

Juhlajulkaisu
Pekka Hallberg
1944 – 12/6 – 2004

Toimittajat

Risto Nuolimaa
Pekka Vihervuori
Hannele Klemettinen

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys
Kasarmikatu 23 A 17
00130 Helsinki
p. (09) 6120 300
f. (09) 604 668
sly@lakimies.org
www.lakimies.org

© 2004 Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

Kannen ja taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa
Pekka Hallbergin valokuva s. VII Heini Lehväslaiho

ISSN 0356-7222

ISBN 951-855-229-0

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2004

Johannes Koskinen

Vaalit ja vaikuttaminen

Edustuksellisessa demokratiassa vaalit ovat se kanava, jolla kansalaisten mielipiteet välittyvät päätöksentekijöille. Hyvin toimivassa demokratiassa kansalaisten ja vaaleilla valittujen poliitikkojen mielipiteet eivät jyrkästi poikkea toisistaan. Tämä ei tarkoita sitä, että poliitikkojen edellytettäisiin mekaanisesti seuraavan kansalaisten enemmistön mielipiteitä. Toimivassa demokratiassa on tilaa sellaiselle poliittiselle johtajuudelle, jossa luottamustehtäviin valitut ja niihin vaaleissa ehdolla olevat poliitikot voivat omalla toiminnallaan pyrkiä vaikuttamaan kansalaismielipiteeseen. Tällainen vaikuttaminen on poliitikoille yhtä sallittua kuin muillekin kansalaisille.

Jos demokratia toimii hyvin, kansalaiset enimmäkseen katsovat oman osallistumisensa olevan vaivan arvoista. Äänestämällä vaaleissa ja osallistumalla aktiivisesti kansalaisyhteiskunnassa voi todella vaikuttaa siihen, minkälaisia poliittisia päätöksiä tehdään. Kilpailulliset vaalit ovat mekanismi, joka lähentää äänestäjien ja poliitikkojen mielipiteitä toisiinsa. Poliitikot, joiden mielipiteille ja tavoitteille ei löydy äänestäjäkunnasta kysyntää, eivät menesty vaaleissa.

Parin viime vuosikymmenen aikana äänestysaktiivisuus on laskenut useimmissa Länsi-Euroopan maissa. Suomi ei tässä suhteessa ole poikkeustapaus. Erikoista Suomen tilanteessa on se, että äänestysaktiivisuus on pysynyt suurimpana presidentinvaaleissa, vaikka presidentin valtaoikeuksia on selvästi rajoitettu, ja laskenut sekä eduskuntavaaleissa että kunnallisvaaleissa, vaikka eduskunnan ja hallituksen asema suhteessa tasavallan presidenttiin on vahvistunut ja kuntien taloudellinen itsenäisyys on lisääntynyt.

Nuoret näyttävät äänestävän kunnallisvaaleissa vielä laiskemmin kuin eduskuntavaaleissa. Myös paikkakunnalle vähän aikaa sitten muuttaneet äänestävät kunnallisvaaleissa laiskemmin kuin eduskuntavaaleissa. Uuteen asuinkuntaan ja vaaliehdokkaiisiin ei ole vielä ehditty tutustua. 1990-luvun vilkas maan sisäinen muuttoliike selittää tältä pohjalta osittain kunnallisvaalien äänestysaktiivisuuden laskua vuosien 1996 ja 2000 kunnallisvaaleissa.

Äänestysaktiivisuuden laskevaan kehityssuuntaan eri puolilla Länsi-Eurooppaa on monia eri syitä. Puolueiden esittämät poliittiset vaihtoehdot eivät nykyään poikkea toisistaan yhtä jyrkästi kuin muutamia vuosikymmeniä sitten. Kaikki puolueet kannattavat markkinataloutta, ovat sitoutuneet länsimaisen demokratian toimintaperiaatteisiin, eivätkä julkisen sektorin tehtäväkenttää koskevat erimielisyydetkään ole yhtä jyrkkiä kuin joskus aikaisemmin.

Kansainvälisen vuorovaikutuksen lisääntyminen niin taloudessa kuin politiikassa sitoo kansallisen politiikan monilla eri alueilla niihin ratkaisuihin, jotka on tehty kansainvälisellä aree-

nalla. Kansallisella tasolla poliittisten vaihtoehtojen väliset erot näyttävät tällöin pienentyneen. Puoluepohjasta riippumatta kansallisvaltioiden hallitukset joutuvat toimimaan samanlaisten rajoitteiden sitomana. Sen seurauksena kansalaiset toisinaan arvelevat, ettei hallituksen poliittisella värillä ylipäättäen ole paljon vaikutusta harjoitettavan politiikan sisältöön. Europarlamenttivaaleissa monet ehdokkaat vielä yrittävät korostaa eurovaalien merkitystä liioittelemalla sitä, kuinka suuri osa kansallisesta lainsäädännöstä on sopeutettava EU:n normistoon.

Nykyinen yhteiskunta ei ole yhtä jyrkästi jakaantunut toisistaan erottuviin yhteiskuntaluokkiin kuin joitakin vuosikymmeniä sitten. Kansalaisten samastuminen erilaisiin yhteiskunnallisiin kollektiiveihin on ohuempaa kuin ennen. Yksilökeskeisyyden lisääntyminen on vähentänyt ihmisten kokemaa velvollisuudentuntoa yhteisöjä ja poliittista osallistumista kohtaan.

Kansalaisten poliittisen osallistumisen tavat ovat useimmissa Länsi-Euroopan maissa kehittyneet samaan suuntaan. Puolueiden jäsenmäärät ovat pienentyneet kaikkialla Länsi-Euroopassa. Sen sijaan kansalaisten valmius ottaa kantaa ja osallistua poliittiseen toimintaan uusilla, vaihtoehtoisilla tavoilla on lisääntynyt. Vuonna 1975 Suomessa tehdyssä mielipidetutkimuksessa noin 20 prosenttia suomalaisista oli joskus allekirjoittanut jonkin vetoamuksen vaikuttaakseen yhteiskunnallisiin asioihin.¹ Vaalit ja edustuksellinen demokratia Suomessa -tutkimushankkeen viime vuonna kokoamassa haastatteluaiaineistossa osuus oli kaksinkertaistunut.² Noin 40 prosenttia vastaajista ilmoitti joskus allekirjoittaneensa jonkin vetoamuksen. Vuonna 1975 vain yksi prosentti vastaajista oli joskus osallistunut johonkin maksu- tai ostolakkoon tai boikottiin. Vuonna 2003 johonkin tällaiseen hankkeeseen osallistuneita oli 13 prosenttia vastaajista.

Politiikan tutkijat ovat Euroopan eri maita koskevilla vertailuilla osoittaneet, että kansalaisten tyytyväisyys demokratian toimivuuteen vaikuttaa äänestysaktiivisuuteen.³ Niissä maissa, joissa ihmiset eivät luota parlamentin ja hallituksen toimintaan tai joissa esiintyy paljon korruptiota, vaaleihin osallistuminen on vähäisempää kuin niissä maissa, joissa kansalaiset paremmin luottavat kansanvaltaansa.

Vaikka suomalaiset ovat tyytymättömiä demokratian toimivuuteen Suomessa ja enemmistö katsoo, etteivät kansalaisten mielipiteet kovinkaan paljon vaikuta poliittisiin päätöksiin, luottamus demokratian toimivuuteen on tuoreen European Social Survey tutkimusaineiston⁴ mukaan Suomessa sittenkin vahvempaa kuin monissa muissa Euroopan maissa. Suomi sijoittuu muiden Pohjoismaiden, Sveitsin ja Luxembourgin ohella siihen maaryhmään, jossa kansalaisten luottamus oman maansa demokratian toimivuuteen on vahvempi kuin muissa Euroopan maissa. Demokratian yleinen arvostus hallitsemistapana on myös Suomessa vankka. Noin 90 prosenttia suomalaisista pitää demokratiaa muita järjestelmiä parempana.

¹ Pertti Pesonen ja Risto Sänkiäho: *Kansalaiset ja kansanvalta*. Porvoo: WSOY, s. 205.

² Vaalit ja edustuksellinen demokratia Suomessa -tutkimushanke on professori Heikki Paloheimon johtama, Suomen Akatemian rahoittama tutkimushanke. Hanke toimii yhteistoiminnassa Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman kanssa. Poliitiikkaohjelma tukee osarahoituksella tämän tutkimushankkeen työtä.

³ Esim. Kimmo Grönlund ja Maija Setälä: *Low Electoral Turnout: An Indication of a Legitimacy Deficit*. ECPR Joint Session of Workshops, Uppsala, 13–18 April, 2004.

⁴ <<http://www.europeansocialsurvey.org>>

Siitä huolimatta on mahdollista, että kriittinen suhtautuminen kansanvallan toimivuuteen on edistänyt äänestysaktiivisuuden laskua. Korkean äänestysosallistumisen kaudella nekin kansalaiset, jotka olivat tyytymättömiä puolueisiin tai demokratian toimivuuteen Suomessa, useimmiten äänestivät vaaleissa. He kokivat sen velvollisuudekseen. Nyt tilanne on toisin. Velvollisuudentunto yhteisöä tai joitakin yhteiskuntaryhmiä kohtaan vetää entistä pienempiä kansanjoukkoja vaaliuurnille. Ihmisillä täytyy olla muita kannustimia, että he äänestäisivät.

Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman kanssa yhteistyössä oleva Vaalit ja edustuksellinen demokratia Suomessa -tutkimushanke on laskenut, että vuoden 2003 eduskuntavaaleissa yli 80 prosenttia niistä, jotka luottivat suomalaisen demokratian toimivuuteen, myös äänesti vaaleissa. Sen sijaan vain puolet niistä, jotka eivät luottaneet demokratian toimivuuteen, käytti äänioikeuttaan. Luottamus siihen, että äänestäminen ja eduskunnan voimasuhteet todella vaikuttavat poliittisen päätöksenteon sisältöön, vaikuttaa nykyään aikaisempaa enemmän siihen, käyvätkö ihmiset äänestämässä vai ei.

Ihmisten henkilökohtainen suuntautuminen vaikuttaa niin ikään aikaisempaa enemmän vaaliosallistumiseen. Kysymys on niin politiikkaa koskevista tiedoista kuin kiinnostuksesta politiikkaa kohtaan. Kun poliittiset kysymykset ajan mittaan ovat muuttuneet aikaisempaa teknisemmiksi ja monimutkaisemmiksi, on vaarana, että osa ihmisistä syrjäytyy poliittisesta osallistumisesta. Vaalit ja edustuksellinen demokratia Suomessa -tutkimushankkeen laskelmien mukaan noin 40 prosenttia niistä, joilla on huonot tiedot poliittisista asioista, äänesti vuoden 2003 eduskuntavaaleissa. Sen sijaan yli 80 prosenttia niistä, joilla oli hyvät tiedot politiikasta, käytti äänioikeuttaan.

Tutkimushanke korostaa alustavissa tuloksissaan äänestämistä koskevan velvollisuudentunnon, politiikkaan liittyvän henkilökohtaisen motivoituneisuuden ja edustuksellisen demokratian toimivuutta koskevien arvioiden keskinäisiä yhteyksiä. Lähtökohtana on havainto, että äänestämiseen liittyvä velvollisuudentunto on parin viime vuosikymmenen aikana heikentynyt. Sen takia ihmisten henkilökohtainen motivoituneisuus ja heidän arvionsa edustuksellisen demokratian toimivuudesta vaikuttavat aikaisempaa enemmän siihen, vaivautuvatko he käyttämään äänioikeuttaan. Poliittiseen toimintaan osallistuvat ne, joilla on hyvät tiedot politiikasta, jotka ovat siitä kiinnostuneita ja jotka arvioivat, että heidän osallistumisellaan on vaikutusta siihen, minkälaisia päätöksiä poliitikot tekevät. Vastaavasti poliittisesta osallistumisesta vetäytyvät ne, joiden tiedot politiikasta ovat heikot, jotka eivät ole politiikasta kiinnostuneita, eivätkä luota, että heidän osallistumisellaan olisi mitään vaikutusta asioihin.

Ajallemme on ominaista kehitys, jossa yhä pienempi osa kansalaisista vaivautuu olemaan mukana puolueiden toiminnassa. Vastaavasti ajallemme on ominaista, että kansalaisten aktiivisuus muilla poliittisen osallistumisen tavoilla hiljalleen lisääntyy. Tämä asettaa edustukselliselle demokratialle uusia haasteita.

Ei ole näköpiirissä, että kansalaisliikkeet korvaisivat poliittiset puolueet kunnallisvaalien ja eduskuntavaalien poliittisten vaihtoehtojen esittäjinä ja ehdokaslistojen asettajina. Puolueiden ulkopuolinen kansalaisaktiiviteetti voi kyllä nykyään aikaisempaa enemmän vaikuttaa siihen, mitkä kysymykset kulloinkin nousevat pinnalle poliittisen keskustelun asialistalla. Niin puo-

lueiden toiminnassa kuin valtiollisessa ja kunnallisessa päätöksenteossa on tarpeen arvioida, millä tavalla kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia nykyaikaisessa kansalaisyhteiskunnassa voidaan kehittää.

Viime vuosina on kansainvälisissä järjestöissä ja useissa eri maissa käynnistetty hankkeita, joiden tarkoituksena on parantaa edustuksellisen demokratian toimivuutta sekä lisätä monin eri tavoin julkisvallan ja kansalaisyhteiskunnan välistä vuorovaikutusta.

Citizens as Partners. OECD aloitti 1990-luvun lopussa selvitys- ja kehitystyön, jonka tarkoituksena on kehittää julkisen hallinnon kumppanuutta kansalaisten kanssa (*Citizens as Partners*⁵). Kehittämistyö lähti liikkeelle siitä, että monissa jäsenmaissa äänestysaktiivisuuden havaittiin laskeneen, puolueiden jäsenmäärien pienentyneen ja kansalaisten luottamuksen edustuksellisen demokratian toimivuuteen heikentyneen. Kehittämistyö lähti liikkeelle myös siitä havainnosta, että julkinen hallinto toimii jo aktiivisessa vuorovaikutuksessa niin poliittisten puolueiden, yritysmaailman edustajien kuin työmarkkinajärjestöjen kanssa. Sen sijaan kansalaisyhteiskunnan muu, hiljalleen lisääntyvä aktiviteetti on jäänyt vaille huomiota.

Hyvän hallinnon on OECD:n mukaan oltava vastuunalaista. Kansalaisten on tiedettävä, kuka tai mikä viranomainen on vastuussa mistäkin asiasta. Hyvän hallinnon on oltava avointa ja läpinäkyvää. Sen on toimittava niin, että kansalaisilla on aina käytettävissään riittävästi relevanttia tietoa siitä, mitä poliittisessa päätöksenteossa ja hallinnossa tapahtuu. Kansalaisten on voitava saada mielipiteensä kuuluviin ja ne on pyrittävä ottamaan huomioon poliittisten ohjelmien suunnittelussa ja täytäntöönpanossa.

OECD on työstänyt raportteja, joissa vastuunalaista, lähinäkyvää ja avointa hallintoa ehdotetaan edistettäväksi kolmella eri tavalla. Ne ovat informaatio, konsultaatio ja päätöksentekoon osallistuminen. Informaatiolla tarkoitetaan tässä kehitystyössä julkisen hallinnon kansalaisille jakamaa tietoa. Sen tulee olla riittävä, relevanttia ja helposti saatavilla. Sen tuottamisessa on myös pidettävä mielessä ajallemme ominainen informaatiotulva. Erilaista informaatiota on yhteiskunnassa tarjolla yllin kyllin. Haasteelliseksi ongelmaksi nousee se, millä tavalla kansalaiset oppivat seulomaan informaatiotulvasta sen, mikä kulloinkin on relevanttia. Konsultaatio tarkoittaa OECD:n suunnitelmissa sitä, että julkisen hallinnon esityslistalla olevissa asioissa kuullaan riittävästi kansalaismielipidettä. Päätöksentekoon osallistuminen tarkoittaa sitä, että kansalaisille annetaan mahdollisuuksia tehdä aloitteita ja esityksiä ja osallistua suoraan päätöksentekoon.

Ruotsin demokratiatoimikunta. Monissa maissa on viime vuosina käynnistetty hankkeita, joiden tavoitteena on edistää julkisvallan välistä vuoropuhelua. Ruotsin hallitus asetti vuonna 1997 demokratiatoimikunnan, jonka tehtävänä oli pohtia, millä tavalla ruotsalaisen yhteiskunnan tulee vastata demokraattisen järjestelmän ja kansalaisten yhteiskunnallisen osallistumisen haasteisiin 2000-luvun alussa. Toimikunta tarkasteli työssään⁶ talouden kansainvälisty-

⁵ OECD: *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*. Paris: OECD 2002.

⁶ En uthållig demokrati. Politik för folkstyrelse på 2000-talet. Demokratiutredningens betänkande. SOU 2000: 1.

mistä, Ruotsin jäsenyyttä Euroopan unionissa, nykyaikaista informaatioteknologiaa, tiedotusvälineiden roolin muutosta sekä kehityspiirteitä niin julkisessa sektorilla kuin kansalaisyhteiskunnassa.

Vuonna 2000 ilmestyneessä loppuraportissaan Ruotsin demokratiatoimikunta piti tärkeänä toimintaa demokraattisen tietoisuuden vahvistamiseksi. Se edellyttää kasvatustyötä, jossa korostetaan ihmisten tasa-arvoa, heidän erilaisten kulttuuritaustojensa ymmärtämistä ja demokraattisten toimintaperiaatteiden arvostamista. Koululla on tässä kasvatustyössä ratkaisevan tärkeä rooli.

Toiseksi demokratiatoimikunta korostaa kansalaisten osallistumismahdollisuuksien ja osallistumisen lisäämistä. Poliittinen osallistuminen ei saa rajoittua vain siihen, että kansalaiset käyvät vaalipäivänä äänestämässä ja jättävät muuten yhteiskunnalliset asiat ammattipoliitikkojen hoidettavaksi. On kehitettävä osallistuvaa ja keskustelevaa demokratiaa, jossa kansalaiset voivat osallistua ja vaikuttaa myös vaalien välisinä aikoina. Puolueilta se edellyttää uudenlaisia toimintamuotoja ja tapoja laajojen kansanjoukkojen kohtaamiseen.

Kolmanneksi demokratiatoimikunta painottaa paikallisen itsehallinnon vahvistamista. Eräänä keinoja paikallisen itsehallinnon vahvistamiseksi toimikunta ehdottaa, että kunnallisvaaleja ei tulisi järjestää samaan aikaan valtiopäivävaalien kanssa, vaan ne tulisi järjestää erikseen. Näin paikalliset kysymykset saisivat kunnallisvaaleissa aikaisempaa suuremman painon. Tämä ruotsalaisten kokemus kannattaa pitää mielessä, kun Suomessa käydään keskustelua useiden eri vaalien mahdollisesta yhdistämisestä.

Neljänneksi demokratiatoimikunta korostaa OECD:n ohjelmatyön tapaan sitä, että julkisessa toiminnassa on aina oltava selkeät periaatteet siitä, kuka on vastuussa mistäkin asiasta.

Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma. Julkisen vallan edustajien ja kansalaisyhteiskunnan välisen vuorovaikutuksen lisäämiseen on kiinnitetty huomiota myös Suomessa. Eri ministeriöissä on toteutettu tätä vuorovaikutusta edistäviä osallisuushankkeita, joiden tuloksia koottiin yhteen valtioneuvoston selonteossa kansalaisten suoran osallistumisen kehittymisestä.⁷ Erityistä painoarvoa asia sai, kun valtioneuvosto viime vuonna käynnisti kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman. Sen tavoitteet tiivistyvät neljään kokonaisuuteen.

- (1) Koulun ja oppilaitosten tulee tukea kasvua aktiiviseen ja demokraattiseen kansalaisuuteen elinikäisen oppimisen periaatteen mukaisesti. Suomen kansalaisuuden ohelma kasvatuksessa tulee ottaa huomioon EU:n kansalaisuus ja maailmankansalaisuus.
- (2) Kansalaisyhteiskunnan juridisten ja hallinnollisten toimintaedellytysten on oltava kansalaistoiminnan kannalta suotuisia ja ajanmukaisia. Kolmannen sektorin tutkimus-, koulutus- ja kehittämisspalveluita tulee kehittää.
- (3) Perinteisiä ja uusia kansalaisvaikuttamisen kanavia ja mahdollisuuksia kehitetään niin, että ne tukevat kansalaisten täyttä osallistumista yhteisöjen ja yhteiskunnan toimintaan. Julkisella hallinnolla tulee olla tarpeelliset työkalut ja asenteellinen valmius keskusteluun kansalaisten kanssa.

⁷ Valtioneuvoston selonteko kansalaisten suoran osallistumisen kehittämisestä. VNS 3/2002.

- (4) Edustuksellisen demokratian rakenteiden ja käytäntöjen tulee toimia hyvin kaikilla päätöksenteon tasoilla ja niissä tulee ottaa huomioon suuret yhteiskunnalliset muutokset tietoyhteiskunnasta globaalistumiseen.

Kun halutaan lisätä kansalaisten kiinnostusta yhteiskunnallisia asioita kohtaan sekä heidän edellytyksiään ja haluaan osallistua ja vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon, on erikseen tarkasteltava sitä, miten yksittäisten kansalaisten osallistumisedellytyksiä voidaan kehittää ja toisaalta sitä, miten demokraattisen järjestelmän instituutioita voidaan kehittää siten, että se antaa tilaa ja kannustaa kansalaisia nykyistä aktiivisempaan osallistumiseen ja ohjaa poliittisia päätöksentekijöitä ja viranomaisia nykyistä aktiivisempaan vuoropuheluun kansalaisyhteiskunnan edustajien kanssa.

Kansalaisuuteen kasvaminen. Kansalaisten tiedot poliittisista asioista vaikuttavat ratkaisevasti heidän edellytyksiinsä ja halukkuuteensa osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan. Tähän on demokratian kehittämistyössä kiinnitettävä erityistä huomiota. Yhteiskunnan toimintatapojen opettamiseen tähtäävällä kansalaiskasvatuksella tulee olla nykyistä suurempi painoarvo lasten ja nuorten koulutyössä. Nykyaikainen yhteiskunta on monimutkainen. Emme saa synnyttää tilannetta, jossa suuri osa nuorista ikäluokista kokee yhteiskunnalliset asiat käsittämättömänä kaaoksena ja sen takia menettää sekä kiinnostuksensa että edellytyksensä toimia yhteiskunnassa aktiivisena kansalaisena.

Aikamme postmoderni yksilöllisyys asettaa kansalaiskasvatukselle suuria haasteita. Jos yksilökeskeisyys saa liian korostuneen aseman, ihmiset alkavat suhtautua välinpitämättömästi yhteisiä asioita kohtaan, kun jokainen on kiinnostunut vain omista henkilökohtaisista asioistaan. Tällaisessa liikakorostuneen individualismin tilanteessa ihmiset kyllä mieluummin pitävät kiinni omista oikeuksistaan, mutta eivät oivalla, että oikeuksien kääntöpuolena on aina myös velvollisuuksia.

1990-luvulla käynnistynyt keskustelu sosiaalisesta pääomasta antaa kiinnostavia virikkeitä aktiivista kansalaisyhteiskuntaa koskevaan keskusteluun. Keskustelu on osoittanut ihmisten välisen yhteisöllisyyden, vuorovaikutusverkostojen, ihmisten välisen luottamuksen ja näihin kaikkiin liittyvän tapakulttuurin suuren merkityksen. On yhteisöjä, joissa ihmisten välinen vuorovaikutus on aktiivista ja ihmiset pohtivat yhdessä asioita. Tällaisissa yhteisöissä ihmiset kasvavat aktiivisiksi kansalaisiksi. Toisaalta on tapakulttuuriltaan privatisoituneita yhteisöjä. Niissä ihmisten välinen vuorovaikutus on niukkaa. Tällaisista yhteisöistä puuttuu yhteisöllisen vuorovaikutuksen rakentama sosiaalinen pääoma, mutta tällaiset yhteisöt eivät myöskään kasvata ihmisiä aktiiviseen kansalaisuuteen. Tarvitaan tutkimustoimintaa siitä, miten aktiivista kansalaisuutta edistävää sosiaalista pääomaa voidaan erilaisissa yhteisöissä vahvistaa. Työ tulin tulee olemaan helppoa. Tapakulttuurin muuttamisesta kun ei voida säätää lailla.

Puolueet. Puolueet käyttävät merkittävää valtaa poliittisessa kasvatustyössä sekä asettaessaan ehdokkaat kunnallisiin ja valtiollisiin vaaleihin. Esimerkiksi eduskuntavaaleissa puolueet valitsevat noin 400 000:sta puoluejäsenestä noin 2 000 ehdokkaaksi eduskuntavaaleihin. Sen jälkeen kansalaiset valitsevat vaaleilla 200 kansanedustajaa 2 000:sta ehdokkaasta. Ehdokasasetteluvaiheessa karsintasuhde on viisi tuhannesta. Tuhannen hengen jäsenjoukosta keski-

määrin joka viides valitaan ehdokkaaksi. Varsinaisessa eduskuntavaalissa kansalaiset valitsevat joka kymmenennen ehdokkaan kansanedustajaksi.

Edellä kuvattu karsintasuhteiden ero osoittaa, että kansanedustajaehdokkaiden valinnassa käytetään merkittävää yhteiskunnallista valtaa. On tarpeen pohtia sitä, tulisiko vaalien ehdokasasetteluvaihetta jollakin tavalla uudistaa. Olisiko esimerkiksi paikallaan kehittää sellaisia esivaalijärjestelmiä, joihin osallistuminen ei edellytä puolueen jäsenyyttä. Puolueiden sisäisistä jäsenäänestyksistä ja esivaaleista on eri maissa käytössä toisistaan poikkeavia järjestelyjä. Kannattaa miettiä, voidaanko ehdokasasettelun tapoja uudistaa siten, että se lisäisi kansalaisten kiinnostusta vaaleja kohtaan ja luottamusta demokratian toimivuuteen.

Vaalitapa. On erilaisia näkemyksiä siitä, voidaanko vaalitapaa uudistamalla lisätä kansalaisten äänestysaktiivisuutta. Poliitiikan tutkijoiden eri vaalijärjestelmistä tekemät vertailevat tutkimukset osoittavat, että eräät vaalijärjestelmän piirteet vaikuttavat kansalaisten äänestysaktiivisuuteen.⁸ Tällöin on kysymys mm. siitä, miten äänestäjäksi rekisteröiminen tehdään ja kuinka helppoa varsinaisen äänestäminen on. Myös se laskentatapa, jolla paikat annettujen äänen perusteella jaetaan, voi vaikuttaa äänestysaktiivisuuteen.

Suomessa äänioikeutetut äänestäjät rekisteröidään vaaliluetteloon automaattisesti vaaliviranomaisten toimesta toisin kuin monissa muissa maissa. Tässä asiassa suomalaista vaalijärjestelmää ei enää voi tehdä äänestäjälle nykyistä vaivattommaksi. Myös äänen antaminen on Suomessa helppoa, kun vaaleissa voi äänestää myös ennakkoon ja erityisestä syystä (esim. vammaisuus tai sairaus) voi äänestää vaikkapa kotonaan. Äänestyspaikkojen saavutettavuutta tulee kuitenkin edelleen parantaa.

Suhteellisen vaalittavan on joissakin tutkimuksissa havaittu nostavan äänestysaktiivisuutta enemmistövaalitapaan verrattuna. Havaintoa on perusteltu sillä, että suhteellista vaalitapaa käytettäessä myös sellaisilla ryhmillä, joilla on vain vähän kannatusta, on suurempi motivaatio äänestää vaaleissa. Enemmistövaalitapaa käytettäessä pienryhmillä ei ole mahdollisuuksia saada omaa edustajaansa valituksi.

Ei kuitenkaan ole päivän selvää, että suhteellinen vaalitapa kannustaa enemmistövaalitapaa vilkkaampaan äänestysosanottoon. Enemmistövaalitapa voi näet tuottaa sellaisia parivertailuasetelmia ja niihin liittyviä vastakohtaisuuksia, jotka aktivoivat ihmisiä ottamaan kantaa kahden kilpailevan vaihtoehdon välillä.

Suomessa pienten puolueiden mahdollisuudet saada edustajiaan valituksi eduskuntavaaleissa vaihtelevat tuntuvasti vaalipiirin koon mukaan. Pienimmissä vaalipiireissä puolueen on saatava jopa 15 prosenttia äänistä saadakseen edustajansa valituksi. Suurissa vaalipiireissä yhden ehdokkaan läpimenoon tarvitaan vain noin kolme prosenttia äänistä. Vaikka piilevä äänikynnys vaihtelee näin paljon vaalipiiristä toiseen, ei Suomessa ole voitu pitävästi osoittaa, että vaalipiirin koolla olisi selvä vaikutus äänestysaktiivisuuteen. Tilastojen valossa vuoden 2003 eduskuntavaalien äänestysaktiivisuus oli kuitenkin alhaisinta juuri kaikkein pienimmissä

⁸ Jocelyn A. Evans: *Voters and Voting*. London: SAGE Publications 2004.

vaalipiireissä. Tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden kannalta vaalipiirien suuria kokoeroja voi pitää ongelmallisena.

Vastuunkannon ja vaihtoehdon selkeys. Poliitiikan tutkijat ovat eri maita vertailevissa tutkimuksissa havainneet, että ihmiset äänestävät vaaleissa vilkkaammin, jos poliittinen päätöksenteko on organisoitu siten, että kansalaisilla on selkeä kuva siitä, ketkä ovat vastuussa harjoitettusta politiikasta. Niin ikään on havaittu, että kansalaiset äänestävät vaaleissa aktiivisemmin, jos istuvalle hallitukselle tai hallituspuolueiden rintamalle on vaaleissa tarjolla selkeä vaihtoehto. Sekä selkeän vastuunalaisuuden periaate että selkeän vaihtoehdon periaate toteutuvat Suomen politiikassa vaillinaisesti. Varsinkin laajapohjaiset hallituskoalitiot ovat kansalaisten keskuudessa vaikeuttaneet kuvan muodostamista siitä, ketkä ovat vastuussa harjoitetusta politiikasta. Hallitusvaihtoehtojen suhteen Suomessa on myös tapana, että puolueet eivät ennen vaaleja ota kantaa vaalien jälkeiseen hallituspohjaan. Ruotsin ja Norjan poliittisessa elämässä esiintyvä blokkipoliittikka tarjoaa vaaleissa kansalaisille selvemmin toisistaan erottuvia vaihtoehtoja. Se on omiaan lisäämään äänestysaktiivisuutta, kun kansalaiset ryhtyvät ottamaan kantaa siitä, kumman blokin he toivovan vaalien jälkeen hallitsevan maata.

Edustuslaitokset. OECD:n kansalaiskumppanuushankkeissa tarkastellaan vain toimeenpanevan virkamieshallinnon ja kansalaisyhteiskunnan vuoropuhelua. Myös Suomessa toteutetut osallisuushankkeet ovat painottuneet toimeenpanevan hallinnon ja kansalaisten väliseen vuoropuheluun. Tämän näkökulman lisäksi tulisi virittää keskustelua siitä, millä tavalla edustuslaitosten ja kansalaisyhteiskunnan, poliitikkojen ja kansalaisten välistä vuoropuhelua voidaan edistää. Tällä alueella on monia kysymyksiä, joita tulisi selvittää. Voidaanko demokratian toimivuutta parantaa kehittämällä kansalaisten aloitemahdollisuuksia niin kunnallisessa kuin valtiollisessa päätöksenteossa? Millä tavalla kuntien hallitus- ja lautakuntatyöskentelyä voitaisiin tuoda lähemmäksi kuntalaisia? Pitäisikö poliittisten hankkeiden valmistelutyössä 1990-luvulla suosioon nousseen selvityshenkilökäytännön sijasta uudelleen lisätä laajapohjaisempaa komiteatyöskentelyä, jossa kansalaisjärjestöjen ääni kuuluisi aikaisempaa enemmän.

Kansanäänestykset. Demokratian kehittämistalkoissa kuulee usein vaatimuksia kansanäänestysten käytön lisäämisestä. Kansanäänestysdemokratian kannattajien mukaan tämän päivän kansalaiset haluavat aikaisempaa enemmän osallistua itse tärkeitä asiakysymyksiä koskevaan päätöksentekoon. Kansanäänestysdemokratian vastustajat taas katsovat kansanäänestysten sopivan huonosti parlamentaariseen demokratiaan, koska se rajoittaa vaaleilla valitun eduskunnan ja sille vastuunalaisen hallituksen mahdollisuuksia toteuttaa johdonmukaisesti omaa poliittista linjaansa. Se heikentää parlamentaariseen järjestelmään kuuluvaa vastuunalaisuuden selkeyden periaatetta.

Kansalaiset joka tapauksessa haluaisivat lisää kansanäänestyksiä. Vaalit ja edustuksellinen demokratia Suomessa -tutkimushankkeen viime vuonna kokoamassa haastatteluaineistossa kaksi kolmasosaa vastaajista olisi sitä mieltä, että tärkeät yhteiskunnalliset kysymykset pitäisi entistä useammin päättää kansanäänestyksellä. On kuitenkin mielenkiintoista havaita, että kansanäänestysten lisääntynyttä käyttöä kannattavat eniten ne, jotka ovat vähiten kiinnostuneita politiikasta samoin kuin ne, joiden tiedot politiikasta ovat kaikkein heikoimmat. Kansanäänest-

tyksissä asioihin otetaan usein kantaa pikemminkin tunteella kuin tietoon perustuvalla harkinnalla. Toisaalta kansanäänestyksiin liittyvät kampanjat ovat massiivisia tapahtumia, joissa poliitikot ja laajat kansanjoukot ovat vuorovaikutuksessa keskenään yksilöityyn poliittiseen hankkeeseen liittyvän keskustelun merkeissä. Tässä suhteessa kansanäänestykset toteuttavat hyvin keskusteleavan demokratian tavoitetta. Kansanäänestykset voivat sekä aktivoida kansalaisia yhteiskunnalliseen osallistumiseen että lisätä merkittävästi heidän tietojaan käsiteltävänä olevasta asiakysymyksestä.

Kansalaisyhteiskunnan muuttuvista kehityspiirteistä huolimatta vaalit ovat edelleen tavallisin ja tärkein areena, jolla kansalaisten pääosa osallistuu poliittiseen toimintaan. Jos haluamme lisätä kansalaisten osallistumista vaaleihin, emme voi rajoittaa huomiotamme vain vaalien toimeenpanoon liittyviin kysymyksiin. Ainakin yhtä tärkeätä on luoda edellytyksiä aktiiviselle kansalaisuudelle ja modernisoida sekä puoluetoimintaa että edustuksellisen demokratian instituutioita oman aikamme kansalaisyhteiskunnan tarpeita vastaavaksi.