukastiheyteen suhteutettuna molempia suoran demokratian instrumentteja on kuitenkin käytetty keskimääräistä tiheämmin asutetuissa kunnissa.

Asutus kunnissa, joissa on tehty kansanäänestysaloitteita, painottuu myös hieman enemmän taajamiin kuin kansanäänestyksiä käyttäneissä kunnissa. Koko Suomen keskimääräinen taajama-aste on kuitenkin korkeampi kuin suoran demokratian instrumentteja käyttäneiden kuntien. Tulos ei yllätä, sillä kuntaliitoksista on äänestetty juuri pienissä, maaseutumaaisissa kunnissa.

Taulukko 3. Väestöä koskevien tunnuslukujen keskiarvoja

	Kunnat, joissa kansanäänestyksiä	Kunnat, joissa kansanäänestysaloitteita	Kaikki kunnat
Asukasluku (n)	8065	27821	16151 ^{a)}
Asukastiheys (asukasta/neliökilometri)	102	132	18 ^{b)}
Taajama-aste (% asukkaista taajamissa)	62	68	84 ^{c)}

a) 31.12.2012, b) 1.1.2013, c) 31.12.2011

Poliittiset voimasuhteet

Taulukosta 4. huomataan, että kunnanvaltuustot, jotka ovat päättäneet kysyä kansalaisten mielipidettä kansanäänestyksellä, ovat hieman erilaisia kuin valtuustot koko maassa keskimäärin. Sosialidemokraateilla sekä ruotsalaisella kansanpuolueella on huomattavasti suurempi osuus paikoista näissä valtuustoissa kuin kaikissa kunnissa keskimäärin vuosina 1991–2012. Keskustan osuus kansanäänestyksiä järjestäneiden kuntien valtuustopaikoista sen sijaan on huomattavasti pienempi kuin keskimäärin. Muiden puolueiden osalta erot ovat melko pieniä.

Kuntalaisten viiden prosentin tekemiä kansanäänestysaloitteita taas ovat käsitelleet valtuustot, joissa sosiaalidemokraateilla ja vihreillä on keskimääräistä suurempi osuus valtuustopaikoista. Näissä valtuustoissa keskustan valta on ollut sen sijaan keskimääräistä pienempi, kuten kansanäänestystenkin kohdalla. Vihreiden keskimääräistä suurempaa päätösvaltaa näissä kunnissa selittää kunnan koko. Kansanäänestysaloitteita on tehty suurissa kaupungeissa, joissa myös vihreiden kannatus on ollut perinteisesti vahvaa.

Taulukko 4. Suurimpien puolueiden prosenttiosuus valtuustopaikoista

	Kunnat, joissa kansanäänestystyksiä	Kunnat, joissa kansanäänestysaloitteita	Kaikki kunnat ^{a)}
Kokoomus	17.91	17.82	17.55
Sosialidemokraatit	25.5	24.04	21.9
Keskusta	29.36	31.02	34.82
Perussuomalaiset	1.21	1.87	2.25
Vihreät	2.58	3.65	2.45
Vasemmistoliitto	7.6	9.1	9.1
RKP	10.3	5.45	5.3
Kristillisdemokraatit	2.39	3.04	3

a) Keskiarvo 1991-2012

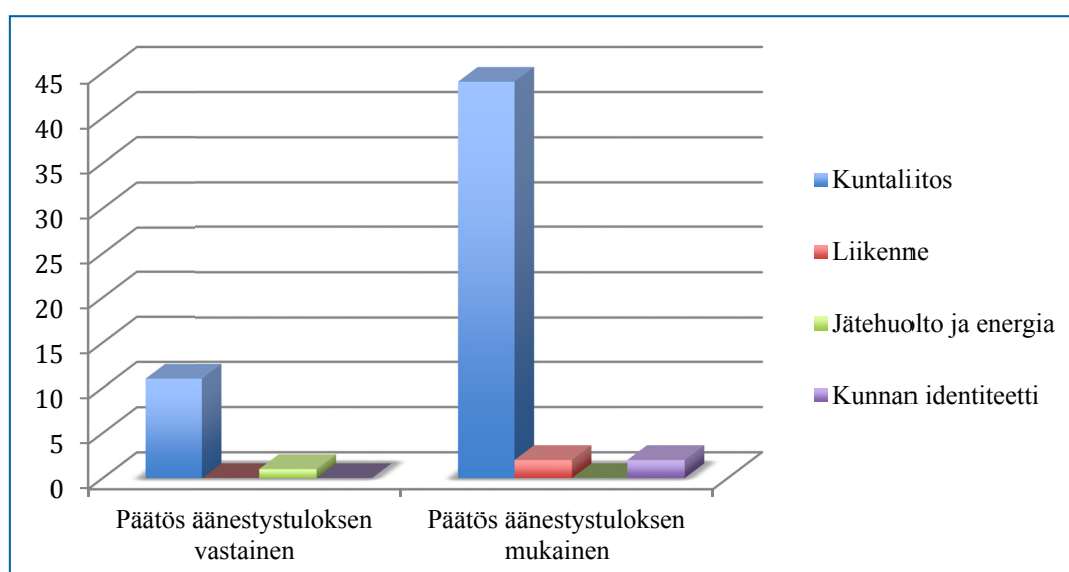
Vaikutukset päätöksenteossa

Kansanäänestysten ja aloitteiden neuvoa-antavan luonteen takia valtuusto voi myös päättää olla noudattamatta kansanäänestyksen tulosta tai jättää järjestämättä kansanäänestysaloitteesta esitetyn äänestyksen. Kunnanvaltuustot ovat kuitenkin useimmiten noudattaneet kansanäänestysten tuloksia. Kuten kuviosta 3. käy ilmi, neljä viidestä kansanäänestyksestä on johtanut äänestäjien enemmistön toivomaan päätökseen. On kuitenkin muistettava, että sama valtuusto tai seuraavan vaalikauden valtuutetut voivat kumota kansanäänestystulosta koskevan päätöksen äänestystä seuraavina vuosina.

Joka viidennen kansanäänestyksen tulos on kuitenkin torjuttu valtuustoissa joistakin syistä. Suurin osa kansanäänestyksistä, joiden tuloksia ei ole noudatettu valtuus-

toissa, on koskenut kuntaliitoksia. Yksi kielteinen päätös liittyy jätteenpolttolaitoksen rakentamista koskevaan kansanäänestykseen.

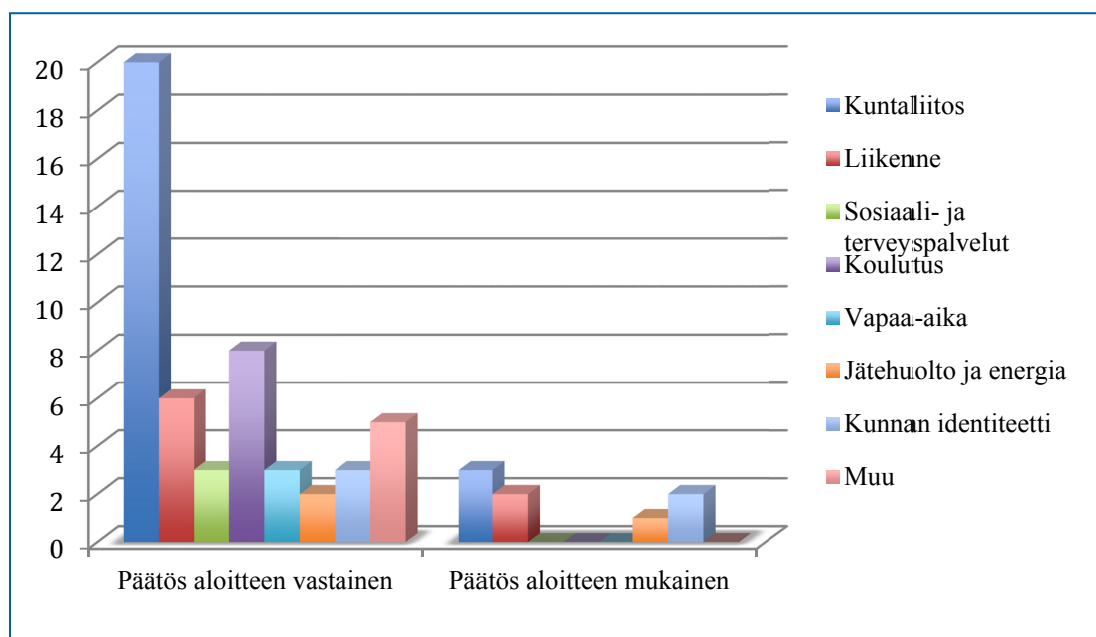
Kansanäänestysaloitteiden kohdalla käytäntö Suomen kunnissa on muodostunut lähes päinvastaiseksi kuin kansanäänestyksissä. Kuten nähdään kuviosta 4., vain runsas kymmenen prosenttia aloitteista on todellisuudessa johtanut kansanäänestykseen. Suurimman osan aloitteista (86 %) kunnanvaltuustot ovat päättäneet jättää noudattamatta erilaisin perustein. Menestyneet aloitteet, eli ne, joiden pohjalta valtuusto on päättänyt järjestää kansanäänestyksen, ovat koskeneet kuntaliitoksia, maakunnan vaihtamista, kaupungin nimen muuttamista, tieverkoston muuttamista ja tien leven-
tämistä sekä jätteenpolttolaitoksen rakentamista. Valtuuston käsittelyssä torjuttujen aloitteiden aiheina ovat


Kuvio 3. Kansanäänestysten vaikuttavuus aiheittain

sen sijaan olleet useimmiten kuntaliitokset (40 % noudattamatta jätetyistä aloitteista) ja kouluverkon säilyttäminen ennallaan tai koulujen lakkauttaminen (16 %). Kolmanneksi yleisimpiä aiheita valtuuston torjumissa aloitteissa ovat olleet maanalaisen parkkihallin, sillan tai tien rakentaminen ja muut liikenneaiheet (12 %).

Muut aloitteet, joiden pohjalta ei järjestetty kansanäänestystä, ovat käsitelleet sosiaali- ja terveyspalveluja, kuten yhteistyösopimuksia naapurikuntien kanssa ja vanhainkodin rakentamista. Vapaa-ajan palvelut kuten

uimahallin rakentaminen ovat olleet aiheina muutamissa aloitteissa, samoin kunnan identiteettiin liittyvät kysymykset kuten vaakunan muuttaminen sekä kunta-
muodon ja maakunnan vaihtaminen. Kaksi valtuustojen torjumaa aloitetta on käsitelty ydinvoimalan sijoittamisesta ja jätevedenpuhdistamoa. Lisäksi muita menestyksellisiä aiheita ovat olleet luottamus kunnanjohtajaan, kunnallisen energiayhtiön yksityistäminen, kiinteistökauppa, seutuyhteistyö palveluntuotannossa ja uuden asuinalueen rakentaminen.



Kuvio 4. Kansanäänestysaloitteiden vaikuttavuus aiheittain

Keskustelua

Suomessa kunnallisesta kansanäänestyksestä on muodostunut kuntaliitosten apuväline. Kansanäänestysaloitteiden aihekirjosta käy kuitenkin ilmi selkeästi, että kansalaiset haluaisivat vaikuttaa suoraan myös muihin asiakysymyksiin. Erityisesti liikennejärjestelyt ja kouluverkon uudistaminen on koettu aiheiksi, joista tulisi kuntalaisten mielestä järjestää kansanäänestys. Aloitteiden tekemistä juuri näistä aiheista voi selittää myös se, että liikennejärjestelyjä tai koulujen lakkauttamista koskevat päätökset valmistellaan toisinaan ilman, että kuntalaisia kuullaan riittävän aikaisessa vaiheessa. Jos jonkin kuntalaisten arkeen konkreettisesti vaikuttavan asian valmistelu on jo loppusuoralla, eivätkä kuntalaiset koe mielihyväänsä tulleen kuulluiksi, erilaiset aloitekanavat ovat ainoita jäljellä olevia keinoja vaikuttaa demokraattiseen päätöksentekoprosessiin.

Suomalaisessa kunnallispolitiikassa vallitseva näkemys, jossa kansanäänestystä pidetään ainoastaan kuntalii-

toshankkeiden työvälineenä, korostuu entisestään pohjoismaisessa vertailussa. Ruotsissa ja Norjassa neuvoväline kansanäänestys otettiin käyttöön 1970-luvulla. Yleisimpiä aiheita Ruotsin runsaassa sadassa kunnallisessa kansanäänestyksessä ovat olleet kuntaliitokset (39 %), ruuhkamaksut (17 %) ja liikenne (10 %).^{26,27} Norjan yli kuudensadan kansanäänestyksen yleisimmät aiheet taas ovat olleet koulujen virallinen kieli (43 %) ja alkoholipolitiikka (26 %) kuntaliitosten tullessa vasta kolmanneksi yleisimpänä aiheena (14 %).²⁸ Vaikka paikallishallinnon rakenneuudistuksia on toteutettu kaikissa kolmessa Pohjoismaassa, vain Suomessa suoran demokratian instrumenttien käyttö on rajattu lähes yksinomaan tähän aihepiiriin.

Suoran demokratian instrumenttien käyttö on myös yhteydessä poliittisiin voimasuhteisiin. Eri puolueiden suhtautuminen kansanäänestyksen järjestämiseen riippuu toki myös asiakysymyksestä, muiden puolueiden kannasta ja toisaalta vaalien ajankohdasta, mutta näitä tekijöitä ei kuitenkaan käsitelty tässä katsauksessa. Sen

sijaan tulokset osoittavat, että sosialidemokraattien päätösvalta on yhteydessä suurempaan kansanäänestysten käyttöön, kun taas keskustan päätösvalalla on päinvastainen vaikutus. Tulokset eivät yllätä siinä mielessä, että vasemmistopuolueilla kansalaisten suoralla osallistumisella on historiallisestikin ollut tärkeämpi rooli puolueideologiassa.²⁹ Keskusta on toisaalta ollut Suomessa perinteisesti kuntapuolue, jolla on tälläkin hetkellä enemmistö valtuustopaikoista yli kahdessa sadassa Manner-Suomen 304 kunnasta. Useissa keskustajohtoisissa kunnissa lieneekin kehittynyt vahva edustuksellisen demokratian malli ja jopa yksipuoluejärjestelmä, jossa suoralla demokratialla ei ole toistaiseksi ollut sijaa.

Katsauksen pohjalta voidaan arvioida, että kansanäänestyksiä tullaan järjestämään lähitulevaisuudessa erityisesti asukasluvultaan pienissä ja maaseutumaisissa kunnissa, jotka sijaitsevat aktiivisten kuntaliitosselvitysten alueilla. Ottaen huomioon hallituksen tavoitteet kuntien lukumäärän pienentämisestä, pidemmällä aikavälillä kansanäänestysten käytölle on kuitenkin nähtävissä kaksi erilaista tulevaisuudenkuvaa. Kun suurimmat kuntaliitoshankkeet ja niiden osana järjestetyt kansanäänestykset ovat ohi, kansanäänestysten käyttö voi hiipua kunnissa entisestään.

Toisaalta kunnallisten kansanäänestysten käytön voidaan ennustaa myös lisääntyvän tulevana vuosikymmeninä. Kansanäänestyksillä saatetaan hakea hyväksyttävyyttä poliittisesti ja taloudellisesti haastaville päätöksille uuden kunnan palvelujen järjestämiseen liittyen. Asukasluvultaan suuremmissa kunnissa tehdään todennäköisesti myös enemmän kansanäänestysaloitteita, ja ottaen huomioon päätöksenteon hyväksyttävyyden haasteet uusissa, yhdistyneissä kunnissa, kunnanvaltuustoilla voi olla nykyistä suuremmat paineet myös noudattaa näitä kansanäänestysaloitteita. Lisäksi kansanäänestysten järjestämistä kunnallisvaalien yhteydessä on selvitetty kuntalain uudistushankkeessa, mikä toteutuessaan helpottaisi suoran demokratian käytännön järjestelyjä ja kustannuksia kunnille.³⁰

Kansanäänestysaloitteita tehdään eniten kaupungeissa ja kunnissa, joissa asukkaita on paljon ja asutettuna tiheään kunnan maantieteelliselle alueelle. Kannatusilmoitusten kerääminen tiiviisti asutussa kunnassa onkin toistaiseksi ollut helpompaa kuin harvaanasutussa kunnassa. Kansanäänestysaloitteiden määrä saattaa kasvaa lähitulevaisuudessa kuntakoon kasvaessa. Myös aiheet kuten sosiaali- ja terveystalvet sekä koulutus, joista kansanäänestysaloitteita on tähän mennessä tehty, tulevat erittäin ajankohtaisiksi useissa uusissa kuntayksiköissä yhdistymisen jälkeen. Lisäksi kehitteillä olevat sähköiset palvelut kannatusilmoitusten keräämiseksi mahdollistavat tulevaisuudessa entistä tehokkaamman kampanjoinnin kansanäänestysaloitteille.³¹ Toisaalta

kansalaisten kokemukset kunnallisen kansanäänestysaloitteen käytöstä saattavat vaikuttaa päinvastaiseen suuntaan. Kunnissa, joissa valtuusto on aiemmin torjunut kunnallisen kansanäänestysaloitteen, ei välttämättä enää koeta tätä suoran osallistumisen keinoa mielekkääksi tai tehokkaaksi.

Kuntatason suoran demokratian vaikutus päätöksenteossa nouseekin yhdeksi oleellisimmista kysymyksistä. Kansanäänestysten tuloksista viidesosa on torjuttu valtuustoissa, ja kansanäänestysaloitteilla ei näytä olleen juuri lainkaan vaikutusta päätöksentekoon. Norjassa kansanäänestyksille on muodostunut hieman sitovampi rooli paikallisdemokratiassa, sillä vain alle joka kymmenes kansanäänestyksen tulos on hylätty kunnanvaltuustoissa.³² Näyttää kuitenkin siltä, että Suomessa ne valtuustot, jotka päättävät järjestää kansanäänestyksen, myös suhtautuvat suhteellisen vakavasti äänestyksen tulokseen.

Suomessa asukkaat lähes 60:ssä – usein suuressakin – kunnassa ovat osallistuneet kansanäänestysaloitteiden kampanjoihin joko keräämällä allekirjoituksia tai allekirjoittamalla aloitteen itse. Näistä aloitteista suurin osa ei ole kuitenkaan johtanut kansalaisten toivomaan äänestykseen. Myös Ruotsissa vuonna 1994 käyttöön otettu kunnallinen kansanäänestysaloite näyttää saaneen yhtä vähän poliittista painoarvoa kuin Suomen vastaava instrumentti: vain joka kymmenes kansanäänestysaloite yhteensä yli 150 aloitteesta on johtanut kansanäänestyksen järjestämiseen.³³

Varovainen suhtautuminen kansanäänestysaloitteita kohtaan on jokseenkin yllättävää, sillä kansanäänestyksen tulokset eivät edelleenkään ole valtuustoja sitovia. Kansanäänestysaloitteiden torjuminen valtuustossa voi sen sijaan heikentää asukkaiden luottamusta kunnan edustuksellista päätöksentekoa kohtaan sekä valtuuston tekemien päätösten hyväksyttävyyttä. Aloitteen pohjalta järjestetty kansanäänestys tarjoaisi kunnalle myös mahdollisuuden ratkaista sellainen poliittisesti tulenarka kysymys, joka tulisi todennäköisesti jatkossakin kohtaamaan kritiikkiä ja valituksia, mikäli kuntalaisten mielipide sivuutetaan.

Kunnat voisivatkin tulevaisuudessa ottaa kuntalaiset mukaan esimerkiksi merkittävistä palveluratkaisuista ja liikennejärjestelyistä päättämiseen kansanäänestysten tai muiden keskusteleavan demokratian keinojen avulla nykyistä enemmän. Jotta osallistumisella olisi todellisia vaikutuksia, sen on tapahduttava riittävän aikaisessa vaiheessa päätösten valmistelua. Kansanäänestysaloitteisiin olisi syytä suhtautua nykyistä vakavammin, sillä ilman julkista keskustelua ja läpinäkyviä perusteluja toistuvasti torjuttu kansanäänestysaloite voi heikentää kuntalaisten luottamusta edustuksellisiin instituutioihin.

Taulukko 5. Kansanäänestysten ja kansanäänestysaloitteiden aiheet 1991-2012

Aihepiiri	Konkreettiset kysymykset
Kuntaliitos	Liitos kunnan X kanssa Kuntaliitos yleisesti vs. itsenäisenä kuntana pysyminen Useita kuntarakenteita äänestysvaihtoehtoina
Liikenne	Tien rakentaminen Maanalaisen parkkihallin rakentaminen Sillan rakentaminen
Sosiaali- ja terveystalvet	Vanhainkodin sijoittaminen Sopimus alueellisesta yhteistyöstä terveystalvetjen tuotannossa Julkisen terveystalvetjuja tuottavan yrityksen lakkauttaminen
Koulutus	Kouluverkon säilyttäminen entisellään Paikalliskoulun X lakkauttaminen
Vapaa-aika	Uimahallin rakentaminen
Jätehuolto ja energia	Ydinvoimalan sijoittaminen Jätteenpolttolaitoksen rakentaminen Jätevedenpuhdistamon rakentaminen
Kunnan identiteetti	Maakunnan vaihtaminen Vaakunan muuttaminen Kunnan nimen muuttaminen Kuntamuodon vaihtaminen kunnasta kaupungiksi
Muu	Kunnallisen energiayhtiön yksityistäminen Luottamus kunnanjohtajaan Uuden asuinalueen rakentaminen Sopimus alueellisesta yhteistyöstä julkisten palvelujen tuotannossa Kunnan kiinteistön myyminen

Lähteet

- Lundell, K. 2013. Poliittinen osallistuminen ja kuntaliitoksen mahdollisuus Turun seudulla, Turun kaupungin tutkimuskatsauksia, 4a/2013. <http://www.turku.fi/public/?contentid=452374&nodeid=5084> Luettu 10.10.2013.
- Smith, G., 2009. *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge University Press.
- Karjalainen, M. 2012. *Kansalaisfoorumit edustuksellisessa päätöksenteossa*. Oikeusministeriön julkaisuja 51/2012. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Kuntalaki 17.3.1995/365, pykälät 30 ja 31.
- Kuntalaki 17.3.1995/365, pykälä 28.
- Morel, L., 2001. 'The Rise of Government-Initiated Referendums in Consolidated Democracies', teoksessa Mendelsohn, M. ja Parkin, A. (toim.) *Referendum Democracy: Citizens, Elites and Deliberation in Referendum Campaigns*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave.
- Vatter, A., 2000. 'Consensus and direct democracy: Conceptual and empirical linkages'. *European Journal of Political Research*, 38, 171–192.
- Kuntarakennelaki 29.12.2009/1698, pykälä 16.
- Sisäasiainministeriö, 2004. http://www.intermin.fi/fi/ajan-kohtaista/uutiset/uutisarkisto/1/0/kuntajakolain_mukainen_kansanaanestys_jarjestetaan_kiitelysvaaran_kunnassa_25_1_2004 Luettu 1.9.2013.
- Suksi, M., 1993. *Bringing in the people: a comparison of constitutional forms and practices of the referendum*. Martinus Nijhoff Publishers.
- Schiller, T. (Ed.), 2011. *Local Direct Democracy in Europe*. VS Verlag.
- Rahat, G., 2009. 'Elite motivations for initiating referendums: Avoidance, addition and contradiction', teoksessa Setälä, M. ja Schiller, T. (toim.) *Referendums and Representative Demo-*

- cracy: Responsiveness, Accountability and Deliberation*. London: Routledge.
- 13 Oikeusministeriö. 2012. Luettelo toimitetuista kunnallisista kansanäänestyksistä vuodesta 1991. http://www.vaalit.fi/uploads/gmferuxqga4p_1.pdf Luettu 1.9.2013.
 - 14 Sutela, M. 2000. *Suora kansanvalta kunnassa: oikeusvertaileva tutkimus kansanäänestyksestä kunnan asukkaiden itsehallinnon toteuttajana*. Kauppakaari, Lakimiesliiton Kustannus.
 - 15 Büchi, R., 2011. 'Local popular votes in Finland - procedures and experiences', teoksessa Schiller, T. (toim.) *Local Direct Democracy in Europe - a Comparative Overview*. VS Verlag.
 - 16 Suomen virallinen tilasto (SVT): Väestörakenne [verkkojulkaisu]. ISSN=1797-5379. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 10.9.2013]
 - 17 Suomen virallinen tilasto (SVT): Kunnallisvaalit [verkkojulkaisu]. ISSN=2323-1092. Helsinki: Tilastokeskus [viitattu: 10.9.2013].
 - 18 Suomen tilastolliset vuosikirjat 1991-2012. Helsinki: Tilastokeskus.
 - 19 Kuntaliitto: Kuntajaot ja asukasluvut 2000-2013. Helsinki: Kuntaliitto [viitattu: 10.9.2013].
 - 20 Kuntaliitto, Kuntien ja kaupunkien lukumäärä 1900-2013, <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/aluejaot/kuntien-lukumaara/Sivut/default.aspx> Luettu 20.5.2013.
 - 21 Setälä, M., 1999. 'Referendums in Western Europe - A Wave of Direct Democracy?' *Scandinavian Political Studies*, 22, 327.
 - 22 Hoppe, R., 2011. 'Institutional constraints and practical problems in deliberative and participatory policy making', *Policy & Politics*, 39, 163-186.
 - 23 Andersson, K., Laerhoven, F. van, 2007. 'From Local Strongman to Facilitator Institutional Incentives for Participatory Municipal Governance in Latin America', *Comparative Political Studies*, 40, 1085-111.
 - 24 Breuer, A., 2009. 'The use of government-initiated referendums in Latin America', *Revista de Ciencia Política*, 29, 23-55.
 - 25 Gerber, E.R., Phillips, J.H., 2005. 'Evaluating the Effects of Direct Democracy on Public Policy California's Urban Growth Boundaries', *American Politics Research* 33, 310-330.
 - 26 Sveriges Kommuner och Landsting, 2006a. Faktablad 1: Folkomröstningar. Sveriges Kommuner och Landsting.
 - 27 Sveriges Kommuner och Landsting, 2006b. Faktablad 2: Folkomröstningar 17 september 2006. Sveriges Kommuner och Landsting.
 - 28 Statistics Norway: Local referendums by numbers, subject & year. http://www.ssb.no/en/valg/statistikker/folkavs_kostr/aar/2013-03-21?fane=tabell&sort=nummer&tabell=104628 Luettu 10.9.2013.
 - 29 Fung, A., Cohen, J., 2004. 'Radical democracy', *Swiss Political Science Review* 10, 23-34.
 - 30 Taustamuistio kuntalain uudistamistarpeista ja kehittämismavaihtoehtoista. Valtiovarainministeriö 11.6.2013 [http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20130611Kuntal/Kuntalain_kokonaisuudistus_ja_ostojen_kokoamia_lainsaadaaennoen_muutostarpeita_ja_kehittaemismavaihtoehtoja_14_5_2013_\(2\).pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/03_muut_asiakirjat/20130611Kuntal/Kuntalain_kokonaisuudistus_ja_ostojen_kokoamia_lainsaadaaennoen_muutostarpeita_ja_kehittaemismavaihtoehtoja_14_5_2013_(2).pdf) Luettu 1.9.2013.
 - 31 Oikeusministeriön ylläpitämä www.kuntalaisaloite.fi -palvelu.
 - 32 Statistics Norway: Local referendums, in compliance with the poll or not, by subject. http://www.ssb.no/en/valg/statistikker/folkavs_kostr/aar/2013-03-21?fane=tabell&sort=nummer&tabell=104629 Luettu 10.9.2013.
 - 33 Sveriges Kommuner och Landsting, 2011. Faktablad 8: Det förstärkta folkinitiativet. Sveriges Kommuner och Landsting.

Tutkimuskatsauksia on Turun kaupunkitutkimusohjelman julkaisusarja. Siinä julkaistaan ytimekkäitä katsauksia kaupunkitutkimuksen ja -kehittämisen ajankohtaisista aiheista. Sarjaan kirjoittavat asiantuntijat eivät pääosin työskentele Turun kaupungin organisaatioissa. Esitetyt väitteet eivät välttämättä vastaa kaupungin virallista näkemystä.

Tämän katsauksen kirjoittaja, **VTM Maija Karjalainen** työskentelee tohtorikoulutettavana Turun yliopiston valtio-opin laitoksella. Hän on yksi 12 tutkijasta, jolle myönnettiin Turun kaupunkitutkimusohjelman tutkijastipendi joulukuussa 2011.

Tutkimuskatsauksia-sarjan toimittaja:

Sampo Ruoppila, tutkimusjohtaja
sampo.ruoppila@turku.fi

Julkaisija:

Turun kaupungin konsernihallinto
Kaupunkikehitysryhmä
PL 355 (Yliopistonkatu 27a), 20101 Turku