



OPAS SUORAAN DEMOKRATIAAN

Rolf Büchi, Nadja Braun
ja Bruno Kaufmann

into
pamfletti

OPAS SUORAAN DEMOKRATIAAN

**Rolf Büchi, Nadja Braun,
Bruno Kaufmann**

Suomentanut Irina Kyllönen

Into-pamfletit tarkastelevat maailmaa eri kulmista, arkailematta, mutta puheet perustellen. Ärhäkät puheenvuorot avaavat uusia näkymiä, keskustelevat poliittisista vaihtoehdoista ja luovat suuntaa konkreettisille toimille. Puheenvuorokirjat tallaaavat ranskalaisen Le Monde diplomatique -pokkarisarjan avaamaa polkua, rohkeina ja asenteella. Into-pamflettikirjojen sarjassa julkaistaan 4–6 pökkaria vuodessa.

Oikeusministeriö on tukenut tätä hanketta.

Alkuteos: Guidebook to Direct Democracy
Copyright © 2007 Initiative & Referendum Institute Europe

Tuotanto:

into

Into Kustannus Oy
Hämeentie 48, 00500 Helsinki

www.intokustannus.fi

Kustantaja:

LIKE

Like Kustannus
Liisankatu 16
00170 Helsinki

www.like.fi

Kannen kuva: Karstein Volle
Paino: Otavan Kirjapaino, Keuruu 2008
ISBN: 978-952-01-0221-0

Päätösten vuosi ...	19
Näyttämöllä kansalaiset ...	29
Paluu tulevaisuuteen ...	39
Keskitetään jos on pakko, hajautetaan jos voidaan	49
Tytyväisten häviäjien maa ...	57
Jura: demokratiaa, ei nationalismia ...	65
Myytti epäpätevistä kansalaisista ...	75
Ääneen ajateltua ...	85
Lisäarvoa äänestämällä ...	93
Hyvin suunniteltu, puoliksi tehty ...	103
Suoran demokratian rajat ...	115
Siboné Oroza: Poliittinen kouluni – Helsingin kaupunkimetsäliike ...	129
Suomessako suora demokratia? ...	137
Katsaus suoran demokratian maailmanlaajuiseen tilaan ...	151

ESIPUHE

Demokratian vahvistamiseen tarvitaan suoraa demokratiaa

Hyvä lukija,

otin mielelläni vastaan tehtävän lausua avaussanat tähän teokseen. Eurooppalainen demokratiaverkosto The Initiative and Referendum Institute Europe julkaisee säännöllisesti suoran demokratian opaskirjaa, jonka tarkoituksena on suunnata huomio suoran demokratian mahdollisuuksiin nykypäivän edustuksellisissa demokratioissa sekä käynnistää keskustelua poliittisen päätöksentekojärjestelmän periaatteista ja ydinkysymyksistä. Teoksen lähtökohtana on valottaa suoran demokratian mahdollisuuksia käytännössä. Käsissäsi oleva julkaisu on vuoden 2008 opaskirjan uudistettu suomenkielinen laitos, johon on sisällytetty myös kaksi Suomea käsittelevää artikkelia.

Maailmanlaajuisessa tarkastelussa Eurooppa näyttäytyy maanosana, jossa suoran demokratian keinot ovat ehkä laajimmin käytössä. Esimerkiksi kansanäänestys suoran demokratian välineenä on yleistynyt Euroopassa erityisesti viimeisten kahden vuosikymmenen aikana. Suomi ei sijoitu Euroopan sisäisessä suoran demokratian vertailussa kärkijoukkoille. Suomessa on järjestetty vuoden 1945 jälkeen

vain yksi valtiollinen kansanäänestys, äänestys Suomen liittymisestä Euroopan unioniin vuonna 1994. Valtiollinen kansanäänestys on Suomessa oikeudelliselta luonteeltaan neuvoa-antava, eikä sitova kuten useimmissa muissa maissa, ja sen järjestämisestä päättää eduskunta lailla. Meillä ei tunneta valtiollista kansalaisaloitetta eivätkä äänestäjät pääse suoraan vaikuttamaan kansanäänestyksen järjestämiseen.

Olemme mielestäni vaiheessa, jossa on arvioitava uudelleen aikaisempia ratkaisuja suoran demokratian asemasta osana poliittista järjestelmää. Vaikka puheet edustuksellisen demokratian kriisistä voivat olla vielä ennenaikaisia, on silti otettava vakavasti ajassa näkyvät merkit: äänestysaktiivisuus on laskenut jo pitkään, kuntavaaleissa ja europarlamenttivaaleissa jopa hälyttävän alhaiselle tasolle. Kansalaiset jakautuvat yhä selvemmin aktiivisiin ja osallistuviin sekä toisaalta politiikasta ja puolueista vieraantuneisiin ja syrjäytyviin. Vertailututkimusten mukaan suomalaisten usko omiin vaikutusmahdollisuuksiin on heikko. Toisaalta yhteiskunnan erilaisilla ryhmillä on tarve vaikuttaa suoraan politiikan asiaratkaisuihin, jolloin edustuksellisen järjestelmän vaikutusmahdollisuudet koetaan riittämättömiksi.

Suoran demokratian vahvistamisessa on kyse vallan tasaisemmasta jakamisesta. Suora demokratia voi nyky maailmassa kuitenkin olla vain edustuksellista demokratiaa täydentävää. Suoraa demokratiaa ja edustuksellista järjestelmää ei tulisikaan nähdä toisilleen vastakkaisina. Suoran demokratian keinoilla voidaan tukea ja vahvistaa edustuksellista järjestelmää sekä säilyttää luottamus yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Suoran demokratian avulla voidaan tuoda poliittiselle agendalle asioita, joita valtielimet ja poliittiset puolueet ovat jättäneet huomiotta. Tämä saattaa herkistää poliittisen järjestelmän vastaanottavaisemmaksi kansalaisten

toiveille ja ehkäistä äänestäjien vieraantumista ja voimattomuuden tunnetta. Suoralla demokratialla voidaan myös lisätä poliittisten päätösten legitimitettä ja avata yhteiskunnan kehityksen ja päätöksenteon lukkoja.

Uskon, että tämä teos luo mittavalla tietomäärällään hyvää pohjaa kotimaiselle keskustelulle demokratian kehittämisestä ja suoran demokratian mahdollisuuksista sekä palvelee käytännön näkökulmansa ansiosta asiasta kiinnostuneita monin eri tavoin.

Tuija Brax
Oikeusministeri

JOHDANTO

Aloitteita ja äänestyksiä – kuinka demokratiasta tehdään entistä edustavampaa?

Ensimmäistä kertaa historiassa näin moni äänestäjä on vaikuttanut näin moneen poliittiseen päätökseen. Costa Ricassa äänestettiin vapaakauppasopimuksesta Yhdysvaltojen kanssa. Thaimaassa ja Sambiassa kansalaiset äänestivät uudesta perustuslaista. Latvialaiset sanoivat viimeisen sanan kansallisesta turvallisuuslaista. Romanianlaiset hylkäsivät kansanäänestyksessä ehdotuksen asettaa presidentti syytteeseen. Italiassa vaalijärjestelmän uudistamista vaatineeseen aloitteeseen kerättiin 821 000 allekirjoitusta – lähes kaksi kertaa enemmän kuin kansanäänestyksen järjestäminen edellyttää. Hongkongissa ja Brasiliassa kansalaisjärjestöt ajoivat omia äänestyksiään.

Myös alue- ja paikallishallinnossa on viime vuosina tehty runsaasti kansalaispäätöksiä. Esimerkiksi Kanadan väkirikkaimman maakunnan Ontarion asukkaat äänestivät uudesta vaalilaista. Yhtä ahkerasti tehtiin oman kaupungin tai maakunnan toimintaa käsitteleviä kansalaisaloitteita. Kansalaiset ryhtyivät keräämään allekirjoituksia myös valtioiden rajat ylittäviin aloitteisiin. Euroopan unionissa aloitettiin yli kaksikymmentä usean jäsenvaltion laajuista kampanjaa, joiden aikana kerättiin yhteensä miljoona allekirjoitusta erilais-

ten asioiden puolesta; osa kampanjoista ehdittiin jo saattaa päätökseenkin. Kampanjoilla ajettiin muun muassa geenimuunnellun ruoan merkintäpakkoa ja vaadittiin yleiseurooppalaista kansanäänestystä Euroopan unionin uudesta perussopimuksesta.

Suoran demokratian suosion kasvu vuosina 2006–2007 ei ole uusi trendi. Pikemminkin vanha kehityssuuntaus on vain vahvistunut. Vuosituhannen vaihteesta lähtien yhä useampi valtio on ryhtynyt vaalien ohella järjestämään kansanäänestyksiä eli referendumeja asiakysymyksistä. Yhä useammat ihmiset voivat myös vaikuttaa politiikan asialistaan kansalaisaloitteen kautta. Edustuksellista demokratiaa uudistetaan ja nykyaikaistetaan ympäri maailmaa. Suoran demokratian toimintatapoja yhdistetään välillisen päätöksenteon rakenteisiin. Koko poliittinen järjestelmä saa uutta virtaa, ja ennen kaikkea järjestelmän uskottavuus kansalaisten silmissä kasvaa. Vielä muutama vuosi sitten asiat näyttivät kovin erilaisilta.

Vuonna 1980 maailman ihmisten vähemmistö (46 prosenttia 54 eri maassa) asui valtiossa, joka täytti demokratialle asetettavat vähimmäisehdot: niissä oli demokraattinen lainsäädäntö, perusihmisoikeuksia kunnioitettiin, poliittiset puolueet olivat sallittuja ja vaalit olivat vapaat. 25 vuotta myöhemmin jo 130 valtiota täyttää nämä samat ehdot, eli yli 70 prosenttia maailman ihmisistä elää kutakuinkin ”demokraattisissa” olosuhteissa. Kehitys on ollut merkittävää ja se on luonut pohjan seuraavalle isolle askeleelle: demokratian demokratisoimiselle.

Valta jakoon

Suora demokratia, eli kansalaisten oikeus osallistua suoraan poliittiseen päätöksentekoon, on demokratian demokratisoimisen ydin. Suora demokratia edellyttää nykyistä paljon tasaisempaa vallanjakoa yhteiskunnan eri ryhmien välillä. Siksi suorasta

demokratiasta kiistellään yhtä paljon kuin yleisestä ja yhtäläisestä vaalioikeudesta aikanaan. Suoran demokratian vastustajat käyttävät usein perusteluja, jotka ovat ristiriidassa demokratian ytimen eli kansanvallan periaatteen kanssa: ”kansalaisilla ei ole tärkeiden poliittisten päätösten tekemiseen vaadittua pätevyyttä”, he voivat sanoa. Loppujen lopuksi nykyaikainen suora demokratia on kuitenkin väylä, jolla edustuksellinen demokratia voi täyttää tehtävänsä. Suoran demokratian avulla edustuksellinen järjestelmä tuottaa päätöksiä, jotka ovat kansalaisten mielen mukaisia.

Initiative and Referendum Institute (IRI) perustettiin vuonna 2001. Saksassa, Sveitsissä ja Belgiassa toimiva IRI on riippumaton eurooppalainen tutkimuslaitos, joka keskittyy nykyaikaiseen suoraan demokratiaan. Instituutin tavoitteena on moninkertaistaa maailman ihmisten, erityisesti eurooppalaisten, tiedot suoran demokratian historiasta ja siitä, kuinka se toimii nykyään.

Tämä opaskirja tarkastelee erityisesti Sveitsiä, jossa suoralla demokratialla on maailman pisimmät perinteet ja laajin pohja. Kuluneiden 150 vuoden aikana kansalaisten osallistumisoikeuksia on jatkuvasti laajennettu. Tällä hetkellä sveitsiläiset voivat vaikuttaa politiikkaan kaikilla päätöksenteon tasoilla (valtion ja kantonin eli osavaltion tasolla sekä paikallisesti) ja kaikilla politiikan alueilla, jopa ulkopoliitikassa.

Kirja ei kuitenkaan rajoitu Sveitsiin. Alppimaan kokemukset asetetaan eurooppalaiseen ja maailmanlaajuiseen yhteyteen: sekä Euroopassa että koko maailmassa yhteisen päätöksenteon oikeus on saapumassa yhä useampien ihmisten ulottuville. Yhä useammassa maassa kansalaisten vaikuttamisoikeus ei enää rajoitu pelkkään mahdollisuuteen valita puolueita ja niiden edustajia parlamentteihin ja valtuustoihin. Näiden valintojen ohessa kansalai-

set saavat oikeuden vaikuttaa politiikan suuntaan kansalaisaloitteiden kautta sekä päättää merkittävistä kysymyksistä kansanäänestyksissä.

Edustuksellisen demokratian täydentäjä

Suora demokratia vakiintui edustuksellisen demokratian täydentäjäksi Sveitsissä jo 1800-luvulla. Sen jälkeen suoran demokratian menetelmiä on kehitetty ja jalostettu. Sveitsin kansalaiset ovat runsaan sadan vuoden aikana osallistuneet satoihin kansanäänestyksiin, joiden myötä he ovat oppineet tekemään päätöksiä oleellisista asiakysymyksistä kaikilla politiikan tasoilla paikallisesta liittovaltion tasolle. Millä tavalla kansalaiset käytännössä oikein osallistuvat päätöksentekoon? Mitkä ovat ne poliittiset välineet, joita he voivat käyttää? Kuinka ne toimivat? Mitä suoria ja välillisiä vaikutuksia tällä on? Tämä kirja vastaa näihin ja moniin muihin kysymyksiin.

Sveitsissä suora demokratia merkitsee sitä, että sitova kansanäänestys järjestetään joko siksi, että joukko äänestäjiä vaatii sitä, tai siksi, että perustuslaki edellyttää kansanäänestyksen järjestämistä. Kansanäänestystä ei voida järjestää hallituksen aloitteesta. Suoran demokratian välineet on tarkoitettu tasaamaan vallanjakoa kansalaisten ja poliitikkojen välillä: siksi oikeus vaatia kansanäänestystä on rajattu ainoastaan kansalaisten käyttöön. Nämä käytännöt hyödyttävät vain äänestäjiä, eivät puoluepolitiikkaa tai hallituksen ja parlamentin omia etuja.

Sveitsissä ei ole käytössä *plebiskiittiä* eli neuvoo-antavaa kansanäänestystä, jonka järjestämistä valtanpitäjät – presidentti, parlamentti tai hallitus – vaatisivat ja ohjaisivat.

Sveitsin suoran demokratian kolme perusmenettelyä ovat pakollinen referendum, kansalaispäättös ja kansalaisaloite. Pakollinen referendum

järjestetään joka kerta, kun Sveitsin parlamentti haluaa muuttaa maan perustuslakia tai tehdä siihen lisäyksen. Perustuslakiin on nimittäin kirjattu, että jokainen muutos tai lisäys pitää alistaa koko maan kattavaan kansanäänestykseen. Kansalaispäättös tarkoittaa että valinnaisen kansanäänestyksen kohteeksi voidaan alistaa mikä tahansa parlamentin hyväksymä uusi laki tai lakimuutos, jos 50 000 äänestäjää niin vaatii. Perustuslain muuttamista koskeva kansalaisaloite taas johtaa kansanäänestykseen, jos 100 000 äänestäjää tukee ehdotusta.

Kansalaisaloitteen avulla joukko äänestäjiä voi esittää koko kansan päätettäväksi sellaisia kysymyksiä, joita parlamentti ei halua käsitellä tai joiden käsittely ei ole edes tullut sen mieleen. Jos kansalaisaloite täyttää kaikki sille laissa asetetut ehdot, parlamentti tai hallitus ei voi estää kansanäänestyksen järjestämistä.

Onkin siis huomattava, että suora demokratia ja kansanäänestykset eivät suinkaan ole yksi ja sama asia: kaikki kansanäänestykset eivät ole suoran demokratian periaatteiden mukaisia. Plebiskiitin eli neuvoo-antavan kansanäänestyksen vaikutus on hyvin erilainen kuin kansalaispäättöksen. Kansalaispäättös antaa vallan kansalaisille; plebiskiitti on vallanpitäjien keino oikeuttaa omaa valtaansa. Säästyttäisiin monilta väärinymmärryksiltä ja sekaannuksilta, jos plebiskiitti ja suoran demokratian kansanäänestykset erotettaisiin toisistaan, ja jos näitä eri menettelytapoja vieläpä kutsuttaisiin eri nimillä.

Nykyaikainen, tehokas ja rauhanomainen

Kirjan ensimmäisessä luvussa seuraamme sveitsiläisen naisen elämää tavallisen vaalivuoden aikana. Tämän keskivertosveitsiläisen kalenterissa on vuoden sisällä kuudet henkilövaalit ja 30 kansanäänestystä. Hänen elämänsä seuraamalla pääsemme tar-

kastelemaan Sveitsin kansalaisen poliittista elämää ja suhdetta suoraan demokratiaan.

Toisessa luvussa seuraamme kansalaisaloitteen ja kansalaispäättöksen taivalta, niihin liittyviä poliittisia kehityskulkuja ja niiden seurauksia. Vaikka valtaosa kansalaisten aloitteista torjutaan kansanäänestyksessä, on aloitteilla merkittäviä seurauksia. Niiden ansiosta yhteiskunnassa voi tapahtua muutoksia aloitteentekijöiden toivomaan suuntaan. Ne voivat myös pysäyttää joitain prosesseja joko väliaikaisesti tai pysyvästi. Sveitsiläisen suoran demokratian perustavanlaatuinen ominaisuus on se, että äänestäjät itse tekevät kaikista tärkeimmät poliittiset päätökset. Äänestäjät voivat lisäksi jälkikäteen valvoa ja tarkastaa poliitikkojen tekemiä päätöksiä.

Sveitsin suoran demokratian syntyä ja kehitystä tarkastellaan kirjan kolmannessa luvussa. Mitkä olivat sen alkulähteet? Mitä eroja on nykyaikaisella ja esimodernilla demokratialla? Muutos 1700- ja 1800-lukujen vaihteen välillisestä demokratiasta nykymuotoiseksi liittovaltioksi, jossa on laaja suora demokratia, ei tapahtunut sulavasti. Monet niistä ongelmista, joita voidaan havaita tänä päivänä itseään ”demokraattisiksi” kutsuvissa valtioissa, olivat läsnä liberaalissa Sveitsissä vuonna 1848. Tuolloin maa oli 25 pikkuruisen valtion muodostama liitto. Se joutui ratkaisemaan hyvin samantyyppisiä ongelmia, joita 27 jäsenvaltiosta koostuva Euroopan unioni pohtii tänä päivänä. Vaaleilla valitut kansalaisten edustajat taistelivat silloin kansalaisten eduksi toimivaa suoraa demokratiaa vastaan. Sama vastustus jatkuu tänäkin päivänä.

Neljännessä luvussa tarkastellaan suoran demokratian ja liittovaltioperiaatteen välistä vuorovaikutusta sekä Sveitsin ratkaisua, joka vaatii paikallista päätöksentekoa aina kun se on mahdollista; vain sellaisissa tilanteissa, joissa ei ole muuta mahdollisuutta, tulisi päätöksenteko siirtää ylempälle por-

taalle, joko kantonin tai liittovaltion tasolle.

Kansalaisaloitteiden tärkeä tehtävä on nostaa poliittiselle asialistalle juuri ne kansalaisten tarpeet, edut ja ongelmat, joihin viranomaiset ja poliittiset puolueet eivät ole kiinnittäneet riittävästi huomiota tai joita ne ovat tarkoituksellisesti vältelleet. Suora demokratia mittaa siis tavallaan yhteiskunnan pulssia. Se on ennakkovaroitusjärjestelmänä ja yhteiskunnan peili, joka sitoo poliitikot tiukemmin kiinni kansalaisyhteiskuntaan. Viidennessä luvussa selvitetään, kuinka tämä kaikki tapahtuu. Mihin asiakysymyksiin tartutaan? Keitä ovat suoran demokratian toimijat? Millaisia seurauksia on suoralla demokratialla?

Itsetunto kohoo ja poliittiset taidot kehittyvät

Kirjan kuudennessa luvussa tutkaillaan, miten suora demokratia on muuttanut Sveitsin enemmistödemokratian konsensusdemokratiaksi. Sen sijaan, että enemmistö aina voittaisi, Sveitsissä pyritään löytämään kaikkia osapuolia tyydyttävä lopputulos. Siksi suora demokratia on yhteiskuntaa harmonisoiva työkalu: kun se on saatavilla, hyvä- ja huono-osaisien ryhmien väliset ristiriidat johtavat harvemmin väkivaltaan. Hyvä esimerkki tästä on sveitsiläisen Juran alueen konflikti, jossa suora demokratia mahdollisti itsenäisyysliikkeen ja vallanpitäjien välisen väkivallattoman yhteistyön.

Seitsemännessä luvussa siirrymme tarkastelemaan suoran demokratian vaikutuksia yksilön kehitykseen. Poliitikkojen asema edustuksellisen demokratian vallan kahvassa muokkaa päättäjien ja kansalaisten välisiä suhteita ja jopa heidän käsitäytensä demokratiasta. Suora demokratia murtaa päättäjien ja kansalaisten välillä olevan epäsuhtan, ja molempien käsitys omasta roolistaan politiikassa muuttuu. Kaiken kaikkiaan kansalaisten poliittiset oikeudet vahvistavat äänestäjien itsetuntoa ja poliit-

tista osaamista ja torjuvat vieraantumisen ja voimattomuuden tunteita.

Kahdeksannessa luvussa osoitetaan, että tämä suoran demokratian tuottama lisäarvo näkyy myös tiedotusvälineiden toiminnassa. Suora demokratia nimittäin vaatii sekä viranomaisia että mediaa näkemään erityistä vaivaa tuottaakseen kansalaiselle täsmällistä ja tasapuolista tietoa ja ollakseen jatkuvassa keskusteluyhteydessä heidän kanssaan.

Viimeaikaiset tutkimustulokset suoran demokratian synnyttämistä taloudellisista hyödyistä ovat herättäneet huomattavaa kiinnostusta ja melkoisesti hämmästyä. Maalaisjärki on tavannut väittää, että kansalaisille annetut laajat vaikuttamisoikeudet jarruttavat uusien ajatusten syntymistä ja taloudellista kehitystä. Vertailututkimukset ovat kuitenkin osoittaneet, että vaikutus on päinvastainen. Yhdeksännessä luvussa osoitetaan, kuinka laajalle levinnyt suora demokratia itse asiassa vahvistaa kansantaloutta, vähentää veronkiertoa ja pienentää julkista velkaa.

Maailmanlaajuisia suoraa demokratiaa

Kirjan luvuissa 10–13 näytetään, etteivät suoran demokratian hyödyt suinkaan automaattisesti seuraa yllä kuvattujen menetelmien käyttöönotosta. Jotta suora demokratia voisi toimia oikein, hyödyntää piilevät kykynsä ja täyttää julkiset odotukset, koko järjestelmän tulee olla hyvin suunniteltu ja huolellisesti toteutettu.

Joukko kansainvälisiä järjestöjä käynnistää vuonna 2008 ainutlaatuisen projektin, joka käsittelee kansalaisystävällisiä osallistumistapoja. Hankkeen lähtölaukaus on Sveitsin Aaraussa järjestettävä maailmankonferenssi, jossa julkistetaan uusia suoraan demokratiaan liittyviä suosituksia ja koulutusmateriaaleja (www.worlddemocracyforum.info). IRI uskoo, että tämä ensimmäinen maailmanlaajui-

nen suoraan demokratiaan keskittyvä foorumi tarjoaa yksityisille ja julkisille tahoille valtavasti mahdollisuuksia luoda kumppanuussiteitä. Yhdessä voimme tehdä edustuksellisesta demokratiasta sekä edustavampaa että demokraattisempaa!

IRI:n suoran demokratian opaskirjaa on saatavilla useilla eri kielillä. Kirjan sisältö on monen vuoden kovan tutkimus- ja toimitustyön tulos. Työhön on osallistunut monia yksityisiä ihmisiä ja instituutioita joko suoraan tai epäsuorasti. Tämä teos on Suomea varten toimitettu laitos.

Hyvä lukija, toivomme, että tekemämme työn tulokset innostavat, auttavat ja rohkaisevat sinua. Toivomme, että suhtaudut kriittisesti käsittelemme aiheisiin. Otamme kiitollisina vastaan kaikenlaista palautetta tästä kirjasta sekä ehdotuksia opaskirjan tulevaa laitosta silmällä pitäen.

*Rolf Büchi, Nadja Braun ja Bruno Kaufmann
Helsinki ja Marburg syyskuussa 2008*



1

Päätösten vuosi

Astrid R. asuu Zürichissä. Yhden vuoden aikana hän äänesti kuusissa henkilövaaleissa ja kolmessakymmenessä kansanäänestyksessä. Äänestysurakka ei ollut Astridin mielestä liian vaativa: hän kantaa mielellään suoran demokratian tuoman vastuun. Seurataanpa yhden naisen poliittista vuotta Sveitsin suurimmassa kaupungissa.

Suora demokratia on todellinen haaste ja vaatii valmistautumista. Äänestyspäivänä kansalaisen eteen voidaan tuoda päätettäväksi lukuisia asioita. Äänestäjät päättävät muun muassa vuokrien ja sairausvakuutusmaksujen tasosta. Entä julistetaanko Sveitsiin neljä vuosittaista autotonta sunnuntaita? Miten vammaisten tasavertaiset oikeudet taataan? Mistä ydinvoimalle etsitään vaihtoehtoja?

”Tilaamme kotiin kahta sanomalehteä, katson televisiosta uutiset ja ajankohtaisohjelmat ja työmatkalla kuuntelen mielelläni autoradiota. Mielestäni erityisen tärkeitä ovat kuitenkin keskustelut, joita käyn naispuolisten ystävieni ja aviomieheni Spyrosin kanssa. Kotona puhumme paljon politiikasta. Meidän keskusteluistamme on tullut paljon kiihkeämpiä sen myötä kun tyttäreemme sai ääni-oikeuden.”

Eräänä toukokuuisena sunnuntaina Astridilla oli mahdollisuus ilmaista mielipiteensä yhteensä kolmessatoista eri äänestyksessä. Niistä yhdeksän koski koko liittovaltiota, yksi kantonia ja kaksi kotikuntaa. Samaan aikaan käytiin myös seurakuntavaaleja. Jopa vaaleihin ja kansalaispäätöksiin tottuneille sveitsiläisille tämä äänestyspäivä oli poikkeuksellisen kovatahtinen.

Lehdistössä valitettiin, että äänestäjiltä vaadittiin liikaa. Epäilijöiden mielestä harva pystyy itsenäisesti ja harkitusti päättämään kantaansa yhdeksään monimutkaiseen kysymykseen. Liian monen äänestyksen järjestäminen samana päivänä kuormittaa kohtuuttomasti järjestelmää, jota jo pidetään vaativana, varoiteltiin.

Astridin mielestä huoli äänestäjien kyvyistä ja jaksamisesta on turhaa. ”Ei osallistuminen ole mikään taakka”, hän sanoo painokkaasti, ”politiikka on osa elämää.” Äänestyspaikoissa eri puolilla maata ei tuona toukokuuisena sunnuntaina juuri panikoitu; päinvastoin, tunnelma oli rento. Sitä leimasi pitkän kokemuksen tuoma varmuus siitä, että äänenlasku sujuisi ilman ongelmia.

Äänestyspäivän tulokset vahvistivat Sveitsin politiikassa näkyvillä ollutta suuntausta. Äänestäjien selvä enemmistö hylkäsi kaikki seitsemän kansalaisaloitetta. ”Vasemmiston tappio”, sanomalehdet kirjoittivat seuraavana päivänä.

Idioottien kansakunta?

”Seitsemän viisasta aloitetta, seitsemän tymäkkää tyrmystä. Miksi sveitsiläiset äänestävät vastoin omaa etuaan?” kysyy vasemmistolaisen *Wochenzeitung*-sanomalehden toimittaja Constantin Seibt. Hän on selvästi hämmentynyt äänestyksen tuloksesta. ”Kysymys kuuluu: miksi kansalaisten enemmistö äänestää jääräpäisesti nurin aloitteita, jotka ovat heidän omien etujensa mukaisia? Ovatko sveitsiläiset äänestäjät idiootteja?”

Jos seuraa Seibtin ajatuskulkua, on tehtävä seuraavanlaisia johtopäätöksiä: sveitsiläiset ovat 1) poliittisesti toistaitoisia, 2) lahjottavissa tai alttiita propagandalle sekä 3) lammasmaisia ja helposti johdateltavissa ja sellaisia he ovat ilmeisesti olleet aina. Toukokuun 21. päivään 2007 mennessä äänestykseen tuoduista 162 kansalaisaloitteesta vain 15 sai äänestäjien enemmistön tuen. Äänestäjien hyväksymät aloitteet ovat olleet pääasiassa symbolisia ja hampaattomia.

Tämä onkin yksi sveitsiläisen suoran demokratian suurista haasteista. Eikö ole ärsyttävää, että enemmistö äänestää toistuvasti toisin kuin heidän pitäisi – ainakin niiden mielestä, jotka uskovat olevansa asioista paremmin perillä? Eikö keljutakin se, että ihmiset haluavat itse päättää, mistä asioista he kantavat huolta? Oikeudenmukainen vuokrataso, edulliset sairausvakuutukset, neljä autotonta sunnuntaita vuodessa, vammaisten tasavertaiset oikeudet, uudet energiamuodot, ydinvoiman lisärakentamiskiellon jatkaminen, laajempi ammatillisen koulutuksen kirjo nuorille – *Wochenzeitung* oli suositellut kaikkien aloitteiden hyväksymistä. Siitä huolimatta koko kansa ja enemmistö joka kantonissa tyrmäsi ne murskaluvuin.

Valtaosa sveitsiläisistä kannattaa porvaripuol-

lueita. He suhtautuvat muutoksiin varovaisesti ja harkiten. Erityisen varovaisia ollaan, jos muutos maksaa rahaa – ja kuten tiedetään, melkein kaikki maksaa. Kaikki häviäjät eivät kuitenkaan ryhtyneet Seibtin tavoin inttämään toukokuun päätöksiä vastaan. Eräs Zürichin kaupunginvaltuutettu muotoili asian näin: ”Meidän, vasemmiston, on yksinkertaisesti vain hyväksyttävä tappiomme kuin jalkapallojoukkue: emme pelanneet riittävän hyvää peliä toisella puolijalalla.”

Astrid R. tietää, miltä tuntuu, kun enemmistö äänestää vastoin omaa käsitystä oikeasta. Jokainen Sveitsin kansalainen on kokenut poliittisen tappion, jokainen on ollut lukuisia kertoja vähemmistössä. Sveitsin kansanäänestyksille on ominaista se, että etukäteen on mahdotonta sanoa, mikä kanta on voitolla. ”Ihmiset hylkäsivät vammaisten tasavertaisia oikeuksia ajaneen kansalaisaloitteen, koska asia ei koskettanut heitä. Tai sitten he ajattelivat, että laki tulisi liian kalliiksi. Hylkääminen ei kuitenkaan tarkoita, että aloite oli ajanhukkaa. Asiasta on nousnut paljon julkista keskustelua ja sitä myöten ihmiset ovat tulleet tietoisemmiksi asiasta. Jotakin aloitteella on siis saavutettu”, Astrid R. aprikoi.

Korkea-arvoiset kansalaiset

18. toukokuuta ei ollut sen kalenterivuoden ensimmäinen kerta, kun poliitikkoja koeteltiin. Ensimmäiset vaalit ja kansanäänestykset järjestettiin 9. helmikuuta. Niin kuin aina ennenkin, posti toi jokaiselle äänestäjälle asiaankuuluvat viralliset asiakirjat noin kuukautta ennen viimeistä äänestyspäivää. Liittovaltion tasolla äänestettiin muun muassa suoran demokratian laajentamisesta.

Astrid R. sanoo: ”Äänestämismahdollisuus on hyvä periaate. Hallitus aina antaa omat suosituksensa. Se lähestyy ihmisiä ja kertoo heille, kuinka heidän tulisi äänestää. Mutta kansanäänestyksen

lopputulos kuitenkin määrää sen, miten hallitus lopulta toimii. Hallituksen täytyy nöyrytyä kansalaisten päätöksen edessä. Kukaan ei voi siis sanoa, ettei meillä olisi sananvaltaa poliittisessa päätöksenteossa. En ole ylikuormittunut lisääntyvien äänestysten vuoksi, minusta niitä ei ole liikaa. Voin ihan hyvin päättää, haluanko äänestää jostakin asiasta vai en. Kukaan ei uhkaa minua aseella ja sano, mitä minun pitää tehdä. Voimme äänestää, jos meistä tuntuu siltä, että meidän pitäisi. Siksi minusta tuntuu, että olemme täällä Sveitsissä paljon järkevempiä politiikan suhteen. Kansalaisten mielipidettä arvostetaan, äänestyslipuke ja äänestysvihkonen saapuvat kirjekuoreissa jossa on oma nimi päällä, ja itse saa päättää, mitä mieltä on.”

Astridin aviomiehen Spyrosin mukaan Sveitsin ja Kreikan poliittisissa järjestelmissä on suuria, jopa rakenteellisia, eroja. ”Kreikassa on ollut edes jotenkuten toimiva parlamentaarinen järjestelmä vuodesta 1974. Antiikin perinnöstä huolimatta kreikkalaiset eivät voi siis ylpeillä pitkällä demokraattisilla perinteillä. Poliittisilla puolueilla on edelleen liian paljon valtaa päätöksenteossa. Valtio on liian keskusjohtoinen. Suoran demokratian mukaisia oikeuksia ei ole juuri lainkaan.”

Helmikuun kansanäänestyksen alla ei syntynyt kiihkeää keskustelua kansalaisoikeuksien uudistusta koskevasta aloitteesta. Harvinaisen alhainen äänestysprosentti (29 %) osoitti, etteivät äänestäjät pitäneet uudistusta kovin tärkeänä. Toisaalta suoraan demokratiaan esitetyt laajennukset saivat selvän kannatuksen. Äänestäjien hyväksymät aloitteet koskivat kansalaispäätöksen ulottamisesta kansainvälisiin sopimuksiin ja uudentyyppisen kansalaisaloitteen käyttöönotosta, jonka toteuttaminen tosin osoittautui myöhemmin liian monimutkaiseksi. Äänestäjien laajennuksille antama tuki kertoo siitä, miten syvään suora demokratia on Sveitsissä juurtunut.

Vain kaikkein tunnollisimmat äänestäjät, kuten Astrid R. ja Spyros, osallistuivat helmikuun kansanäänestykseen. Spyros on poikkeuksellisen ahkera vaikuttaja: hän äänestää joka ikinen kerta. ”Jos keran uskon demokraattiseen järjestelmään, on velvollisuuteni käyttää demokraattisia oikeuksiani”, hän selittää. Kansalaisten oikeuksien laajennus sai kuitenkin paljon kannatusta yhteiskunnan kaikissa kerroksissa. Erityisen paljon se keräsi naisten ja maaseudun väestön ääniä.

Liittovaltion laajuisten esitysten lisäksi äänestäjien päätettävänä oli samana päivänä myös tärkeitä kantoni- ja paikallistason asiakyksymyksiä. Tälläkin kertaa äänestettiin julkisten varojen käytöstä. Zürichin kaupungin asukkaan ominaisuudessa Astrid R. saattoi äänestää, pitäisikö kaupungin voimallista uudistaa lainarahalla. Zürichin kantonin asukkaana Astrid R. taas äänesti siitä, myöntääkö kantoni tukea kevytrautatien rakentamiseen. Lisäksi käytiin rauhantuomareiden vaalit.

”Äänestän vain, jos minusta tuntuu siltä, että minulla on tarpeeksi taustatietoja ja että pystyn muodostamaan asiasta oman mielipiteeni. Kuuntelen muiden ihmisten kantoja, mutta päätän kuitenkin itse, mitä mieltä olen. En seuraa minkään puolueen linjaa, vaikka puolueiden kannanotot luonnollisesti vaikuttavat jonkin verran mielipiteeseeni. Jos minulla ei ole selkeää mielipidettä äänestettävästä asiasta, jätän äänestämättä. Niin tein rauhantuomareiden kohdalla. Ehdokkaat olivat minulle outoja. En tiennyt ovatko he hyviä vai eivät, joten en äänestänyt”, Astrid selittää.

Henkilövaaleja kantoneissa...

Huhtikuun kuudentena käytiin osavaltioiden eli kantonien parlamentin (*Kantonsrat*) ja hallituksen (*Regierungsrat*) vaalit. Yhteiskunnallinen ja puoluepoliittinen ympäristö on muuttunut Sveitsissä mel-

koisesti Neuvostoliiton hajoamisen jälkeen. Keskus-taoikeistolainen radikaalidemokraattinen puolue FPD on menettänyt vuodesta 1990 lähtien tasaisesti kannatustaan eikä enää ole Sveitsin johtava puolue. Sen paikan on vienyt oikeistolainen Sveitsiläinen kansanpuolue SVP, joka oli aiemmin kerännyt vain vähäistä kannatusta. Vasemmiston suurin puolue on sosiaalidemokraattinen SP, joka on onnistunut vakiinnuttamaan asemansa perinteisesti porvarillisessa maassa. Sen vahvoja kannatusalueita ovat Zürich ja Winterthur.

Vaikka oikeistolainen SVP on onnistunut lisäämään paikkalukuaan Zürichin kaupungin ja kantonin parlamenteissa perättäisissä vaaleissa, sen valta kaupungin ja kantonin hallituksissa ei ollut kasvanut vastaavasti. Kantonin seitsemänpaikkaisessa hallituksessa on vain kaksi SVP:n edustajaa, ja kaupunginhallituksessa heitä ei ole yhtäkään. Edellisvuoden vaaleissa SVP oli onnistunut saamaan muuttaman lisäpaikan kaupungin parlamenttiin, mutta kaupunginhallituksen vaaleissa se oli jäänyt taas nuolemaan näppejään. Sosiaalidemokraattinen puolue, joka kerää toistuvasti 35 prosentin äänisääliä Zürichissa, onkin kasvanut kaupunginhallituksen pääpuolueeksi. Vuodesta 1990 lähtien politiikan suunnasta ovat päättäneet kaupunginhallituksen punavihreä enemmistö ja FDP.

Toukokuun megaäänestyspäivää seurasi Sveitsin olosuhteissa poikkeuksellisen kuuma kesä. Poliitikassa vietettiin taukoa ja ihmiset nauttivat lomapäivistään pulahtamalla järveen tai nauttimalla terassioluesta. Poliittinen karavaani jatkoi kuitenkin pian kulkuaan: kampanjointi alkoi, sillä loka-kuussa käytäisiin liittovaltion parlamenttivaalit. Koska Zürichin kantonin väkiluku on Sveitsin korkein, se saa 34 edustajaa kaksikamarisen parlamentin suurempaan kamariin eli 200-paikkaiseen kansallisneuvostoon (*Nationalrat*). Pienempään

kamariin eli valtioiden neuvostoon (*Ständerat*) saa jokainen täysimittainen kantoni – joita Sveitsissä on kaksikymmentä – kaksi edustajaa riippumatta kantonin asukasluvusta. Näiden lisäksi Sveitsissä on kuusi puolikantonia – Baselin kaupunki, Basellandschaft, Obwalden, Nidwalden, Appenzell Ausserrhoden ja Appenzell Innerroden – joilla on jokaisella yksi edustaja valtioiden neuvostossa. Kansallisneuvostolla ja valtioiden neuvostolla on yhtä suuri painoarvo ja oikeudet, ja yhdessä ne muodostavat liittovaltion parlamentin eli liittokokouksen (*Bundesversammlung*).

... ja liittovaltiossa

1990-luvulla alkaneet kehityskulut jatkuivat liittovaltion parlamenttivaaleissa vuonna 2003. Parlamenttivaalien äänestysprosentti on kasvanut tasaisesti. Äänten jakautuminen paljastaa, että yhteiskunnalliset muutokset heijastuvat myös puoluejärjestelmään. Vallan painopiste ei kuitenkaan ole siirtynyt perinteisellä oikeisto–vasemmisto-akselilla, vaan oikeistolaisten porvaripuolueiden sisällä. Sveitsin Eurooppa-suhde ja uudelleen herännyt keskustelu kansallisisidentiteetistä on jakanut hallitsevat porvaripuolueet kahteen ryhmittymään. Keskustaoikeistolaiseen leiriin kuuluvat radikaalidemokraattinen FDP ja kristillisdemokraattinen puolue CVP; kansallismielinen SVP taas sijoittuu näistä oikealle.

Kun SVP:stä tuli liittovaltion parlamentin suurin puolue, tarvittiin muutoksia perinteiseen vallanjakojärjestelmään. Hallitus oli nimittäin vuodesta 1959 asti muodostettu niin sanotulla ”taikakaavalla”, joka takasi FDP:lle, CVP:lle ja SP:lle kullekin kaksi ministerinsalkkua ja SVP:lle yhden. Joulukuun 2003 vaalien jälkeen taikakaavaa oli muutettava. CVP menetti yhden ministeripaikan ja SVP sai yhden lisää, eli yhteensä kaksi paikkaa.

Astrid R. seurasi kiinnostuneena lokakuun

vaalien synnyttämiä muutoksia. Vuoden viimeisenä äänestyspäivänä marraskuun lopulla hänellä oli vielä mahdollisuus äänestää yhdeksässä kantonin laajuudessa äänestyksessä. Osa kysymyksistä oli kiistanalaisia (kuten kirkon ja valtion suhdetta koskeva muutosehdotus), osa ei herättänyt suuria tunteita (kuten kantonin ja paikallishallinnon välisestä tehtäväjaosta päättäminen). Astrid R. on iloinen siitä, että hänellä on oikeus osallistua poliittiseen päätöksentekoon – siitäkin huolimatta, että jotkut päätettäväksi tulevat asiat ovat kovia pähkinöitä purtaviksi. Lähes kaikki sveitsiläiset ovat samassa tilanteessa. He asuvat valtiossa, jossa joka vuosi on päätöksenteon vuosi.



2

Näyttämöllä kansalaiset

Kun kansa polkaisee yhteistä kaasupoljinta – tai jarrupoljinta – silloin tehdään suuria päätöksiä. Lue, kuinka kansalaisaloitteita ja -päättöksiä käytetään Sveitsissä. Mitä tapahtuu, kun kansalaiset eivät enää tyydy poliittisen näytelmän sivurooleihin vaan nappaavat itselleen pääosan?

Kansalaisaloite ei etene äänestyskohteeksi muutamassa päivässä. Äänestystä edeltävä tapahtumaketju kestää pitkään, jopa vuosikymmenen. Ketjun käynnistää useimmiten toive mullistavasta muutoksesta.

Suoran demokratian kaksi tukipilaria ovat kansalaisaloite ja referendum. Kansalaisaloite on väline, jolla muutostoimet saa liikkeelle. Sen ansiosta äänestäjien vähemmistö voi tuoda haluamansa kysymyksen poliittiselle asialistalle ja vaatia sitovan kansanäänestyksen järjestämistä. Äänioikeutetuilla on siten mahdollisuus osallistua lain kirjoittamiseen riippumatta siitä, onko muutos hallituksen ja parlamentin mieleen vai ei.

Liittovaltion tasolla sveitsiläisillä on käytössään perustuslakia koskeva kansalaisaloite. Kotikantonissaan he voivat vaatia muutoksia kantonin lakeihin. Mitä korkeammalla tasolla liikutaan, sitä enemmän tukijoita aloitteella on oltava: perustuslain muuttamista vaativan ryhmän on koottava satatuhatta tukijaa, ennen kuin prosessi etenee. Jos liittovaltion parlamentti hylkää ehdotuksen, se asetetaan kansanäänestykseen, elleivät aloitteentekijät vedä ehdotustaan pois äänestyksestä.

Kansalaisaloitteen matka: ”Tasavertaiset oikeudet vammaisille”

Tarkastellaanpa yhtä tyyppillistä kansalaisaloitetta. Toukokuussa 2003 Sveitsin viisimiljoonainen äänestäjäkunta sai kutsun äänestää kansalaisaloitteesta ”Tasavertaiset oikeudet vammaisille”. Siinä ehdotettiin uuden artiklan lisäämistä liittovaltion perustuslakiin.

”Laki takaa vammaisille tasavertaiset oikeudet. Se tarjoaa keinoja, joiden avulla voidaan vähentää olemassaolevaa eriarvoisuutta ja hyvittää siitä aiheutuneita haittoja. Vammaisille taataan esteetön pääsy rakennuksiin, valtioelimiin ja palveluihin, jotka on suunnattu suurelle yleisölle sillä ehdolla että muutoksista aiheutuvat kulut eivät kasva kohtuuttoman suuriksi.” (Art. 8 § 4)

Elokuun 1998 ja kesäkuun 1999 välisenä aikana yhteensä 35 vammaisjärjestöä oli osallistunut yli

120 000 allekirjoituksen keräämiseen. Aloitteen tekemisen ja kansanäänestyksen väliin mahtuneiden neljän vuoden aikana Sveitsin liittovaltion hallitus sekä liittovaltion parlamentin molemmat kamarit käsittelivät aloitetta. Ne kaikki päätyivät hylkäämään lakialoitteen pääasiassa taloudellisista syistä.

Ennen kansanäänestystä kaikki äänestäjät saavat postissa aloitetta esittelevän äänestysvihhoksen. Hallitus suositti vihkosessa, että myös äänestäjät hylkäisivät vammaisten tasavertaisuutta koskevan kansalaisaloitteen. Hallitus perusteli suositustaan sillä, että esteettömän pääsyn takaaminen julkisiin tiloihin aiheuttaisi huomattavia kuluja sekä julkiselle että yksityiselle sektorille. Hallitus myös huomautti, että erikseen säädettävä uusi vammaislaki tulisi voimaan tullessaan poistamaan esteitä vammaisten elämästä.

Kansalaisaloitteella ”Tasavertaiset oikeudet vammaisille” ei ollut juuri mahdollisuuksia menestyä. Äänestäjistä 62,3 prosenttia vastusti ja 37,7 prosenttia kannatti ehdotusta; äänestysprosentti oli tasan 50. Vain Geneven (59 %), Juran (54,9 %) ja Ticinon (54 %) kantonit hyväksyivät aloitteen, loput 23 kantonia hylkäsivät sen. Aloitteentekijöiden tavoite muuttaa perustuslakia jäi varsin etäiseksi. Sveitsin perustuslaki nimittäin edellyttää, että perustuslainmuutoksen on saatava kansanäänestyksessä taakseen sekä yksinkertainen äänten enemmistö että enemmistö kantoneista. Tässä tapauksessa kumpikaan ehto ei täyttynyt.

Esimerkkitapaus osoittaa, että kansalaisaloitteen tie vaaliurnalle ei taitu yhdessä yössä. Voi kuluja jopa vuosikymmen ennen kuin kansalaiset pääsevät äänestämään aloitteesta. Alussa on useimmiten toive mullistavasta yhteiskunnallisesta muutoksesta: tässä tapauksessa haluttiin puuttua vammaisten kohtaamaan epätasa-arvoon. Tällaisen pitkän

tapahtumasarjan lopputulos on useimmiten se, että aloite hylätään urnilla – harvempi kuin yksi kymmenestä kansalaisaloitteesta hyväksytään kansanäänestyksessä. Siitä huolimatta muutoksia tapahtuu.

Usein parlamentti tulee aloitteen tavoitteita vastaan tekemällä joko suoran tai epäsuoran vastaehdotuksen, joka jossakin määrin korjaa aloitteessa mainittuja epäkohtia. Suora vastaehdotus on kompromissi, joka tulee kansanäänestykseen alkuperäisen aloitteen rinnalla. Epäsuora reitti tarkoittaa uuden lain säätämistä ilman kansanäänestystä. Sveitsin uusi vammaislaki on esimerkki epäsuorasta vastaehdotuksesta: vaikka perustuslainmuutos ei saanut kansan tukea vaaliurnilla, parlamentti hyväksyi myöhemmin lakiehdotuksen, joka puuttui samoihin epäkohtiin. Uusi vammaislaki astui voimaan runsas puoli vuotta kansanäänestyksen jälkeen.

”Totta, tänään me hävisimme”, myöntää *Pro Infirmis* -järjestön tiedottaja Mark Zumbühl äänestysnuntain iltana. ”Olemme toisaalta samankaltaisesti edistäneet asiaa käymällä kuukausien ja vuosien mittaisen poliittisen taiston. Suuri yleisö on nyt saanut kuulla Sveitsin vammaisten vaikeuksista.”

Kansalaispäättöksen matka: ”21. vuosisadan armeija”

Samana päivänä vammaisaloitteen kanssa sveitsiläisillä oli tilaisuus äänestää puolustusvoimien uudistuspaketin kohtalosta. Kansanedustajien suuri enemmistö oli edellisenä syksynä hyväksynyt täydennyksen Sveitsin armeijaa koskevaan lainsäädäntöön ja näin luonut pohjan niin sanotulle 21. vuosisadan armeijalle. Joukko entisiä ammattisotilaita vastusti uudistusta, sillä se merkitsisi puolustusvoimien koon pienentämistä kolmanneksella. Niinpä he käyttivät kansalaispäättöksen heille suomaa mahdollisuutta ja vaativat, että lainmuutoksesta järjestetään kansanäänestys.

Tammikuussa 2003, kolmen kuukautta parlamentin päätöksen jälkeen, ryhmä toimitti 64,196 varmennettua allekirjoitusta Bernissä sijaitsevaan liittovaltion kanslerinvirastoon. Toukokuuisena äänestyspäivänä vain 24 prosenttia äänestäjistä asetui ammattisotilaiden kannalle. Uusi laki puolustusvoimista astui voimaan tammikuun 1. päivänä 2004.

Kansalaisaloite on kansalaisten keino painaa kaasupoljinta eli vauhdittaa poliittista kehitystä ja tuoda uudistuksia poliittiselle asialistalle. Kansalaispäättös toimii päinvastaisessa tarkoituksessa. Se on kansalaisten jarrupoljin eli keino rajoittaa hallituksen ja parlamentin toimia. Oikeus kansalaispäättökseen antaa äänestäjien vähemmistölle oikeuden pakottaa järjestämään sitova kansanäänestys parlamentin tekemästä päätöksestä.

Sveitsissä kansalaispäättös merkitsee sitä, että liittovaltion laki alistetaan kansanäänestykselle, jos 50 000 äänestäjää sitä vaatii sadan päivän kuluessa uuden lain julkistamisesta. Äänestäjät antavat äänensä joko uuden lain puolesta tai sitä vastaan. Yksinkertainen ääntenenemmistö riittää joko pysäyttämään lain etenemisen tai vahvistamaan sen.

Kansalaispäättöksen osalta on syytä mainita se, että Sveitsin parlamentti on hyväksynyt vuoden 1874 jälkeen yli 2 200 lakia, joista vain seitsemää prosenttia on koeteltu vaatimalla laista kansanäänestystä. Toisin sanoen 93 prosenttia parlamentin päätöksistä on miellyttänyt sveitsiläisiä ainakin siinä määrin, että niistä ei ole haluttu väentää kättä äänestysuurnilla.

Suoraa demokratiaa myös kantoneissa

Kansanäänestykset on useimmiten jaettu neljälle sunnuntaille vuosittain. Parlamenttivaalivuosina kansanäänestyksiin on kuitenkin käytettävissä kolme tai vain kaksi sunnuntaita. Vuonna 2003

Sveitsin hallitus päätti, että kaikki valmiit kansalaisaloitteet asetettaisiin äänestettäväksi toukokuuta 18. päivänä. Siksi vammaisten oikeuksia ajaneen lakialoitteen ja armeijan uudistusta koskevan kansalaispäättöksen lisäksi sveitsiläisten äänestettävänä oli samana päivänä vielä kuusi muuta kansalaisaloitetta ja yksi referendum. Eikä siinä vielä kaikki! Samat suoran demokratian välineet ovat kansalaisten käytettävissä myös kantonien ja kuntien tasolla. Lisäksi jokainen kantoni voi itse luoda uusia päätöksenteon välineitä, mikä lisää uusia lusikoita soppaan: aloitteiden ja kansalaispäättösten lisäksi kaikissa paitsi Vaudin kantonissa on käytössä myös niin sanottu finanssireferendumi. Se tarkoittaa julkisten varojen käytöstä järjestettävää sitovaa kansanäänestystä.

Pinta-alaltaan suurimmassa Graubündenin kantonissa Itävallan rajalla jokaisen julkisen menoeran, joka ylittää kymmenen miljoonan Sveitsin frangin (noin 6,3 miljoonaa euroa) rajan, on saatava asukkaiden hyväksyntä kansanäänestyksessä. Jos julkinen meno on suuruudeltaan 1–10 miljoonaa frangia, on kansalaisilla halutessaan mahdollisuus vaatia siitä kansalaispäättöstä keräämällä vähintään 1 500 allekirjoitusta (noin 1,2 prosenttia kantonin ääni-oikeutetuista). Pakollinen finanssireferendumi on järjestettävä myös aina, kun päätetään yli miljoonan frangin suuruisista toistuvasti maksettavista rahasummista – kuten vaikka oopperatalolle myönnettävästä vuosittaisesta avustuksesta. Vastaavasti keskiuurista toistuvista kuluista järjestetään kansalaispäättös, jos sitä vaatii 1 500 äänestäjää.

Toinen tärkeä suoran demokratian väline kantonissa on pakollinen lakireferendumi: tietyistä kantonin parlamentin säätämistä laeista pitää järjestää kansanäänestys, koska kantonin laissa lukee niin. Kuntatason väline on hallintoreferendumi kunnanvaltuuston päätöksistä. Joissakin kantoneissa ja kunnissa on liittovaltion tapaan käytössä vastaahdo-

tus, jolla vastataan kansalaisaloitteeseen. Zürichin kantonissa jopa yksittäisen kansalaisen on mahdollista tehdä asialistakansalaisaloite. Lisäksi sveitsiläiset lukuisissa kantoneissa voivat vaatia vaaleilla valitun hallintoelimen erottamista ennen määräaikaa. Yhteenvetona: mitä lähempänä paikallistasoa poliittinen päätös tehdään, sitä enemmän sveitsiläisillä on mahdollisuuksia osallistua siihen.

Suora demokratia taipuu moneksi

Kun vaikutuskeinoja on monia, ajoittain voi käydä niin, että iso nippu toisistaan irrallisia asioita tulee kansalaisten päätettäväksi samana äänestyspäivänä. Toukokuun äänestyspäivänä Schwyzin kantonissa sijaitsevan Freienbachin kunnan asukkaat saivat peräti 23 äänestyslippua, joihin he saattoivat kirjata ”kyllä”- tai ”ei”-äänien tai jättää kokonaan vastaamatta. Äänestää saattoi yhdeksässä liittovaltiotason, kolmessa kantonitason ja kolmessa kunnallishallinnon asiassa. Lisäksi päätettävänä oli kahdeksan kansalaisuushakemusta. Kansanäänestysten lukumäärä on kasvanut merkittävästi viime vuosikymmeninä niin Sveitsissä kuin myös muualla Euroopassa ja koko maailmassa. Vuosien 1992 ja 2007 välisenä aikana Sveitsissä järjestetyt kansanäänestykset ovat lisääntyneet reilulla kolmanneksella. Euroopassa kansanäänestysten määrä on yli kaksinkertaistunut.

Kansanäänestysten määrä Sveitsin kunnissa ja kantoneissa on pysytellyt viimeiset kolme vuosikymmentä yleisesti ottaen korkeana. Yksittäisten kuntien ja kantonien välillä on kuitenkin isoja eroja. Esimerkiksi Zürichin kantonissa kansalaiset äänestivät kaikkiaan 475 eri asiasta vuosina 1970–2003, kun taas italiankielisen Ticinin kantonin asukkaat saivat sanoa kantansa vain 64 kertaa kantonin asioissa. Kunnallistasolla suoran demokratian käytössä on vielä jyrkempiä eroja. Bernin kantonin eri kunnissa äänestettiin yhteensä 848 kertaa vuosina 1990–2000,

mutta naapurikantoni Fribourgin kunnissa äänestysurnilla käytiin tuona aikana vain neljästi.

Jotkut piirteet Sveitsin suorassa demokratiassa ovat poikkeuksellisen yhdenmukaisia. Toisaalta järjestelmä heijastelee maan eri osien välillä olevia huomattavia kulttuurisia ja kielellisiä eroja sekä yhteiskunnallisten laitosten moninaisuutta. Muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta kansalaisten oikeudet ovat laajempia saksankielisissä kantoneissa kuin ranskankielisissä tai ainoassa italiankielisessä kantonissa, Ticinossa. Asiantilaan on vaikuttanut suuresti se historiasta johtuva seikka, että saksankielisellä alueella kantonit sallivat kunnilleen muita kielialueita laajemman itsehallinnon.

Suoran demokratian välineiden on oltava kansalaisten ulottuvilla ja niiden tulee olla avoimia, jotta ne olisivat käyttökelpoisia ja niitä hyödynnettäisiin laajasti. Jos esimerkiksi kansalaispäätöksen järjestämiseksi vaaditaan kantonissa A tuhat allekirjoitusta ja asukasluvultaan yhtä suuressa kantonissa B vaaditaan 10 000 allekirjoitusta, voidaan oikeutetusti olettaa, että kantonissa A järjestetään enemmän kansanäänestyksiä kuin kantonissa B. Allekirjoitusten vähimmäismäärän lisäksi allekirjoitusten keräämiseen sallittu aika vaikuttaa huomattavasti siihen, ovatko suoran demokratian välineet riittävän mutkattomia käyttää ja hyödynnetäänkö niitä usein. Kaiken kaikkiaan Sveitsissä on viime vuosina kuljettu kohti suoran demokratian sääntöjen uudistamista jotta yhä laajempi yleisö voi hyödyntää suoraan demokratiaa. On siis madallettu osallistumista vaikeuttavia esteitä.

Kansalaiset pääroolissa

Aikaisemmin allekirjoitusten kerääjät päivystivät mielellään äänestyspaikkojen ulkopuolella, koska siellä he helpoimmin tavoittivat enemmistön poliittisesti aktiivisista kansalaisista muutamassa tun-

nissa. Vuonna 1996 Sveitsissä otettiin käyttöön rajoittamaton postiaänestys. Uudistuksesta lähtien äänestyspaikalle saapuvien ihmisten määrä on laskenut tasaisesti. Joissakin kunnissa enää joka kymmenes äänestää henkilökohtaisesti äänestyspaikalla.

Postiaänestyksen aiheuttama muutos ihmisten äänestystavoissa osoittaa, kuinka suoran demokratian toimintaolosuhteet ovat alttiita muutoksille. Eivätkä muutokset jää tähän, sillä tulossa on mahdollisuus äänestää sähköisesti ja tekstiviestillä. Yhtäältä tekniset uudistukset voivat helpottaa ihmisten osallistumista päätösten tekoon. Tähän viittaa se, että keskimäärin äänestysprosentti on noussut hienoisesti postiaänestyksen käyttöönoton jälkeen. Toisaalta kotiaänestäminen vähentää kansalaisten välisiä suoria yhteyksiä ja poliittista ajatustenvaihtoa, jotka kuitenkin ovat tärkeitä järjestelmän toimivuuden kannalta.

Riippumatta siitä, polkevatko kansalaiset uudistusten kaasupoljinta turvautumalla kansalaisaloitteeseen vai vetävätkö he hätäjarrusta ja vaativat kansalaispäätöstä, he yhtä kaikki ottavat paikkansa poliittisella näyttämöllä hallituksen ja parlamentin kaltaisten valtiolinten rinnalla. Lähestulkoon kaikista muista maailman valtioista poiketen perustuslain muutokset pitää Sveitsissä – ja Uruguayssa – hyväksyttävä kansalla, jolla on ylin valta. Perustuslainmuutosten yhteydessä hallituksen ja parlamentin tehtävä on neuvoa ja ohjeistaa kansalaisia.

Sanoessaan siis ”ei” vammaisaloitteelle ja ”kyllä” armeijan uudistukselle, sveitsiläiset esittivät kansallisen poliittisen draaman pääosia eivätkä sivurooleja.



3

Paluu tulevaisuuteen

Moderni suora demokratia on jättänyt jälkensä Sveitsin valtioon ja sen asukkaisiin. Sveitsiläisiä yhdistää demokraattisia oikeuksia kohtaan tunnettu syvä arvostus. On heidän yhteinen tehtävänsä huolehtia siitä, että yhteiskunta säilyy vapaana ja monikulttuurinen väestö voi jatkaa rauhallista rinnakkaiseloaan. Miten tämä demokraattinen vallankumous saapui Euroopan sydämeen?

Perustuslakireferendumi eli perustuslain muutoksista ja lisäksi järjestettävä kansanäänestys saapui Sveitsiin alun perin Ranskasta ja levisi sitten yli Euroopan. Tällä hetkellä Euroopan unionissa käydään kamppailua sen puolesta, että unionin uudistetusta perussopimuksesta järjestettäisiin sitova kansanäänestys.

”Ihmiset eivät enää suostu hallittaviksi, vaan he vaativat päästä mukaan kirjoittamaan lakeja ja käyttämään valtaa – he vaativat, että itsehallinto lopulta olisi nimensä mukainen”, kirjoitti berniläisen sanomalehden *Der Bundin* päätoimittaja Florian Gengel elokuussa 1862.

1800-luvun liberalismi saavutti Sveitsissä sen, mihin se ei muualla yltänyt: Sveitsiin syntyi kansallisvaltio ja moderni demokratia. Sveitsin poliittinen järjestelmä muotoutui vähitellen Ranskan vallankumouksen 1789 ja Euroopan hullun vuoden 1848 välisenä sekavana ja sotaisana aikana. Ensimmäinen askel kohti Sveitsin valtiota oli Helvetian tasavalta, joka pyrki muuttamaan alueen pikkuvaltioiden löyhän valaliiton yhtenäiseksi valtioksi Ranskan mallin mukaisesti. Uusi tasavalta oli kuitenkin lyhytikäinen. Vanha hallintojärjestys palautettiin osittain kahdessa vaiheessa vuosina 1803 ja 1815. Niin Sveitsistä tuli jälleen konservatiivinen, vanhan säätyvallan johtama valtioliitto.

Taloudellinen ja yhteiskunnallinen kehitys kulki kuitenkin päinvastaiseen suuntaan, ja aika ajoi ohi konservatiivien restauraatiopyrkimyksistä. Vuosina 1830–1831 kahdessatoista kantonissa tapahtui demokraattinen vallankumous, joka korvasi vanhan hallinnon uudenaikaisella kansanvaltaisella järjestelmällä. Kansalaiset eivät kuitenkaan vielä saaneet suoraa osallistumisoikeutta lakien säätämiseen. Kaikki kantonit Fribourgia lukuunottamatta hyväksyivät uudet perustuslakinsa kansanäänestyksellä. Nämä mullistukset loivat pohjan Sveitsin nykyiselle poliittiselle ja perustuslailliselle järjestelmälle. Sveitsin liittovaltio syntyi katkerien kamppailujen ja sisällissodan seurauksena 1848.

Vuoden 1848 perustuslaki vakiinnutti uuden valtiojärjestyksen, jonka pohjana ovat liberaalidemokraattiset kantonit eli osavaltiot. Valtiojärjestys suunniteltiin alusta alkaen avoimeksi muutoksille

ja tarkistuksille. Perustuslakiin kirjattiin pakollisen perustuslakireferendumin lisäksi oikeus tehdä kansalaisaloite perustuslain uudistamiseksi kokonaan. Valtiojärjestys loi kehykset porvarillis-liberaalille hallitukselle ja sen uudistuksille. Kansallinen demokratia, sveitsiläiset kansakuntana, kansallisvaltio ja liittovaltio olivat perustuslain kirjoittamisen aikaan vielä kuvitteellisia päämääriä pikemmin kuin todellisuutta.

Uusi järjestelmä aiheutti tyytymättömyyttä lähestulkoon alusta lähtien, mutta opposition vaatimukset laajemmista osallistumisoikeuksista eivät suinkaan johtaneet samantien tuloksiin. Suora demokratia yhdistyi edustukselliseen demokratiaan vasta toisen vallankumouksen myötä 1860-luvulla. Demokratialiike pakotti hallitsevan liberaalin eliitin mittaviin uudistuksiin ja muutti hallitsijoiden ja hallittavien välisen suhteen kansanvaltaisemmaksi.

Zürichin kantonissa 1860-luvun vallankumous merkitsi modernin suoran demokratian läpimurtoa. Uusi vuoden 1869 perustuslaki yhdisti sarjan erilaisia oikeuksia vaikuttaa (perustuslakialoite, lakialoite, pakollinen laki- ja perustuslakireferendumi, finanssireferendumi) ja institutionalisoi pitkälle menevän modernin suoran demokratian. Seläistä määrää suoraa demokratiaa ei aiemmin ollut olemassa missään muualla maailmassa. Zürichin kantonin toimi esikuvana muille kantoneille ja liittovaltiolle, kun ne siirtyivät välillisestä demokratiasta osallistavaan demokratiaan.

Suora demokratia, samoin kuin monet muut aikaisemmat ja myöhemmät yhteiskunnalliset uudistukset, otettiin käyttöön ensin kantoneissa ja vasta myöhemmin – yleensä laimennetussa muodossa – liittovaltiossa. Sveitsissä suoran demokratian syntyhistoria päättyi kansalaispäättöksen (1874) ja kansalaisaloitteen (1891) käyttöönottoon. Kansalaispäättöksen myötä perustuslaki kehittyi uudelta pohjalta ja koko poliittinen järjestelmä muuttui.

Syntyvaiheiden jälkeen suoraa demokratiaa laajennettiin edelleen. Suhteellisen vaalitavan käytön otto kansallisneuvoston vaaleissa vuonna 1918 helpotti pienempien ryhmien edustajien pääsyä liittovaltion parlamenttiin. Oikeus kansalaispäätökseen kansainvälisissä sopimuksissa (perustuslakiin 1921, laajennuksia 1977 ja 2003) salli kansalaisten osallistua ulkopoliittiseen päätöksentekoon. Kumousreferendumiin käyttöön otolla vuonna 1949 rajoitettiin liittokokouksen mahdollisuutta suojella päätöksiään kansanäänestykseltä julistamalla asia kiireelliseksi. Hallitus oli 1930-luvulla käyttänyt tätä mahdollisuutta järjestelmällisesti välttääkseen kansanäänestykset. Kaikki nämä uudistukset saivat alkunsa kansalaisaloitteesta. Suora demokratia voi siis laajentaa (tai rajoittaa) itseään aloiteoikeuden avulla.

Kiistely kansan suvereenisuudesta

Sveitsin liberaalit olivat periaatteessa yksimielisiä siitä, että valtiovalta kuuluu kansalle. Vuoden 1830 jälkeen liberaalien ja radikaalidemokraattien välille syntyi kuitenkin erimielisyyksiä periaatteen käytännön toteutuksesta. Liberaalien vallanpitäjien mielestä kansanvalta rajoittui käytännössä vaalidemokratiaan, jossa edustajat käyttävät poliittista valtaa kansan puolesta. He tyrmäsivät ajatuksen kansalaisten suorasta osallistumisesta lakien säätämiseen. Ensimmäiset kansanvaltaiset kantonien perustuslait ja vuoden 1848 liittovaltion perustuslaki heijastelivat tätä näkemystä. Zürichin kantonin 1831 perustuslain ensimmäinen artikla havainnollistaa asian: ”Ylin valta on kansan kokonaisuudessa. Perustuslain mukaisesti ylintä valtaa käyttää kansan edustajina Suuri neuvosto.”

Hallitsevat liberaalit perustelivat demokraattimalliaan vetoamalla tavallisten kansalaisten poliittiseen kypsymättömyyteen. He uskoivat, että omaisuutta vailla oleva ja kouluja käymätön henkilö ei pysty perustamaan päätöksiään terveeseen jär-

keen ja yhteiseen hyvään. Liberaalit pelkäsivät, että poliittisesti epäpätevät kansalaiset tekisivät vääriä päätöksiä ja vaarantaisivat edistyksen.

Oppositiossa olevat radikaalidemokraatit puolestaan eivät uskoneet, että kansalaisten tulisi ojentaa päätäntävalta vaaleilla valituille edustajille. Päinvastoin, kansan tulisi sanoa viimeinen sana laadittavista laeista. Tämän periaatteen pohjalta radikaalidemokraatit ryhtyivät vaatimaan kansalaisoikeuksien laajentamista.

Radikaalidemokraattien käsityksen mukaan välillinen demokratia ei yksinkertaisesti täyttänyt lupauksiaan terveeseen järkeen ja yhteiseen hyvään perustuvasta poliittisesta päätöksenteosta. Pikemminkin se uhkasi kasvattaa rikkaiden ja hyvin koulutettujen yhteiskunnallista etumatkaa ja sulkea suuren osan kansasta politiikan ulkopuolelle. Radikaalien käsityksen mukaan puhtaasti edustuksellinen hallintojärjestelmä palveli ensisijassa vain liberaalien vallanpitäjien etuja, eikä se muuttuisi, elleivät kansalaiset saisi laajempia poliittisia oikeuksia.

Demokratialiike pakottaa järjestelmän muuttumaan

Kesti pitkään ennen kuin hallintomuotoon kohdistunut hajanainen arvostelu yhdistyi demokratialiikkeen myötä yhtenäiseksi ”järjestelmän” kritiikiksi. Perustuslakikiistojen vuosien 1830–1831 oppositio ja vuosien 1839–1841 kansanliikkeet peräsivät veto-oikeutta lakipäätöksiin. Veto-oikeus voidaan nähdä kansalaispäätöksen institutionaalisena edeltäjänä. Se vakiintui ensimmäisen kerran jo 1831 St. Gallenin kantonissa, missä protestoivat maanviljelijät olivat vaatineet laajempia oikeuksia ja vallanpitäjät pelkäsivät kansan vaatimusten kasvavan vielä suuremmiksi, ellei myönnytyksiä tehtäisi. 1860-luvulla suuri yleisö vakuuttui lopulta, että oikeudenmukainen yhteiskunta tarvitsi ”puhdasta kansanvaltaa” eli

edustuksellisen demokratian täydentämistä suoralla demokratialla. Kansan tuki antoi Sveitsin demokratialiikkeelle mahdollisuuden liittää suora demokratia pysyväksi osaksi maan hallintojärjestelmää.

Demokratialiikkeen valta kumpusi kansan tyytymättömyydestä poliittisiin, sosiaalisiin ja taloudellisiin olosuhteisiinsa. Liike syytti hallitusta rikkaiden etujen ajamisesta yhteisen edun kustannuksella. Se valitti, että voimakkaat taloudelliset ja kaupalliset eturyhmät vahingoittivat yhteistä päätöksentekoa. Se vaati lääkkeeksi ongelmiin suoraa demokratiaa: ei ainoastaan siksi, että hallituksen toimintaa voitaisiin kontrolloida paremmin, vaan myös sen vuoksi, että yhteiskunnasta rakentuisi sosiaalisesti ja taloudellisesti tasa-arvoisempi. ”Nouseva raha-aristokratia voidaan pitää kurissa vain niin, että siirretään lainsäädäntövallan painopiste ulommas, koko kansan keskuuteen; muutama sata kantonien valtuutettua, ts. edustuksellinen demokratia, eivät ole tarpeeksi vahvoja vastustakseen korruptiota.” Näillä sanoilla demokratialiikkeen johtaja Karl Bürkli selitti suoran demokratian tarpeellisuutta.

Kuten muut poliittiset muutokset sekä ennen että jälkeen, myös järjestelmän vaihdos ”puhtaaseen demokratiaan” kuvattiin ja legitimoitiin vanhojen vapauden perinteiden jatkumona eikä niinkään suurena murroksena. Oli helpompaa hyväksyä uudistus, joka on pukeutunut kunnianarvoisen tradition kaapuun. Siitä huolimatta jo aikalaiset tiedostivat tapahtuman historiallisen merkityksen. Saksalainen filosofi Friedrich Albert Lange lausui: ”Huhtikuun 18. päivänä 1869 Zürichin kantoni sai perustuslain, jota on pidettävä yhtenä viime aikojen merkittävimmistä ilmiöistä valtioelinten kentällä. Se on ensimmäinen johdonmukainen yritys luoda puhdas kansanvalta sellaisessa muodossa, joka sopii nykyaikaisiin kulttuurisiin olosuhteisiin, sekä korvata kunnioitettava, mutta vaivalloinen *Landsgemeinde*

(vuosittainen, ylintä päätösvaltaa käyttävä kokous, johon saattoivat osallistua kaikki äänioikeutetut miespuoliset kansalaiset) – joka soveltuu vain pie-niin ympyröihin – järjestelmällä, jonka kulmakivi on paikallisyhteisössä tapahtuva lippuäänestys.”

Sveitsin 1860-luvun demokraattinen vallankumous sujui ilman väkivaltaa aivan kuten edeltäjänsä 1830-1831. Hallitus ja oppositio eivät katkaisseet keskusteluyhteyttään. Tuhannet ihmiset kokoontuivat perinteisiin kansankokouksiin ja painostivat vallanpitäjiä esittämällä heille vaatimuslistojaan ja pakottivat siten demokraattisen järjestelmän käymään läpi perustavanlaatuisen muutoksen. Muutos on selvästi havaittavissa Zürichin kantonin uuden perustuslain ensimmäisessä artiklassa: ”Valtiovalta kuuluu koko kansalle, sitä käyttävät sekä kansalaiset että heidän valitsemansa edustajat.”

Reilut 130 vuotta myöhemmin suora demokratia on entistä ajankohtaisempi niin paikallisella kuin kansallisella sekä – ja tämä on jotain täysin uutta – Euroopan unionin tasolla.

Sveitsin suoran demokratian lähteillä

Yhdysvaltojen ja (kenties vielä enemmän) Ranskan vallankumousten ideat ja kokemukset innoittivat kehittämään suoraa demokratiaa Sveitsissä. Sveitsissä tutkittiin tarkasti Ranskan vallankumouksellisten säätämää perustuslakia. Siihen sisältyi monia suoran demokratian välineitä, jotka myöhemmin omaksuttiin Sveitsiin.

Ranskalaisten ajatukset suorasta demokratiasta vaikuttivat melkoisesti Sveitsin demokratisoitumiseen, vaikka sitä ei 1800-luvulla myönnettykään avoimesti. Ranskassa sen sijaan suunnitelmia suorasta demokratiasta ei koskaan toteutettu käytännössä vaan ryhdyttiin käyttämään neuvoa-antavaa kansanäänestystä, plebiskiittiä, joka hyödytti vallanpitäjiä. Tähän oli yksi poikkeus: Pohjois-Ame-

rikasta tuotu perustuslakireferendumi jäi voimaan Ranskassa ja levisi sieltä Sveitsiin ja edelleen muualle Eurooppaan. Tällä hetkellä käydään kamppailua perustuslakireferendumin järjestämisestä Euroopan unionin tasolla. Yhä laajemmin ollaan sitä mieltä, että perustuslaki, jota kansalaiset eivät ole itse suoraan hyväksyneet, on epädemokraattinen.

Sveitsin omat kokemukset esimodernista demokradiasta vaikuttivat osaltaan siihen, että maassa otettiin käyttöön suora demokratia. Sveitsin kantoneita piti yhdessä vahva tasavaltalaisuuden perinne, jonka vuoksi Sveitsi myös poikkesi oleellisesti ympäröivistä kuningaskunnista. Sveitsissä eli voimakas kansankokousdemokratia (*Landsgemeindedemokratie*), ja jo keskiajalta lähtien oli järjestetty referendumeita (Graubünden ja Wallis). Kun vanha valaliitto hajosi, oma kotitekoinen kansankokousdemokratia näytti monien silmissä houkuttelevammalta kansanvallan muodolta ja paremmalta vapauden takeelta kuin ranskalaistyylinen välillinen demokratia. Asenteesta kertoo selvästi lyhyt ”kansankokousten kevät” vuonna 1798 sekä se tosiasia, että vain niiden kantonien asukkaat, joissa kansankokousdemokratiaa harjoitettiin (Glarus, Schwyz ja Nidwalden), taistelivat rajusti maahan tunkeutunutta Ranskan vallankumousarmeijaa vastaan.

Sveitsiläiset siis tiesivät, kuinka oman maan kansankokousdemokratia toimi ja luottivat siihen. Vielä tärkeämpää oli se, että siirtyminen perinteisistä kansankokouksista moderniin edustukselliseen demokratiaan merkitsi poliittisten osallistumisoikeuksien sekä materiaalistien etujen menettämistä. Molemmat seikat vaikuttivat siihen, että kansankokousdemokratia oli sveitsiläisten mielissä houkuttelevampi vaihtoehto.

Yhteiskunnalliset liikkeet vetoavat toistuvasti kansankokousdemokratian perinteisiin ja antavat protestilleen ”kansankokouksen” muodon. Esimerkiksi marraskuun 22. päivänä 1830 liberaa-

lit organisoivat Usterissa kansankokouksen kampanjoidakseen ”kansan menetettyjen oikeuksien palauttamisen puolesta”. Joulukuun 13. vuonna 1867 Demokraattinen liike järjesti kansankokouksia Usterissa, Bülachissa, Winterthurissa ja Zürichissä. Usterin vuoden 1830 kansankokouksen kunniaksi järjestetään edelleen joka vuosi muistotapahtuma.

Jatkuvuutta ja katkoksia suorassa demokratiassa

Moderni suora demokratia voidaan nähdä sekoitukseksi uusista ideoista ja vanhoja osallistumisen perinteistä. Käsitys modernista demokratiasta, joka kumpuaa Ranskan ja Yhdysvaltojen vallankumouksista, on täysin uusi. Sen mukaan demokratia ja vapaus eivät ole tietyn ihmisryhmän etuoikeus, jonka se on ansainnut taistelemalla ammoisina aikoina julmaa tyrannia vastaan – kuten Sveitsin kansallissankari Wilhelm Tell. Sen sijaan demokratia ja vapaus ovat jokaisen yksilön luonnollisia oikeuksia. Nykydemokratian ihanne, että kaikkien ihmisten tulee olla tasavertaisia ja vapaita, on yhteen sovittamaton tilanteeseen, jossa yksi ihmisryhmä on toisen ryhmän tahdosta riippuvainen. Sen sijaan esimoderni käsitys demokratiasta ryhmäetuna ei sulkenut pois toisiin kohdistuvaa sortoa ja alistamista. Se olikin sangen tavanomaista Sveitsin vanhassa valaliitossa.

Ajatus, että kansalaisen vapaus on riippuvainen hänen halustaan ja mahdollisuuksistaan osallistua poliittiseen päätöksentekoon, on hyvin vanha. Se on yksi tasavaltalaisuuden keskeisistä ajatuksista, ja sopii myös kansankokousdemokratiaan. Toisin kuin puhtaasti parlamentaarinen demokratia, moderni suora demokratia jatkaa esimodernin demokratian tasavaltalaista perinnettä, tosin käyttämällä uusia välineitä, kansalaisaloitteita ja kansalaispäätöksiä.



4

Keskitetään jos on pakko, hajautetaan jos voidaan

Demokratiassa jokainen annettu ääni on yhtä arvokas. Sveitsin liittovaltiojärjestelmässä kansalaisten lisäksi myös jokaisella kantonilla on ääni, jotka nekin ovat keskenään yhtä arvokkaita. Tästä seuraa, että pienempien kantonien asukkaiden ääni on painavampi kuin isompien kantonien asukkaiden. Tarkastellaanpa pitkään jatkunutta taistelua vesivarojen suojelemiseksi: se osoittaa liittovaltion ja suoran demokratian vuorovaikutuksen ja sen, ettei mielipide-erojen tarvitse erottaa ihmisiä – päinvastoin.

Muihin Euroopan maihin verrattuna Sveitsissä on hyvin edistyneellinen vesilainsäädäntö. Siitä saadaan pitkälti kiittää kansalaisaloitetta, joka laittoi vesilain uudistamisen liikkeelle.

Toukokuun 17. päivänä 1992 sveitsiläiset saattoivat äänestää seitsemästä liittovaltion ehdotuksesta. He hyväksyivät muun muassa Sveitsin jäsenyyden Kansainvälisessä valuuttarahastossa IMF:ssä ja Maailmanpankissa. He myös kannattivat siviilipalveluksen käyttöönottoa vaihtoehtona pakolliselle asepalvelukselle. Sveitsiläisten piti lisäksi päättää kahdesta vesistöjensuojelua koskevasta asiasta: yhtäällä ympäristöjärjestöt ajoivat kansalaisaloitetta ”Pelastakaa vesivaramme”, toisaalla taas pienten energia-yhtiöiden omistajat vaativat samaa aihetta koskevan uuden lain alistamista kansalaispäätökselle.

Vesi on erittäin arvokas luonnonvara – ihmisille, eläimille ja kasveille se on yksi tärkeimmistä. Sveitsin liittovaltion perustuslakiin oli kirjattu periaate vesistöjensuojelusta 1953. Vuoden 1975 perustuslaki loi pohjan vedenkulutuksen sääntelylle. Perustuslain artikla 76 edellyttää, että kaikki tiettyyn jokeen tai järveen liittyvät erilaiset – ja usein ristiriitaiset – hyötynäkökohdat pitää huomioida päätöksiä tehtäessä.

Sveitsin liittovaltion perustuslaki sallii valtion keskeisten elinten (esimerkiksi parlamentin ja hallituksen) julkaista yleisiä toimintaohjeita. Jokainen kantoni päättää kuitenkin itse omista laeistaan. Liittovaltio tarttuu sellaisiin toimiin ja säännöksiin, jotka vaativat säännösten yhdenmukaisuutta yli kantonien rajojen. Tämä tarkoittaa, että Sveitsin hallitus on vain niin keskitetty kuin on välttämätöntä – ja niin hajautettu kuin mahdollista. Ratkaiseva ero sveitsiläisen federalismikäsityksen ja Euroopan unionin niin kutsutun subsidiariteetti- eli läheisyysperiaatteen välillä on siinä, että valtion keskusvalta voi säätää vain sellaisia asioita, joista kansalaisten ja kantonien enemmistö ovat päättäneet pakollisissa perustuslakireferendumeissa.

Vesivarojen käytön osalta kantonien etu on pitää sääntely mahdollisimman vähäisenä, osittain siksi

että monilla niistä on oma vesivoimalaitos. Ympäristönsuojelijat julkistivat ”Pelastakaa vesivaramme” -aloitteen kesällä 1983. Aloitekomiteaan kuului edustajia yhdeksästä kansallisesta ympäristö- ja kalastusjärjestöstä. Aloitekomitea onnistui keräämään säädetyssä ajassa riittävän määrän allekirjoituksia: kun aloite jätettiin viranomaisille 9. lokakuuta 1984, sen oli allekirjoittanut 176 887 tukijaa. Laki vaatii 100 000 allekirjoituksen keräämistä 18 kuukaudessa.

Vallanjako kantonien ja liittovaltion välillä

”Pelastakaa vesivaramme” -kansalaisaloitteeseen sisältyi yksityiskohtainen lakiluonnos. Se oli lisäys, artikla 24, liittovaltion perustuslakiin. Hallitus vastasi huhtikuussa 1987 ja suositti lakiluonnoksen hylkäämistä. Hallitus oli sitä mieltä, että aloitteen tavoitteet olivat periaatteen tasolla pohjimmiltaan oikeat. Sen mielestä aloite kuitenkin painottui liiaksi suojeluun, joka olisi kallista, ja unohti vedenkäyttäjien tarpeet. Epäsuorana vastaehdotuksena aloitteelle liittovaltion hallitus esitti muutoksia vanhaan vesilakiin. Muutettu laki antoi suurimmalta osin yleisiä ohjeita ja jätti tarkan vesilainsäädännön luomisen kantonien vastuulle.

Parlamentilla oli suuria vaikeuksia kansalaisaloitteen ja hallituksen lakiehdotuksen käsittelyssä. Molemmat kamarit pidensivät kansalaisaloitteen arviointiaikaa vuodella, jotta sillä olisi riittävästi aikaa ensiksi keskustella olemassa olevaan lakiin ehdotetuista muutoksista eli hallituksen epäsuorasta vastaehdotuksesta. Parlamentin tarkoituksena oli ottaa joitakin aloitteessa esitettyjä huolenaiheita huomioon vesilain muutosta luonnosteltaessa. Valtioiden neuvosto ensimmäisenä hyväksyi päivitetyn vesiensuojelulain lokakuussa 1988.

Valtioiden neuvosto on parlamentin kamareista

pienempi, ja sen 46 jäsentä edustavat eri kantoneja. Kahdellakymmenellä kantonilla on niiden asukasluvusta riippumatta jokaisella kaksi edustajaa, ja kuudella kantonilla on historiallisista syistä johtuen yksi edustaja. Tämä on federalistinen tapa täydentää ”yksi ihminen, yksi ääni” -periaatetta ja tasapainottaa yksinkertaisen enemmistön valtaa pienempien yksiköiden eduksi.

Suurempi kamari, kansallisneuvosto, muodostuu 200 jäsenestä, jotka edustavat ”kansaa”, Sveitsin kansalaisia yleensä. Suurimmalla kantonilla, Zürichilla, on 34 edustajaa ja pienimmällä, Urilla, vain yksi. Kamareilla on yhtäläiset valtaoikeudet ja tehtävät, joita ne tavallisesti hoitavat erikseen. Parlamentin päätökset on hyväksyttävä molemmissa kamareissa.

Keskitie haussa

Tarkastelun kohteena olevassa tapauksessa kamariden välille syntyi melkoisesti erimielisyyttä. Kansallisneuvosto ajoi ”maaseudun penniä”, hyvitystä, joka maksettaisiin vesivoiman käyttöä ympäristösyistä rajoittaneille kunnille; valtioiden neuvosto ei suostunut hyväksymään esitystä. Valtioiden neuvosto puolestaan halusi muuttaa vesivarastojen veden vähimmäiskorkeutta koskevat määräykset pelkiksi suosituksiksi, joiden toteuttamisesta päätettäisiin kantonitasolla; kansallisneuvosto vastusti tätä. Vasta yli kahden vuoden pallottelun jälkeen kamarit löysivät kompromissin, josta päästiin yksimielisyyteen. Näin oli syntynyt epäsuora vastaehdotus alkuperäiselle kansalaisaloitteelle ”Pelastakaa vesivaramme”.

Aloitekomitean mielestä hallituksen vastaehdotus ei kuitenkaan mennyt suojelutoimissaan riittävän pitkälle, eikä se siksi suostunut vetämään alkuperäistä ehdotusta pois kansanäänestyksestä. Vesikiistassa mukana olleiden eturyhmien toisella

laidalla oli pienvoimaloiden omistajien järjestö ISKB. Sen mielestä taas hallituksen vastaehdotus meni suojelutoimissa liian pitkälle, etenkin vesivarastojen vähimmäisrajojen asettamisen osalta. ISKB tarttui sen vuoksi oikeuteen vaatia laista kansalaispäättös. Voimallaitosten omistajat väittivät, että toteutuessaan laki sulki suurimman osan Sveitsin pienistä voimaloista.

Kansalaispäättös on vahvasti sidoksissa edustuksellisen demokratian toimintaan. Siinä äänestetään päätöksistä, jotka parlamentti on jo tehnyt ja jotka kansanäänestyksessä pitää joko hyväksyä tai hylätä.

Vesistöjen suojelemisen ympärillä käyty yli vuosikymmenen mittainen poliittinen kamppailu osoittaa, kuinka tavattoman vaikeaa voi olla sovittaa yhteen eri tahojen risteävät edut ja tavoitteet: luonnonsuojelijoiden, kantonien ja kaupallisten käyttäjien. Tässä tapauksessa sovittaminen oli niin vaikeaa, että kun asia lopulta tuli kansanäänestykseen toukokuussa 1992, äänestäjät saivat eteensä kaksi samanlaista vaalilippua, jotka molemmat koskivat samaa asiakysymystä. Kansalaisaloite ”Pelastakaa vesivaramme” ei saanut enemmistöä yhdessäkään kantonissa, ja 62,9 prosenttia kaikista äänestäjistä vastusti sitä. Onnistuakseen tavoitteessaan aloitteen olisi pitänyt saada puolelleen äänenenemmistöt sekä kantoneissa että koko liittovaltiossa. Sitä vastoin hallituksen vastaehdotus eli ehdotus lain täydentämiseksi meni läpi varsin helposti, sen piti saada puolelleen vain yksinkertainen enemmistö. Selvä enemmistö eli 66 prosenttia äänestäjistä kannatti lakia.

Laki astui voimaan 1. tammikuuta 1993. Sen seurauksena kantoneiden piti sopeuttaa omat lakinsa uusiin suosituksiin. Muihin Euroopan maihin verrattuna Sveitsin vesistöjen suojelulakia pidetään erityisen edistyksekkäänä. Siitä saadaan kiittää kansalaisaloitetta, joka laittoi alulle vesilainsäädän-

nön uudistustyön. Toisaalta kantoneilla on edelleen vaikeuksia täyttää uuden lain edellytykset.

Yhteispäätös yksimielisyyden sijasta

Vaikka Sveitsin kantoneilla on vahva rooli Sveitsin liittovaltiossa, ei yhdelläkään kantonilla ole veto-oikeutta yhteisesti tehdyistä päätöksistä. Yksimielisyysääntö hylättiin hyvin varhain, jo 1848 kun moderni Sveitsin valtio syntyi: silloin 15,5 kantonia hyväksyi uuden perustuslain ja 6,5 kantonia hylkäsi sen. Siitä huolimatta tuon ajan perustuslaillinen kokous – valtiopäivät – päätti ottaa uuden perustuslain käyttöön. Näin se tuli korvanneeksi yksimielisyyden periaatteen kaksoisenemmistön periaatteella liittovaltion perustuslakireferendumissa. Kantonien yksimielisyyden sijaan riittää siis, että kansalaisten ja kantonien enemmistöt kannattavat lakia.

Kaksoisenemmistön periaatteesta pidettiin kiinni myös myöhemmin, kun suoran demokratian välineitä kehitettiin edelleen. Liittovaltion perustuslain ensimmäisen täydellisen muutoksen yhteydessä vuonna 1874 otettiin käyttöön niin sanottu kansalaisreferendumi liittovaltion lakien osalta ja kantoniireferendumi, jossa äänioikeutettuja ovat kantonit. Kansalaispäätöksen vaatiminen edellyttää 50 000 allekirjoituksen keräämistä sadan päivän kuluessa uuden lain virallisesta julkistamisesta, kantoniireferendumin järjestäminen edellyttää allekirjoituksia vähintään kahdeksan kantonin hallituksilta.

Ensimmäinen kantonihallitusten referendumi, joka täytti kaikki sille asetetut ehdot ja joka siten pääsi etenemään, oli suunnattu parlamentin kesällä 2003 hyväksymää verotusta koskevaa lakipakettia vastaan. Muutos olisi vähentänyt kantonien verotuloja noin 510 miljoonaa Sveitsin frangia (320 miljoonaa euroa). Vaudin kantonin finanssiministeri Pascal Broulis – joka oli myös yksi verouudistusta

vastustavien kantonien ryhmän äänitorvista – julisti: ”Jos liittovaltio haluaa alentaa omia verojaan, se niin tehkään; jos liittovaltio haluaa alentaa kantonien veroja, se onkin aivan eri asia – nimittäin ensimmäinen kerta liittovaltion historiassa.” Sitä ennen oli kuitenkin toisenlainen ensi-ilta: syyskuun 2003 loppuun mennessä jo yksitoista kantonia oli allekirjoittanut referendumin. Äänestyspäivänä 16. toukokuuta 2004 yli kaksi kolmasosaa äänestäneistä hylkäsi liittovaltion ehdottaman veropaketin.

Suojaa vähemmistöjä ja kannattaa kompromisseihin

Sveitsissä pidetään kiinni siitä, että kansanvallan peruseriaatteen ulottuvat aina vaikuttamaan hallituksen ja parlamentin tekemiin eritasoisin päätöksiin. Suoran demokratian välineet antavat lopullisen päätösvallan useimmiten äänestäjille. Siksi vaaleilla valittujen poliitikkojen ja eri valtioelinten on kunnioitettava kansalaisten poliittista tahtoa. Samalla suora demokratia nivoutuu päätöksentekojärjestelmään, joka suojelee vähemmistöjen etuja, suosii sovitteluratkaisuja ja tukee kollektiivista oppimista.

Vesivarojen käytöstä syntynyt kiista osoittaa, ettei mielipide-erojen tarvitse jakaa kansaa eripuraisiin ryhmittymiin. Päinvastoin: yhteiskunta, joka on jatkuvasti valmis väittelemään ja ottamaan uudelleen harkintaan yhteisiä asioita, pystyy aina sopeuttamaan toisiinsa vastakkaisia näkökantoja. Sovittelemalla, väittelemällä ja keskustelemalla on mahdollista päästä yhteisymmärrykseen siitä, mitä pitää tehdä aivan lähitulevaisuudessa – ainakin väliaikaisesti. Sveitsissä tämän mahdollistavat liittovaltioperiaate eli federalismi ja suora demokratia.



5

Tyytyväisten häviäjien maa

Suora demokratia näyttää, mistä yhteiskunnan kenkä puristaa. Vaikka hallitus voittaakin lähes kaikki suuret kansanäänestykset, kantonien ja kuntien tasolla vallanpitäjien menestys ei ole suinkaan itsestäänselvyys. Siitä huolimatta Sveitsin järjestelmässä häviäjätkin tapaavat olla tyytyväisiä.

Suora demokratia ei häiritse politiikkaa ja päätöksentekoa vaan pikemminkin elävöittää sitä. Se pitää päättäjät varpaillaan ja vaatii kaikilta osallistujilta enemmän kuin puhtaasti parlamentaarinen järjestelmä.

On sunnuntai-ilta ja koko Sveitsissä on äänestetty iloisesti. ”Tämä on keskustan voitto”, sanovat oikeusministeri ja valtiovarainministeri tulosten selvittyä. Äänestäjien selvä enemmistö hyväksyi hallituksen lakiehdotukset kansalaisoikeuksien ja sairaalarahoituksen uudistamiseksi.

Kolmen kuukauden päästä kansalaisten tuki hallituksen suosituksille oli vielä voimakkaampi: kansalaiset torjuivat kaikki seitsemän vihreiden ja vasemmiston tekemää kansalaisaloitetta ja hyväksyivät hallituksen ehdotuksen turvallisuuspolitiikan uudistamiseksi. Eikä tuki jäänyt siihen, liittovaltion presidentti, Pascal Couchepin, huomauttaa: ”Keskimääräistä korkeampi äänestysvilkkauus osoittaa, että eivät äänestykset ole uuvuttaneet kansalaisia.”

Hallituksen edustajien kommentoissa ei ollut merkkiäkään vahingonilosta, vaikka vastustajat epäonnistuivat. Energiaministeri Moritz Leuenberger kiinnitti huomion siihen, että kansalaisten kielteinen vastaus kahteen ydinvoiman vähentämistä koskevaan aloitteeseen pitäisi oikeastaan tulkita myönteiseksi vastaukseksi hallituksen vastaehdotukselle. Se antaa kansalaisille paremmat vaikuttamismahdollisuudet sitten kun uuden ydinvoiman rakentamisesta päätetään ja seisauttaa ydinpolttoaineen jatkokäsittelyn. Oikeusministeri Ruth Metzler tulkitsi vammaisten oikeuksien parantamista vaatineen aloitteen torjumisen samansuuntaisesti: aloitteen hylkääminen ei tarkoittanut, että äänestäjät olisivat kiistäneet vammaisten ongelmien olemassaolon. Hän ylisti puheenvuorossaan kansanäänestyksen ”häviäjiä” eli aloitteen tekijöitä: ”Aloitteenne saavutti paljon”. Metzlerin mukaan hallituksen esittämä uusi vammaislaki pyrki samaan tavoitteeseen, saamaan aikaan tasavertaiset olot vammaisille, vaikka sen uudistukset eivät olleet yhtä laajoja ja kalliita kuin alkuperäisessä aloitteessa.

Kun ensin hallituksen suusta oli kuultu näin suu-

ria kehuja, alkoi yksi jos toinenkin häviäjä ilmaista tyytyväisyyttään. ”Hallituksella on nyt hyvä pohja ottaa käyttöön autoton sunnuntai”, sanoi aloitekomitean toinen johtaja Rahel Häsler. Äänestäjistä 37,6 prosenttia oli kannattanut komitean aloitetta, joka olisi kieltänyt yksityisautoilun neljänä sunnuntaina vuodessa. Ympäristöä säästäviin periaatteisiin sitoutuneen liikennejärjestön *Verkehrsclubin* liikennepoliittinen johtaja Adrian Schmid oli Häslerin kanssa samoilla linjoilla: ”Parlamentin on nyt hyväksyttävä se, että ihmiset haluavat lisää autotonta julkista tilaa.”

Suora demokratia ei vaikeuta päätöksentekoa

Sveitsiläiset tekevät jatkuvasti uusia kansalaisaloitteita siitä huolimatta, että vain joka kymmenes aloite menestyy äänestysuurnilla. Kansalaisaloitteet synnyttävät julkista keskustelua ja muistuttavat, että enemmistön yhteisymmärryksen takana jotkut kansalaisryhmät ovat eri mieltä. Aloitteiden tukijat tietävät, että vaikka aloite lopulta torjuttaisiinkin, voi sillä silti olla yhteiskunnallista vaikutusta. Puolueen menestykseen vaaleissa ei vaikuta se, jos puolue tukee aloitteessa ”väärää” puolta ja ”häviää” kansanäänestyksen. Itse asiassa vaalien voittajat ovat usein olleet tärkeiden äänestysten häviäjien puolella. Häviäminen näyttää terävöittävänsä puolueen profilia, ja ihmisille syntyy tarkka käsitys puolueesta ja sen ajamista asioista. Se auttaa puoluetta jäämään paremmin äänestäjien mieleen.

Suora demokratia ei siis ole Sveitsissä politiikkaa ja päätöksentekoa häiritsevää elementtiä. Se pikemminkin elävöittää politiikkaa ja pakottaa puolueet pysymään ajan tasalla ja seuraamaan tarkasti, mitä yhteiskunnassa tapahtuu. Suora demokratia edellyttää yhteiskunnan eri osilta enemmän kuin puhtaasti parlamentaarinen järjestelmä: päättäjät eivät voi olettaa, että äänestäjät tukevat heitä ikuisesti, vaan heidän on vaalien välilläkin pystyttävä voittamaan enemmistö

puolelleen lukuisissa oleellisissa poliittisissa kysymyksissä. Tämän vuoksi hallitukseen ja eduskuntaan kohdistuu enemmän paineita tiedottaa ja selittää poliittisia linjauksiaan kansalaisille. Kansanäänestykset edistävät siis osallistuvaa poliittista kulttuuria.

Kun päätöksenteon kulttuuri kannustaa osallistumaan, kasvaa yleinen kiinnostus politiikkaa kohtaan äänestäjien keskuudessa ja myös tiedotusvälineissä. Osallistumisen myötä ihmiset tutustuvat maansa lakeihin, mikä vuorostaan laskee kynnystä osallistua poliittiseen keskusteluun. Perimmiltään kyse on siitä, että suora demokratia lisää poliittisen päätöksenteon oikeudenmukaisuutta ja lainvoimaisuutta. Mahdollisuus tehdä aloitteita ja käynnistää kansalaispäätös toimii kuin peili, joka lisää koko yhteiskunnan itse-tietoisuutta ja näyttää kohdat, joista kenkä puristaa.

Mitkä aiheet ja kysymykset nousevat usein esille?

Suoran demokratian tarkastelu historiallisesti paljastaa, että talousvaikeuksien aikana (esimerkiksi 1920–1930-luvuilla ja 1900-luvun lopussa) kansalaisaloitteet koskevat usein sosiaalipoliittikkaan ja maahanmuuttoa. Valtiomuodosta ja demokratiasta on myös äänestetty säännöllisesti, samoin kuin kansallisesta turvallisuuspolitiikasta ja perhepolitiikasta.

Kolmen viime vuosikymmenen aikana yhä useampi kansalaisaloite on koskenut ympäristö- ja liikennepoliittisia kysymyksiä. Näillä alueilla kansalaisaloitteet ovat olleet kaikista menestyksekkäimpiä ja johtaneet suoraan muutoksiin. Esimerkiksi Sveitsin ylämaan soiden suojelua kannattivat kansanäänestyksessä 1987 sekä äänestäjien että kantonien enemmistöt. Kansalaisaloitteen tarkoituksena oli oikeastaan vastustaa sotilasharjoitusalueen perustamista Rothenturmiin Keski-Sveitsissä. Seitsemän vuotta myöhemmin aloite Alppien suojelemiseksi sai puolelleen kaksoisenemmistön. Aloitteen johdosta perustusla-

kiin tehtiin lisäys, että Sveitsin kauttakulkuliikenne on ympäristösyistä siirrettävä kokonaan kiskoille vuoteen 2010 mennessä. Toisaalta kansanäänestyksissä on myös torjuttu ympäristöön ja liikenteeseen liittyviä kansalaisaloitteita. Myös aloitteet, jotka tähtäsivät Sveitsissä asuvien ulkomaalaisten lukumäärän vähentämiseen epäonnistuivat äänestysuurnilla.

Liittovaltion vallanpitäjät voittavat pääosan kansalaisaloitteista

Sveitsissä on järjestetty yhteensä 544 koko liittovaltion laajuista kansanäänestystä 1848–2007: 162 kansalaisaloitetta, 188 pakollista referendumia, 161 kansalaispäätöstä ja 33 parlamentin vastaehdotusta.

Jos verrataan koko ajanjakson kansanäänestysten määriä viimeiseen seitsenvuotiskaksoon, saadaan selville seuraavaa: 1848–2007 tehdyistä 162 kansalaisaloitteesta hyväksyttiin äänestyksessä vain viisitoista (9 prosenttia); 1990–2007 tehdyistä 62 kansalaisaloitteesta läpi meni vain viisi (8 prosenttia). Yksi hyväksytyistä oli aloite ”Sveitsi Yhdistyneiden kansakuntien jäseneksi”, jota parlamentti ja hallitus tukivat.

Pakollisissa perustuslakireferendumeissa kansalaiset näyttävät tukevan vallanpitäjiä. Vallanpitäjät tekivät vuosina 1848–2007 yhteensä 180 perustuslakimuutosehdotusta, joista äänestäjien ja kantonien enemmistöt hyväksyivät 140. Kansalaiset olivat siis 74 prosentissa tapauksista samaan mieltä vallanpitäjien kanssa. Vuosina 1990–2006 järjestettiin 38 pakollista referendumia, josta 82 prosenttia hyväksyttiin ja vain seitsemän tie tyssäsi ääniurnilla.

Suoran demokratian välineistä kansalaispäätös on vähiten vallanpitäjien kontrolloitavissa. Niiden tulokset ovat vähemmän hallituksen ja parlamentin suositusten mukaisia kuin muiden välineiden kohdalla. Kaikkiaan vuosina 1848–2007 tehdyistä 162 kansalaispäätöksestä 88 (54 prosenttia) on hyväksytty ja 73 torjuttu. Vuoden 1990 jälkeen vallan-

pitäjien onnistumisprosentti on kohonnut merkittävästi: vuosina 1990–2007 järjestettiin 59 kansalaispäättöäänestystä, ja viranomaisten ehdotus hyväksyttiin 43 kertaa. Vallanpitäjien onnistumisprosentti kohosi siis 73:een.

Viime vuosina muun muassa Sveitsin ja EU:n kahdenvälisiä sopimuksia, sveitsiläisten sotilaiden sijoittamista ulkomaille, armeijan uudistamista ja sähkömarkkinoiden vapauttamista on vastustettu vaatimalla laeista kansalaispäättö. Vain sähkömarkkinoiden vapauttaminen torpattiin kansanäänestyksessä.

Jos tarkasteluun otetaan kaikki referendumit ja parlamentin vastaehdotukset vuosilta 1848–2007, äänestäjät olivat vallanpitäjien kanssa samaa mieltä 64 prosentissa tapauksista. Vuosien 1990–2007 aikana samanmielisyys nousi 72 prosenttiin. Vallanpitäjien ja äänestäjien näkemykset ovat siis lähestyneet toisiaan.

Kansalaisaloitteet menestyvät kantoneissa

Liittovaltiotasolla käsiteltävien aloitteiden ja referendumien ”onnistumisprosenttien” tarkastelu paljastaa joitakin mielenkiintoisia eroja – etenkin, jos näitä liittovaltiotason lukuja verrataan 26 kantonin tai 2725 kunnan äänestystuloksiin. Erot ovat selviä päätöksenteon alemmilla portailla.

Suoran demokratian alkuvaiheessa, hallitus ja parlamentti hävisivät neljä viidestä referendumiasta. 1900-luvun puolivälissä voitot ja tappiot olivat tasoissa. Muutos heijastelee Sveitsin hallituksen kokoonpanossa tapahtuneita muutoksia. Vuoteen 1891 asti hallituksessa oli vain liberaalien jäseniä. Pikkuhiljaa muutkin yhteiskuntaryhmät, kuten katoliset, maanviljelijät ja sosiaalidemokraatit onnistuivat saamaan hallituspaikkoja.

1959 otettiin hallituksen muodostamisessa käyttöön ”taikakaava” (2:2:2:1, ks. 1. luku), joka ohjasi hallitusten paikkajakoa 2000-luvulle asti ja loi edellytykset hallitusten paremmalle onnistumiselle kansan-

äänestyksissä. Toisin sanoen, kansalaisten tyytyväisyys liittovaltion päätöksiin lisääntyi. ”Taikakaava” on osa sveitsiläistä konsensusdemokratiaa. Sen mukaan hallituksen kokoonpanon on vastattava puolueiden valtasuhteita ja paikkajakoa liittokokouksessa.

Vallanpitäjien on vaikeampaa saada äänestäjien tuki ehdotuksilleen kantoneissa kuin liittovaltiotasolla. Vielä vaikeampaa se on kuntatasolla, vaikka Sveitsi ei olekaan tässä asiassa kovin yhdenmukainen. Saksankielisessä Graubündenin kantonissa äänestäjät seuraavat vallanpitäjien suosituksia 88-prosenttisesti, mutta Fribourgin kantonissa vain 60-prosenttisesti.

Jos kansalaisaloitteet useimmiten torjutaankin liittovaltion äänestyksissä, on niillä kantoneissa ja kunnissa huomattavasti paremmat mahdollisuudet menestyä. Liittovaltion kansalaisaloitteista vain 9 prosenttia on läpäissyt äänestäjien seulan. Kantonien äänestyksissä on kansalaisaloitteista hyväksytty 23 prosenttia. Äänestäjien aloitteet menestyvät erityisen hyvin läntisessä Sveitsissä ja italiankielisessä Ticinossa.

Kuntavertailussa erot paljastuvat vieläkin suurommiksi. Mitä enemmän kansalaisilla on mahdollisuuksia käyttää suoran demokratian välineitä, sitä enemmän he niitä käyttävät – eivätkä vähiten heitelläkseen kapuloita viranomaisten rattaisiin.

Suoran demokratian menetelmät edistävät demokratiaa. Niiden myötä on mahdollista käsitellä paljon enemmän asiakysymyksiä julkisesti. Julkisen keskustelun ansiosta on mahdollista neuvotella sovitteluratkaisuja vaikkapa suorien ja epäsuorien vastaehdotusten välityksellä. Huomattavasti useamman henkilön on myös mahdollista saada äänensä kuuluviin päätöksenteon ketjussa. Suoran demokratian hyödyllisyys ei riipu yksilön poliittisesta kannasta tai siitä, voiko jokin tietty mielipide saada enemmistön kannatuksen taakseen. Tämä on välttämätön oivallus ja se on tehty Sveitsin kokemusten perusteella. Se on tyytyväisten häviäjien maan salaisuus.



6

Jura: Demokratiaa, ei nationalismia

Vuosisatoja kestänyt Juran konflikti, joka johti uuden Juran kantonin luomiseen Ranskan vastaiselle rajalle, osoittaa, että suora demokratia voi muuttaa politiikkaa ja valtiota. Juran separatistisen liikkeen historia kertoo, että vähemmistön ja enemmistön välisten kulttuuristen ja poliittisten erojen ei tarvitse johtaa väkivaltaan. Suoralla demokratialla on keinot laukaista jännitteitä.

Juran kantonin luominen osoittaa, että osallistuminen yhteiseen päätöksentekoon on vahva vaihtoehto nationalismille, joka on osoittanut kyvyttömyytensä ratkaista yhteiskunnan vähemmistöihin liittyviä ongelmia.

”Riemulla ei ollut rajoja kun selvisi, että Juran kantonin perustamisen puolesta annetut äänet tulisivat voittamaan. Ihmiset tanssivat linnan pihalla, kaikki halailivat ja suukottelivat toisiaan, autojen torvilla töräyteltiin fanfaareja, muusikot vaelsivat kaupungin kaduilla rumpujen ja trumpettien kanssa ja kaikki kirkonkellot alkoivat soida.” (*Schwander, Marcel: Jura. Konfliktstoff für Jahrezehnte. – Jura: Vuosikymmeniä kamppailun kohteena. Zürich/Köln 1977.*)

Juran selkkaus sai alkunsa, kun Baselin protestanttinen ruhtinaskunta liitettiin Bernin kantoniin Wienin kongressissa 1815. Ranskankielinen ja katolinen Juran väestö jäi vähemmistöksi saksankielisessä ja protestanttienemmistöisessä Bernin kantonissa. Juran konflikti kyti pääasiassa pinnan alla ja kärjistyi toisinaan näkyviksi yhteenotoiksi. Konflikti ei kuitenkaan laajentunut Bernin kantonin ulkopuolelle.

Juran separatistisesta liikkeestä, joka vaati Juran alueen eroa Bernistä, tuli vakava ongelma kantonin hallinnolle ja lopulta koko Sveitsille vasta toisen maailmansodan jälkeen. Lopulta, vuonna 1979, Juran kuudesta piirikunnasta kolme pohjoisinta muodostivat Juran kantonin. Kolme eteläistä piirikuntaa jäivät Bernin kantoniin. Oman kantonin perustamisesta tuli mahdollista sen jälkeen kun kaikki yritykset sopeuttaa Juran vähemmistö yhteiskunnallisesti Bernin kantoniin epäonnistuiivat, ja kun irrottautuminen oli ainoa jäljelle jäänyt vaihtoehto. Juran kantonin perustaminen oli huomattava voitto paljon parjatulle Juran separatistiselle liikkeelle. Liike kampanjoi yhä yhtenäisen Juran puolesta.

Juran konflikti ei ole nyt eikä se ole koskaan ollut vähemmistön olemassaolosta johtuva ongelma. Ongelma oli valtaapitävän enemmistön ja vallan ulkopuolella olevan vähemmistön sosiaalisissa suh-

teissa. Juran selkkaus on tyypillinen 1900-luvun ja nyky-Euroopan konflikti. Juran tapauksessa konflikti onnistuttiin ratkaisemaan ilman väkivaltaa – eikä vähiten suoran demokratian ansiosta. Juran kantonin luominen on siten myös sellaisen ristiriitojen ratkaisumallin voitto, jossa eri ryhmät sopeutetaan toisiinsa jakamalla päätösvaltaa kaikille. Tällä toimintatavalla on Sveitsissä pitkät juuret. Juran kiista osoittaa lisäksi, että kansallismielisyydelle on olemassa demokraattinen vaihtoehto, joka pystyy ratkaisemaan vähemmistöihin liittyvät ongelmat.

Suora demokratia paikkaa edustuksellisuuden aukkoja

Syyskuussa 1957 *Rassablement Jurassien* (RJ) teki kantonin itsenäisyyttä koskevan kansalaisaloitteen saadakseen selville juralaisten oman mielipiteen. ”Tahdotteko, että Juralle annetaan täysivaltaisen kantonin asema Sveitsin liittovaltiossa”, aloite kysyi. Aloitteen myötä separatistien oli mahdollista siirtää taistelunsa poliittiselle areenalle. Tiedotusvälineiden oli pakko raportoida ja kommentoida aloitetta ja sen tavoitteita. Enää ei ollut mahdollista sivuuttaa separatisteja eikä heidän poliittista ohjelmaansa.

Tiedotusvälineissä julkaistut lukuisat raportit, joissa käsiteltiin separatistisen liikkeen taustaa, keskittivät RJ:hin runsaasti julkista huomiota. Sen seurauksena oli julkisesti tunnustettava, että *Rassablement Jurassienilla* oli keskeinen asema Juran kysymyksen ratkaisemisessa. (”Liike [RJ] on vahva ja levinnyt laajalle,” kirjoitti *Neue Zürcher Zeitung* -sanomalehti 15.7.1957.) Kun aloite heinäkuussa 1959 lopulta vietiin äänestysuurnille, se hyväksyttiin selvällä enemmistöllä vain kolmessa Pohjois-Juran ranskankielisessä ja katolisessa piirikunnassa. Kolme eteläistä, ranskankielistä mutta protestanttista piirikuntaa sekä saksankielinen Laufental olivat uskollisia Bernin hallinnolle. Sanomalehtien otsikot

julistivat separatismiin kuolemaa ”RJ:n unelma on ohi” (*Basler Nachrichten*, 6.7.1959); ”Separatismi tuomittiin kuolemaan” (*Tagwacht*, 6.7.1959).

Separatistit eivät kuitenkaan alistuneet, vaan muuttivat taktiikkaansa ja puhetapaansa. Heinäkuun 1959 tappiosta lähtien he puhuivat yhtenäisyydestä, mutta eivät suinkaan koko Juran, vaan ainoastaan ranskankielisen alueen yhtenäisyydestä. Separatistit hylkäsivät ajatuksen, että maantieteessä ja yhteisessä menneisyydessä oli juralaisen identiteetin perusta. Niiden sijasta juralaisen identiteetin uusia kulmakiviä olivat etninen alkuperä ja ranskan kieli.

Separatistien ”kansakunta”, jonka pohjana on kieli ja etninen alkuperä, on esipoliittinen ”luonnollinen yhteisö”. Tällainen tapa käsittää kansakunta on täysin vastakohtainen sille käsitykselle, jolle Sveitsin kansakunta rakentuu. Sveitsin kansakunta on ennen kaikkea ”poliittinen yhteisö”, jonka olemassaolo perustuu ihmisten aktiiviseen tahtoon olla yhteisö eroavaisuuksista huolimatta (*Willensnation Schweiz*). Julkisuudessa esitettiin pelko, että separatistien nationalismi kaivaa maata tämän ajatuksen alta. Separatistit etsivät tukea sekä kotimaasta että ulkomailta. He saivatkin voimakkaan liittolaisen Ranskan presidentti Charles de Gaullesta ja tämän hahmottelemasta ”isänmaiden Euroopasta”.

”Politiikassa ei ole tilaa väkivallalle”

Separatistit toteuttivat älykkäästi suunniteltuja julkisia mielenilmauksia, jotka keräsivät viestimien täyden huomion. Bern epäonnistui yrityksissään vaieta separatistien vaatimukset kuoliaaksi. 1962–1964 pieni separatistiryhmä, joka kutsui itseään Juran vapautusrintamaksi (JLF), teki lukuisia pommi-iskuja ja tuhopoltoja armeijan varikoilla ja tunnettujen antiseparatistien kotinurkillla. Iskut eivät kuitenkaan suuttaneet suurta yleisöä

yhtä paljon kuin Les Rangiersissa tapahtunut välikohtaus. Separatistit estivät Bernin kantonin ministeriä Virgile Moinea ja liittovaltion ministeriä Paul Chaudet’ä puhumasta Sveitsin armeijan juhlassa.

Mielenosoituksen synnyttämällä skandaalilla oli pitkäaikaisia seurauksia. Se merkitsi käännekohtaa ihmisten suhtautumisessa Juran konfliktiin. Siinä, missä fyysinen väkivalta oli epäonnistunut (sillä se katkaisee keskusteluyhteyden), symbolinen väkivalta onnistui. Välikohtaus pelästytti Sveitsin ja kyseenalaisti maan käsityksen itsestään. Kiista Jurasta laajeni paikallisesta kysymyksestä koko valtiota koskevaksi.

Vaikka Juran kantonia tavoitteleva liike kyseenalaisti voimakkaasti vallitsevan käsityksen siitä, mikä on Sveitsi, eivät he olleet suunnanneet sapeleitaan Sveitsin valtiota vastaan. Separatistit eivät kamppailleet, jotta he saisivat erota Sveitsistä, vaan Bernin kantonista. Separatistien oma käsitys oli, että heidän tavoittelemansa Sveitsi on parempi kuin vastustajien mielen mukainen. Separatistit olivat irtisanoutuneet väkivallasta, joka osoittaa, etteivät he halunneet täysin astua yhteisen poliittisen kentän ulkopuolelle. Liikkeen johtohahmot Roger Schaffter ja Roland Béguelin ilmoittivat kantansa: ”Väkivalta ei ole hyväksytty politiikanteon väline Sveitsissä.”

Uusi kantoni ei syntynyt kertaheitolla, vaan sitä edelsi monta vaihetta. Juran kantonin perustaminen ei myöskään ollut millään tavoin itseäänselvä lopputulos kiistalle. Mitä ilmeisemmäksi separatistiliikkeen vahvuus kävi poliitikoille, sitä valmiimpia he olivat kysymään Juran asukkaiden kantaa mahdolliseen eroon. Jotta tämä olisi mahdollista, oli muutettava perustuslakia. Kantonin parlamentti luonnosteli lisäartiklan Bernin kantonin perustuslakiin, joka mahdollisti sekä referendumien (*Volksbefragung*) järjestämisen että Juran alueen itsenäistymisen kansalaisaloitteen avulla. Perustuslain muutos

hyväksyttiin Bernin kantonin kansanäänestyksessä 1. maaliskuuta 1970. Näin oli luotu väylä, jota pitkin Juran oli mahdollista saavuttaa itsemääräämisoikeus.

Kansanäänestys 23. kesäkuuta 1974

Seuraava askel oli Bernin kantonin päätös pyytää Juran asukkaita ilmaisemaan mielipiteensä kansanäänestyksessä. Äänestys järjestettiin 23. kesäkuuta 1974. Monien yllätykseksi separatistit voittivat äänestyksen. Eron puolesta oli 36 802 äänestäjää ja sitä vastaan 34 057. Äänestysvilkkaus oli 88,7 prosenttia.

Eteläisen Juran piirikunnissa ja kaavaillon kantonirajan tuntumassa sijaitseissa kunnissa oli nyt tullut hetki jättää Bernin kantonille kansalaisaloitteet, joissa esitettiin piirikuntien pysymistä Bernin hallinnon alaisina. Tähän oli 1970 tehty perustuslainmuutos suonut mahdollisuuden. Aloitteista äänestettiin maaliskuussa ja syyskuussa 1975. Kansanäänestysten tulokset olivat odotusten mukaiset: eteläisen Juran piirikunnat Courtelary, Moutier ja Neuenstadt kannattivat aloitetta. Seuraavissa äänestyksissä viisi protestanttienemmistöistä kuntaa kannatti Berniä ja kahdeksan katolilaisenemmistöistä Juraa. Laufentalin kunta äänesti aluksi Bernin puolesta, mutta päätti myöhemmin liittyä Basel-Landschaftin kantoniin.

Jura oli nyt virallisesti jakautunut kahtia. Uuden Juran kantonin äänestäjät hyväksyivät uuden perustuslain. Sen jälkeen oli koko Sveitsin kansalaisten vuoro äänestää. Sveitsin liittovaltion presidentti Willy Ritschard vetosi sveitsiläisiin uuden vuoden puheessaan 1978: ”24. syyskuuta eräs alue tulee kysymään Sveitsin kansalta lupaa muodostaa itsenäinen kantoni. Haluamme osoittaa heille, että osaamme toimia kuin demokraatit. Demokraatit kunnioittavat vähemmistöjä. He ratkaisevat kon-

fliktit rauhanomaisesti ja järkevästi. Pyydän, että te kaikki äänestätte iloiten uuden kantonin puolesta.” Äänestyksessä kansalaisten suuri enemmistö ja kaikki kantonit kannattivat uuden kantonin lisäämistä Sveitsin liittovaltioon.

Juran separatistisen liikkeen historia osoittaa, ettei kulttuurivähemmistöihin liittyvien ongelmien tarvitse kääntyä väkivaltaisiksi, vaan ne voidaan ratkaista demokratian keinoin. Suoran demokratian avulla separatistit pystyivät luomaan julkista keskustelua poliittisesta ohjelmastaan. Tällä tavalla he saivat hyvitystä siitä, ettei heillä ollut edustajia virallisissa päätöksentekooielimissä Bernin parlamentissa ja hallituksessa. Poliittisen ohjelman saama huomio ja sen avulla tapahtunut vaikutusvallan taseus vähensi väkivallan todennäköisyyttä. Vähemmistöt turvautuvat väkivaltaan helpommin silloin, kun heitä ei kuulla; kun heillä ei ole ääntä eikä edustajia. Federalismi ja suora demokratia mahdollistivat uuden kantonin syntymisen.

Ei nationalismille

Juran tasavallan ja kantonin perustaminen oli suuri menestys separatistiselle liikkeelle. Separatistit olivat järjestäytyneitä ja viestintätaitoisia, heillä oli selkeä päämäärä ja kyky kamppailla sen puolesta: ominaisuuksia, joita suoran demokratian hyödyntäminen edellyttää. Toisaalta kantonin perustaminen oli myös tappio separatisteille, sillä heidän nationalisminsa tyrmättiin.

Bern ei ainoastaan tunnustanut Juran kansan olemassaoloa ja itsemääräämisoikeutta. Kantonin parlamentin vuonna 1970 luoma perustuslain muutos myös linjasi olosuhteet, joiden vallitessa irrottautumisprosessi voi käynnistyä: ”Oikeus vaatia referendumia (*Volksbefragung*) tai osallistua siihen kuuluu niille kansalaisille, joilla on äänestysoikeus kantonin äänestyksissä ja jotka ovat sen kunnan

vakituksia asukkaita, jossa referendumi järjestetään (...). Muutetussa perustuslaissa Bernin parlamentti määritteli, että Juran kansa ja sen itsemääräämisoikeus perustui siihen, että juralaiset ovat hallinnollisen yhteisön eli ”demoksen” kansalaisia. He eivät siis parlamentin mielestä muodosta etnistä yhteisöä tai ”etnosta”, niin kuin separatistit olivat väittäneet.

Separatistit katsoivat, että Bernin kantonin perustuslakiin kirjattu kansan määritelmä on kansallisen itsemääräämisoikeuden peruseriaatteen vastainen. Juran eroamista koskevassa kansanäänestyksessä juralaisuuden määritelmä oli tietenkin tärkeä. Perustuslain muotoilun taustalla oli odotus, että kansan määrittelemineen nationalistisesti eli yhteisen etnisen alkuperän, kielen tai historian mukaan, suosisi separatisteja. Kansan demokraattinen määritelmä vastaavasti heikentäisi heidän mahdollisuuksiaan.

Menneet kokemukset ovat kuitenkin toisaalta opettaneet, ettei vähemmistöihin liittyviä ongelmia ole mahdollista ratkaista niin, että jaetaan ihmiset nationalististen käsitteiden, kuten kansa ja kansallisuus, avulla ”luonnollisiin yhteisöihin” ja tämän jälkeen osoitetaan jokaiselle yhteisölle oma alue ja valtio. Tällä tavalla toimiminen pikemminkin pahentaa ongelmaa. Se synnyttää uusia vähemmistöjä, jotka sitten uusissa valtioissa suljetaan enemmistön ulkopuolelle. Mitä enemmän nationalistisiin käsitteisiin sisältyy kuvitteellisia elementtejä, sitä enemmän tarvitaan pakkoa ja väkivaltaa niiden täytäntöön panemiseksi. Mitä etnisesti sekoittuneempaa ”kansaa” on, sitä vaikeampi sitä on saada mahaan yhtenäisen kansakäsityksen piiriin. Entisen Jugoslavian hajoamissodat osoittavat, mitä voi seurata siitä, kun etnisesti monimuotoinen kansa suljetaan kuvitteelliseen nationalistiseen kansan käsitteeseen, jolla ei ole vastinetta todellisuudessa.

Se, minkä päälle valtioyhteisön ”me”-henki

rakennetaan, on ratkaiseva. Perustuuko yhteenkuuluvuuden tunne siihen, että kansalaiset osallistuvat aktiivisesti poliittiseen päätöksentekoon (jonka ansiosta kansalaiset sanovat ”me Sveitsissä”)? Vai onko yhteenkuuluvuuden pohjana usko syntymässä määräytyvään ja ulkoapäin annettuun esipoliittiseen kansakuntaan (jonka vuoksi he sanovat ”me sveitsiläiset”), jonka olemassaolon turvaamiseksi on jatkuvasti tehtävä ero ”oman” ja ”vieraan” välillä.

Sveitsin olemassaolo perustuu yhtenäisyyden ja moninaisuuden sekoitukselle. Monet tekijät ovat vaikuttaneet siihen, että moninaisuuden pohjalle on ollut mahdollista luoda – ainakin tähän asti – onnistuneesti yhtenäisyydentunnetta. Yksi syy on eittämättä ollut vallan jakaminen, joka perustuu suoraan demokratiaan ja Sveitsin liittovaltiomuotoon, niiden toimintatavoille ja järjestelmille. Niiden, eikä suinkaan kansallismielisyyden, ansiosta Juran alue saattoi rauhanomaisesti irrottautua Bernin kantonista 25 vuotta sitten.



7

Myytti epäpätevistä kansalaisista

Suorassa demokratiassa poliittiset oikeudet jaetaan eri tavalla kuin puhtaasti parlamentarisessa demokratiassa. Tämä vaikuttaa kansalaisten ja poliitikkojen välisiin valtasuhteisiin ja molempien ryhmien poliittiseen persoonallisuuteen ja tapoihin. Suoran demokratian historia on osoittanut, että äänestäjät ovat aivan yhtä kyvykkäitä päätöksentekijöitä kuin parlamentin jäsenet. Usko kansalaisten poliittiseen epäpätevyyteen on seurausta siitä, että puhtaasti edustuksellisissa demokratioissa kansalaisten ei sallita vaikuttaa tärkeisiin asiakysymyksiin ja osallistua päätöksentekoon.

Suoran demokratian suosio kasvaa Euroopassa hyvää vauhtia. Vallanpitäjät vastustavat suoraa demokratiaa vetoamalla vanhoihin perusteluihin: tavallisten kansalaisten väitetään olevan kykenemättömiä päättämään monimutkaisista poliittisista kysymyksistä.

Vuonna 1851 radikaalidemokraatti Johann Jacob Treichler Zürichistä arvosteli liberaalien ”edustuksellista demokratiaa” *Volksblatt*-sanomalehdessä. Hän oli laatinut 19 kohdan ohjelman, jossa hän vaati siirtymistä ”puhtaaseen demokratiaan”: järjestelmään, jossa edustuksellista demokratiaa täydennettäisiin suoralla demokraatialla. ”*Volksblatt* haluaa, että kansalaiset nauttisivat suurinta mahdollista onnellisuutta kansalaisten itsensä toimesta, että olisi todellinen ja täydellinen kansan valta. Ylin periaate olkoon: ”Kaikki kansan puolesta, kaikki kansan päättämänä””

Alfred Escher, poliitikko ja rautatieyrittäjä ja yksi Credit Suisse -pankin perustajista, ehdotti kollegalleen Jacob Dubsille, että tämä kirjoittaisi vastineen Treichlerin kritiikkiin. Vastine julkaistiin *Der Landbote* -sanomalehdessä. Dubs ja Escher edustivat liberaaleja vallanpitäjiä, eivätkä siksi olleet suoran demokratian ystäviä. He kannattivat liberaalien näkemystä, että tavalliset kansalaiset – vailla omaisuutta ja koulutusta – eivät osaisi käyttää laajoja poliittisia oikeuksia omaksi edukseen. Ihmisten enemmistöltä yksinkertaisesti puuttui kaikki, mitä päätösvalta vaati: vastuuntunto (jota on vain rikkailla ja omistavalla luokalla), tieto oikeudenkäytöstä ja laeista, kyky punnita päätösten seurauksia pitkällä aikavälillä, käsitys yhteisestä hyvästä, sivistys, kasvatusta ja terve järki.

Demokratian alkuajoista lähtien demokratian mukana on kulkenut käsitys, että ”tavalliset ihmiset” ovat sivistymättömiä, välinpitämättömiä ja poliittisesti kypsymättömiä ja he toimivat tunteidensa ja intohimojensa eivätkä järkipäisen harkinnan ohjaamina. Käsitys on estänyt demokratiaa kasvamaan ja leviämään. Vallanpitäjät ja heidän liittolaisensa ovat yhä uudestaan kaivaneet esiin kuvan poliittisesti epäpätevistä kansalaisista. Vaikka demokratian marssia on näin pystytty hidastamaan,

sitä ei ole kuitenkaan saatu kokonaan pysäytettyä.

Suora demokratia leviää parhaillaan kovaa vauhtia ympäri Eurooppaa ja maailmaa. Kuitenkin vallanpitäjät jälleen kerran vastustavat sitä samoilla perusteilla kuin ennen: tavalliset kansalaiset eivät muka kykene tekemään hyviä päätöksiä monimutkaisissa asiakysymyksissä.

Päätöksiä ihmisten puolesta vai heidän kanssaan?

1800-luvun puolivälissä suoraa demokratiaa vastustanut Dubs toi julki pelon, että tavallisten ihmisten suora osallistuminen lakien säätämiseen johtaisi huonoihin lakeihin. Kansalaisten tekemille laeille olisivat ominaisia itsekkäät pyyteet ja kapea katse. ”Annetaan heidän, jotka niin haluavat, juoda demokraattisen ohjelman taikamaljasta; me emme siihen pysty; se missään nimessä ole sellainen demokratia, jollaiseen me uskomme; vapaus jota arvostamme; ja ainakaan se ei ole se todellinen, vapaa inhimillisuus, jolle tulevaisuus kuuluu.”

Vaikka liberaalit olivat nousseet valtaan kansan avulla, he halusivat hallita kansalaisten puolesta eikä heidän kanssaan. Liberaalien mielestä kansalaiset olivat kypsymättömiä ja kykenemättömiä osallistumaan suoraan poliittiseen päätöksentekoon. Sveitsissä väite menetti voimansa 1860-luvulla, mutta muualla sitä viljellään edelleen.

Nykyään suoran demokratian käyttöönottamiselle on tarvetta yhtä hyvin kansallisvaltioiden tasolla kuin yli valtiorajojen, kuten Euroopan unionin päätöksenteossa. Monissa maissa on keskusteltu vilkkaasti esimerkiksi siitä, olisiko mahdollista järjestää euroopanlaajuinen kansanäänestys Euroopan unionin tulevasta perustuslaista. Keskustelujen yhteydessä usein kyseenalaistetaan vaatimus kansanäänestyksestä käyttämällä samaa väitettä, johon edustuksellisen demokratian puolustajat ovat aina tukeutuneet.

Esimerkiksi Åbo Akademin valtio-opin professori Göran Djupsund kirjoitti, ”että suora kansalaisdemokratia ei aina – niin kerettiläiseltä kuin ajatus kuulostaakin – ole hyvästä. Ajatelkaamme tilannetta, jossa erilaiset kansan mieltä pahoittavat asiat päätettäisiin kansanäänestyksellä. Mieliapidemittausten perusteella voisi odottaa kuolemantuomioon palauttamista, myönnettyjen turvapaikkojen määrän vähenemistä sekä valtavaa polttoaineveron alennusta. Mahdollisesti seurauksena olisi myös julkisen sektorin räjähdysmäinen kasvu (...) samalla kun eräiden sen osien, kuten museoiden, kaupunginorkesterien ja oopperatalojen, toiminta kutistuisi olemattomiin.”

Julkiset keskustelut näyttävät olevan kierrätetyjä muunnelmia vanhoista argumenteista, joilla osallistavaa demokratiaa on aiemminkin puolustettu ja vastustettu. Suoran demokratian puolustajien usko siihen, että ihmiset ovat kykeneviä tekemään harkittuja poliittisia päätöksiä, törmää suoran demokratian vastustajien varmuuteen siitä, että puolustajien usko on naiivi ja epärealistinen.

1800- ja 1900-luvuilla vastustettiin myös itse demokratian käyttöönottoa vetoamalla kansalaisten oletettuun epäpätevyYTEEN. Samalla perustellulla yritettiin torjua miesten äänioikeuden laajentaminen ja tasavertaisten poliittisten oikeuksien suominen naisille. Nykyään ei enää kyseenalaisteta yleistä äänioikeutta tai naisten tasavertaisia poliittisia oikeuksiaan. Vanhat käsitykset kuitenkin elävät edelleen kun puheeksi nostetaan yleinen *äänestysoikeus* eli suora demokratia.

Epäpätevyysväitteen kannattajien on suljettava silmänsä kaikelta vastakkaiselta todistusaineistolta. Jos väite pitäisi paikkansa, ei Sveitsin satavuotinen vakaa kansanäänestysdemokratia voisi lainkaan olla olemassa; se olisi – kuten italialainen valtiotieteilijä Giovanni Sartori ennusti – haaksirikkoutunut

nopeasti ja hirmuisin seurauksin kansalaisten puuttuvan arvostelukyvyyn karikoille.

Parlamentaarista ja suoraa demokratiaa

Politiikan tekeminen muokkaa ihmisen persoonallisuutta. Välillisessä demokratiassa politiikka muokkaa poliitikkojen ja kansalaisten persoonallisuutta eri tavalla kuin suorassa demokratiassa. Välillisen ja suoran demokratian eroja on helpompi hahmottaa, kun niitä tarkastellaan vahvemman ja heikomman ryhmän välisinä suhteina.

RyhmiEN välisen suhteen dynamiikka juontaa juurensa siitä tavasta, jolla ne ovat toisistaan riippuvaisia. Kahtiajako ei vallitse ainoastaan poliitikkojen ja kansalaisten välillä, vaan kaikkialla: samankaltaisia jakoja syntyy esimerkiksi miesten ja naisten, mustien ja valkoisten, kansalaisten ja ulkomaalaisten, vakituisten asukkaiden ja tulokkaiden välillä.

Heikompi–vahvempi -muodostelmien välillä on monia eroja, mutta niissä voidaan havaita myös yhtäläisyyksiä. Vallanpitäjät pyrkivät aina omimaan tärkeinä pitämänsä keinot hankkia valtaa ja statusta. Tyypillistä on pyrkimys leimata kielteisesti heikompi ryhmä. Toisin sanoen voimakkaammilla ryhmillä on taipumus pitää heistä riippuvaisia ulkopuolisia vähempiarvoisina ja kohdella heitä sen mukaisesti. Syy ja seuraus sekoittuvat leimajilta toistuvasti.

Sosiologi Norbert Eliaksen mukaan jokaisen vallanpitäjät–ulkopuoliset -muodostelman ytimessä on vallan epätasapaino ja siitä johtuva yhteiskunnallinen jännite. Vallan epätasapainon avulla ja yhteiskunnallisten jännitteiden perusteella valtaapitävän ryhmän on mahdollista leimata ulkopuolisten ryhmä kielteisesti. Niin kauan kuin vallanpitäjät onnistuvat säilyttämään yksin-

oikeuden valtaan, niillä on vapaus leimata muita. Heti, kun vallan painopiste siirtyy ulkopuolisten suuntaan, tuo vapaus alkaa huveta.

Yksinoikeus päättää tärkeistä asiakysymyksistä

Valtansa vakiinnuttaneet poliitikot luonnollisesti hyötyvät valta-asemastaan. Heillä on tiettyjä yhteisiä käsityksiä siitä, millainen on heidän oma ryhmänsä ja millaisia muut ovat. Mielikuvien avulla voidaan oikeuttaa vallitseva vallanjako, vahvistaa valtaapitävän ryhmän omanarvontuntoa ja heikentää eliitin taikapiiirin ulkopuolelle luokiteltavien ”tavallisten kansalaisten” itsetuntoa.

Puhtaassa parlamentarisessa demokratiassa poliitikoilla on yksinoikeus tärkeisiin vallan lähteisiin, ennen kaikkea oikeus päättää poliittisista asiakysymyksistä ja oikeus määritellä poliittinen asialista. Valta jakautuu epätasaisesti sen vuoksi, että yhteiskuntaan on vakiintunut tietty ryhmäjako ja eriarvoisuus. Ryhmien väliset suhteet määräävät, mitkä käytännön poliittiset tehtävät kuuluvat kenellekin: kansalaiset äänestävät ja poliitikot päättävät. Ryhmien välinen epätasapainoinen suhde vaikuttaa jopa kieleen: suomen kielen sanat ”kansalainen” ja ”päättäjä” kuvaavat kahta toisensa poissulkevaa kansalaisryhmää.

Kuva poliittisesti epäpätevistä kansalaisista voidaan siis tulkita osoitukseksi vallasta, jota poliitikot harjoittavat yli ”tavallisen kansalaisen”. Puhtaasti parlamentarisessa demokratiassa yksittäistä kansalaista ei siis estetä osallistumasta päätöksentekoon siksi, että häneltä yksilönä puuttuisi siihen tarvittavia kykyjä ja pätevyyttä. Hänen osallistumisensa estetään siksi, että hänet luokitellaan ”tavallisiin kansalaisiin”. Tässä yhteydessä ei tarvitse kysellä, ovatko kansalaiset todellisuudessa päteviä vai eivät. Ratkaiseva kysymys sen sijaan on, missä olosuh-

teissa poliitikot tuntevat tarvetta esittää kansalaiset epäpätevinä ulkopuolisina ja käsitellä heitä sellaisina, ja mistä he saavat siihen voimaa.

Ennen kuin Sveitsin naiset saivat täydet poliittiset oikeudet sveitsiläinen Iris von Roten kirjoitti tekstin, joka pätee yhtä hyvin myös kansalaisten ja poliitikkojen suhteeseen parlamentarisessa demokratiassa: ”Tilanteessa, jossa molemmilla sukupuolilla ei ole tasavertaisia poliittisiä oikeuksia, miehiä pidetään naisia kyvykkäämpinä, miehet ovat kykenevämpiä nauttimaan – naisten kustannuksella – maallisesta elämästä. Luonnollisesti he haluavat tämän tilanteen jatkuvan ja lisäksi saada yhä enemmän. Oli kyse sitten vallasta, vaikutusvallasta, vapaudesta, vauraudesta ja omaisuudesta, itsevarmuudesta, arvostuksesta ja mukavuudesta – kuinka paljon vaikutusmahdollisuuksia sitten naisille annetaankin, miesten on luovuttava yhtä suuresta määrästä. Ja sitä miehet haluavat välttää kaikin keinoin.”

Suorassa demokratiassa kansalaiset osallistuvat päätöksentekoon ja usein sanovat viimeisen sanan. Kansalaisilla on toistuvasti tilaisuuksia toimia poliittikkoina ja heistä tulee – sosiologi Max Weberin käsittein – ”tilapäispoliitikkoja”. Kansalaisaloitteiden ja kansalaispäätösten avulla kansalaiset osallistuvat päätöksentekoon ja poliittisen asialistan määrittelyyn. Siten muutamat paikkansa vakiinnuttaneet poliitikot eivät pysty kovin helposti keskittämään poliittista pääomaa ja vallanlähteitä omiin käsiinsä.

Vallan tasapainoisemman jaon seurauksena käsitykset kansalaisista ja poliitikoista muuttuvat. Vanha mielikuva epäpätevistä kansalaisista painuu unholaan. Tilalle syntyy kuva kypsemmästä, vastuuntuntoisemmasta, poliittisesti pätevämmästä ja itsevarmemmasta kansalaisesta. Samaan aikaan muuttuu käsitys poliitikoista. Heidät lasketaan alas

jalustalta ja he ryhtyvät elämään samassa maanläheisessä todellisuudessa kuin kaikki muutkin. Poliitikot voivat kokea muutoksen toisaalta vallan ja arvovallan menetyksenä, toisaalta empatiakyvyn ja inhimillisyyden kasvuna.

Tekemällä oppii

Ihminen tunnetusti oppii tekemällä. Lainlaatijan taidot oppii parhaiten, kun osallistuu lakien säätämiseen. Suorassa demokratiassa poliittisia taitoja on helpompi oppia kuin puhtaasti parlamentarisessa demokratiassa, joka ei juurikaan tarjoa mahdollisuuksia poliittisten perustaitojen kehittämiseen ja hiomiseen.

Kaksi Zürichin yliopiston valtio-opin tutkijaa, Matthias Benz ja Alois Stutzer, ovat osoittaneet että kansalaisten laajemmat poliittiset osallistumisoi-keudet johtavat vahvempaan poliittiseen ymmärrykseen. Sveitsin referendum- ja aloiteoikeus antavat sveitsiläisille päätösvaltaa, joka on hallituksesta riippumatonta. Näiden välineiden avulla kansalaiset voivat paitsi vastustaa päätöksiä, myös vaikuttaa rakentavasti yhteiskunnan muotoon ja sisältöön sekä selvittää edustuksellisuuden aiheuttamia poliittisia tukoksia. Suoran demokratian välineet toimivat vallanjaon mekanismeina (yhdessä federalismin ja suhteellisen edustuksellisuuden periaatteen kanssa). Suoran demokratian välineet ovat erityisen tärkeitä sellaisille vähemmistöille, jotka eivät ole riittävässä määrin tai lainkaan edustettuina parlamentissa ja hallituksessa.

Jos kansalaiset haluavat saavuttaa jotakin, heidän on organisoiduttava ja tehtävä yhteistyötä. Esimerkiksi kansalaisaloitteen tekemisen myötä he oppivat järjestämään asioita itse, he oppivat kaikkea mikä kansanäänestyskampanjaan liittyy: hankkimaan rahoitusta ja työvoimaa, etsimään tietoa, saamaan asialle julkisuutta ja synnyttämään jul-

kista keskustelua. He oppivat, kuinka kestää ihmisiä jotka ovat eri mieltä, kuinka muodostaa liittoumia, kompromissien tekoa ja poliittisten voimien kanssa toimimista. He oppivat yhdessä voittamista ja häviämistä ja paljon muuta.

Suora demokratia merkitsee kovaa työtä. On monta tapaa joilla ihmiset voivat osallistua kampanjatyöhön. He myös saavat itse päättää, kuinka paljon he haluavat siihen sitoutua.

Suora demokratia antaa ihmisille paremmat välineet kontrolloida hallituksen ja parlamentin toimintaa. Suoralla demokratialla on hyvät eväät varmistaa, ”että valheet paljastuvat ja sopimukset pitävät, suosiminen estetään ja hätätapauksiin reagoidaan”. Tältä pohjalta rakentuu vastavuoroinen luottamus kansalaisten välille, ja yhteiskunnallinen yhteenkuuluvuus vahvistuu. Suora demokratia on osa sitä perusinstituutioiden joukkoa, jonka ”vahvistaminen ja puolustaminen” säilyy Claus Offen mukaan ”demokratian haasteena ja sen jatkumisen edellytyksenä.”



8

Ääneen ajateltua

Sanomalehdet antavat tavallista enemmän tilaa lukijoiden kirjeille. Ravintoloiden puheensorina muuttuu äänekkäämmäksi. Tuntemattomat ihmiset alkavat jutella busseissa ja junissa. Virallinen äänestysvihkonen tippuu postiluukusta. Nämä ovat merkkejä siitä, että edessä on kansanäänestys.

Suora demokratia vaikuttaa tiedotusvälineiden toimintaan. Kansanäänestyskampanjat eroavat vaaleista siinä, että kansanäänestyksissä isompi asianosaisten joukko yrittää saada kantansa kuuluviin ja ymmärretyksi. Kampanjointi ei pyöri vaalilupausten ympärillä, vaan puhe on tarkkaan määritellyistä ongelmista ja niihin ehdotettavista ratkaisuista.

Kamppaaja Andrea G. ilahtuu löytäessään postilaitokostaan hallituksen äänestysvihkonen: ”Se merkitsee, että tulossa on kansanäänestys”, 27-vuotias berniläinen sanoo. Andreaalla on tapana hakea tiedotusvälineistä mahdollisimman paljon tietoa äänestykseen tulevista kysymyksistä. Hän myös järjestää säännöllisesti kansanäänestys-illallisia. ”Kokoonnumme ennen jokaista äänestystä isomalla joukolla keskustelemaan äänestettävistä asioista. Minusta tuntuu, että omat mielipiteeni selkiytyvät vasta, kun olen verrannut niitä muiden kantoihin.”

Andrea G. ei ole poikkeus. Kun Bernin yliopisto on suorittanut kyselytutkimuksia Sveitsin kansalaisten keskuudessa, 60 prosenttia vastanneista on ilmoittanut olevansa hyvin perillä politiikasta. Se ei tarkoita, että kaikki äänestäisivät joka kerta. Kuitenkin kansalaisten varmuus omasta poliittisesta osuamisestaan heijastelee sitä, kuinka tosissaan äänestäjät otetaan Sveitsin parlamentissa ja hallituksessa. Äänestäjien itseluottamus näyttää vankistuvan helpommin suoran demokratian vahvistamassa järjestelmässä kuin sellaisissa järjestelmissä, joissa kansalaisten osallistuvat päättämiseen ainoastaan äänestämällä parlamenttivaaleissa. Sveitsin naapurimaassa Itävallassa vain 30 prosenttia kansalaisista ilmoittaa perehtyneensä hyvin poliittiseen päätöksentekoon.

Tämän eron tunsivat jo antiikin kreikkalaiset: ”Demokratiassa julkinen keskustelu ei toimi politiikan jarruna, vaan on oikeastaan kaikkien viisaiden päätösten välttämätön edellytys”, kirjoitti Perikles 2500 vuotta sitten. Kasvokkain tapahtuva keskustelu ystävien ja tuttavien kesken merkitsee paljon sveitsiläisille: tuoreen kyselytutkimuksen mukaan 24 prosenttia äänestäjistä pitää sitä tärkeimpänä tietolähteenään. Tiedotusvälineet sijoittuvat vasta toiseksi: sen mainitsi 22 prosenttia kyselyyn vastanneista.

Seuraavaksi tärkeimmät tietolähteet ovat eri puolueiden suositukset ja hallituksen äänestysvihkonen, jossa viranomaiset sekä aloite- ja referendumkomiteat esittelevät omat kantansa. Viimeisenä, mutta ei suinkaan vähäisimpänä, tietolähteenä kyselyssä mainittiin internet, jonka merkitys julkisen keskustelun ja mielipiteen muodostamisen areenana kasvaa blogien yleistyessä ja tietoverkon yleisen vuorovaikutteisuuuden kehittyessä.

Virallinen äänestysvihkonen on kuitenkin ainoa tietolähde, joka taatusti tavoittaa jokaisen äänestäjän ennen kansanäänestystä. Valtaosa kantoneista nimittäin postittaa vaatimattoman vihkonensa samassa kuussa äänestyslippujen ja äänioikeusilmoituksen kanssa kaikille rekisteröityneille äänestäjille kolme neljä viikkoa ennen äänestystä. Liittovaltion äänestysvihkosta painetaan Sveitsin neljällä virallisella kielellä yli 5 miljoonaa kappaletta. Lisäksi myös kunnat ja kantonit painattavat usein omia äänestysvihkosiaan, jotka esittelevät esimerkiksi vuosibudjettia koskevia ehdotuksia tai uuden paikallissairaalan suunnitelmaluonnoksia.

Kansanäänestysvihkonen – jonka virallinen nimi on ”Hallituksen selitykset” – on perua 1800-luvulta. Viranomaiset antoivat siinä oman virallisen julistuksensa ennen kuin kansa äänesti koko perustuslain muuttamisesta. Äänestysvihkonen vakiintui kuitenkin vasta sata vuotta hallituksen ensimmäisten selitysten jälkeen, ja sen julkaisemisesta säädettiin laissa. Tämä tapahtui vuonna 1972, kun hallitus ensimmäisen kerran päätti tehdä yhteenvedon 1500-sivuisesta vapaakauppasopimuksesta ja selittää sopimuksen sisältöä maallikkolukijalle.

Oikeus olla eri mieltä

Äänestysvihkonen kahden ensimmäisen vuosikymmenen aikana hallitus itse laati yhteenvedot äänestettävää asiaa sekä puoltavista että vastustavista perus-

teluista. Käytännössä referendumikomitealla on ollut mahdollisuus tuoda omat argumenttinsa julki äänestysvihkosessa vuodesta 1983 lähtien, ja lakiin se kirjattiin 1994. Sen jälkeen hallitus on voinut puuttua referendumikomitean tekstiin vain, jos se on herjaava tai liian pitkä. Toisaalta kukaan ei voi samalla tavalla nostaa meteliä hallituksen perusteluista, vaikka ne olisivat halventavia, liian pitkiä tai epätosia! Onneksi karkeat virheet ovat harvinaisia. Iso virhe hallitukselle sattui kuitenkin 1993, kun Ranskan, Saksan ja Sveitsin valtioiden rajat oli vahingossa merkitty väärin liittovaltion äänestysvihkosien karttaan.

Suoran demokratian harjoittaminen vaatii hallitukselta muitakin kuin opetustaitoja. Suora demokratia nimittäin mittaa poliitikkojen kykyä kertoa äänestäjille näkemyksistään ja suostutella nämä tukemaan omaa kantaansa. Kansanäänestysten alla poliitikot järjestäytyvät usein puoluerajat ylittäviin komiteoihin. Sen ohella he kirjoittavat sanomalehtiartikkeleita ja osallistuvat julkisiin paneelikeskusteluihin. Poliittiset puolueet järjestävät keskustelutilaisuuksia ravintoloissa ja urheiluhalleissa. Painettu ja sähköinen media yrittävät parhaansa mukaan valaista ehdotusten eri puolia ammattimaisesti, avoimesti ja tasapuolisesti. Tiedotusvälineillä on myös varsin itsekkäät syyt palvella yleisöä tällä tavalla: haluavathan ne pitää asiakkaansa, oli äänestystulos millainen hyvänsä.

Tiedostavat kansalaiset

Julkisen rahoituksen televisio- ja radiokanavat ovat kansanäänestyksestä tiedottaessaan erikoisessa asemassa. Toisin kuin yksityiset tiedotusvälineet, kolmen kansallisen radio- ja televisioyhtiön päätoimittajat eivät anna minkäänlaisia ohjeita siitä, kuinka kansalaisten tulisi äänestää. Radiossa ei ole lainkaan mainoksia, mutta televisio on osittain mainosrahoitteinen. Sveitsissä, toisin kuin esimerkiksi

Yhdysvalloissa, poliittiset mainokset ovat kuitenkin kiellettyjä. Käsitellessään kansalaisaloitteita ja referendumia julkisrahoitteiset tiedotusvälineet noudattavat itse laatimiaan ohjeita, jotka on suunniteltu takaamaan julkistettavan tiedon paikkansapitävyys, puolueettomuus ja tasapuolisuus.

Referendumikampanjat eroavat vaaleista siinä, että kansanäänestyksissä isompi asianosaisten joukko yrittää saada kantansa kuuluviin ja ymmärretyksi. Erilaisten periaatteellisten ohjelmajulistusten sijaan asianosaiset tarjoavat käytännön ratkaisuehdotuksia johonkin tiettyyn ongelmaan. Kansalaisten odotuksetkin äänestyksen jälkeisen ajan suhteen ovat nekin erilaiset: vaalien jälkeen kansalaiset huolehtivat valittujen edustajien vaaliluopausten täyttymisestä, kun taas kansalaispäättökseen jälkeen äänestäjillä on oikeus odottaa, että parannukset sisällytetään lakiin ja saatetaan täytäntöön.

Nykyaikainen suora demokratia pitää sisällään paljon kannustimia – sekä tiedon tuottajille että kuluttajille – keskustella ja omaksua tietoa. Siitä on jokaiselle hyötyä, sillä kaikkien tiedot ja taidot lisääntyvät. Lopputuloksena sveitsiläisen keskivertoäänestäjän asiantuntemus, kun hän saapuu äänestyspaikalle, on syvempää ja kokonaisvaltaisempaa kuin esimerkiksi Saksan parlamentin keskivertojäsenen asiantuntemus – ja asiantuntemus on parlamenttiedustajien työtä, josta heille maksetaan palkkaa. Havainto selvittää kaikkien niiden päitä, jotka muutta mutkitta julistavat, että puhtaasti parlamentaarinen demokratia on ammattimaisuudessaan suoraa demokratiaa ylivoimaisempi järjestelmä.

Suorassa nykydemokratiassa on paitsi suurempi kysyntä politiikkaa käsitteleville uutisille ja artikkeleille, myös monipuolisempi ja pätevämpi tarjonta. Mediankulutusvertailujen mukaan painettujen tiedotusvälineiden osalta pääkirjoitukset ovat yksittäisen kansalaisen tärkein tietolähde. Sen jälkeen

tulevat kansanäänestysvihkonen ja sähköiset tiedotusvälineet. Lehtien yleisönosastoilla on yllättävän suuri vaikutus: kyselytutkimuksen mukaan 25 prosenttia äänestäjiä pitää niitä merkittävinä tietolähteinä. Poliittisten puolueiden merkitystä ei myöskään pitäisi vähätellä. Kaksitoista prosenttia äänestäjistä kuuntelee tarkasti, millaisia äänestys-suosituksia puolueet antavat. Internetin merkitys tietolähteenä ja keskusteluforumina on kasvussa, ja sen interaktiiviset ulottuvuudet ovat tuoneet mediakentälle uuden, tärkeän lisän.

Ulkosveitsiläisiä hurmaamassa

Niin viranomaiset, tiedotusvälineet kuin poliittiset puolueetkin pyrkivät saamaan Sveitsin rajojen ulkopuolella asuvat rekisteröityneet äänestäjät mukaan mielipiteenmuodostukseen ennen äänestystä ja vaaleja. Sveitsin ulkopuolella asuu kaikkiaan 645 000 äänestysoikeutettua, joista noin viidesosa käyttää hyväkseen postiäänestysmahdollisuutta. Ulkosveitsiläisten äänestäjien merkitys korostuu etenkin silloin, kun äänestetään hyvin kiistanalaisista asioista. Virallisen äänestysvihkosen ohella saatavilla on erityisiä ulkomailla asuville suunnattuja painoksia suurimmista päivittäislehdistä ja äänestystä käsitteleviä verkkosivuja. Halutessaan he voivat vastaanottaa myös sähköpostitse ja tekstiviestinä äänestysmuistutuksia, neuvoja ja katsauksia käynnissä olevaan julkiseen keskusteluun.

Kun käydään keskustelua mahdollisuudesta laajentaa tai parantaa demokratiaa, ihmiset usein huomauttavat, ettei sille ole olemassa riittäviä edellytyksiä. Äänestäjien arvellaan olevan huonosti valmistautuneita. Mediaa pidetään liian pinnallisena ja poliittista eliittiä haluttomana tai kykenemättömänä keskustelemaan kansalaisten kanssa tasavertaisista lähtökohdista. Sveitsin esimerkki osoittaa, ettei näiden edellytysten ja demokratian laajentu-

misen välinen yhteys ole yksisuuntainen: demokratian lisääminen voi juurikin parantaa demokratian edellytyksiä. Suoran demokratian välineet ja sen harjoittaminen voivat auttaa kasvattamaan äänestäjien tieto- ja taitotasoa ja nostamaan tiedonvälityksen laatua. Suora demokratia pakottaa poliitikot ja poliittiset puolueet ottamaan äänestäjät vakavasti kaiken aikaa, eikä vain vaalien alla. Suoran demokratian kehittämisen ja demokratian edellytysten välinen yhteys on erityisen merkittävä Euroopan unionin kaltaisten monikielisten ja monitasoisten yhteisöjen sisällä.

Sveitsin kokemukset osoittavat myös, etteivät kaikki kansalaiset ole yhtä sitoutuneita poliittiseen päätöksentekoon. Berniläinen valtiotieteilijä Claude Longchamp jakaa kansalaiset viiteen ryhmään: poliitikasta täysin irrottautuneisiin eristäytyjiin; joukkotiedotusvälineiden passiivisiin kuluttajiin; julkisiin keskusteluihin osallistuviin väittelijöihin; ”median moninkertaistajiin”, jotka tämän lisäksi aktiivisesti muodostavat omia mielipiteitään, ja ”asialistan laattijoihin”, jotka muun osallistumisen ohella nostavat asiakysymyksiä poliittiseen keskusteluun.

Sanomalehdillä, radiolla ja televisiolla on kaikilla merkittävä rooli Sveitsin suorassa demokratiassa. Kuitenkaan paraskaan tiedotusvälineiden tuote ei ole yksinään riittävä. Kaikkein tärkeintä suoran demokratian kannalta on julkinen väittely ja kasvokkain tai internetissä tapahtuva mielipiteiden vaihto. Kansanäänestystä edeltävänä aikana – joka on ratkaisevan tärkeä vaihe kansalaisaloitteiden ja kansalaispäätösten kannalta – väittelyitä ja mielipiteiden ilmauksia tapahtuu erityisillä kansanäänestys-illallisilla, keittiönpöydän ympärillä, työpaikoilla, junassa, kahviloissa ja ravintoloissa. Monet sveitsiläiset tietävät, että oma mielipide on valmis vasta sitten, kun muut ovat kertoneet omista ajatuksistaan – ääneen.



9

Lisäarvoa äänestämällä

Pitkään suoraa demokratiaa on syytetty talouskasvun hidastamisesta. Nyt tiedetään, että kansalaispäätökset ja –aloitteet itse asiassa edistävät talouskasvua, vahvistavat yhteiskuntaa ja auttavat osaltaan lisäämään ihmisten onnellisuutta. Järjestelmä, jossa kansalaisilla on suoraa vaikutusvaltaa isoissa päätöksissä, tuottaa käytännöllisempiä ja edullisempia ratkaisuja. Puhtaasti parlamentaarisessa demokratiassa voimakkaiden intressiryhmien on helpompi ajaa ja toteuttaa omia etujaan tavallisten kansalaisten kustannuksella.

Suoran demokratian mahdollisuuksista ja rajoituksista väiteltäessä nousee usein esiin, etteivät tavalliset kansalaiset kykene tasapainotamaan päätöksestä lyhyellä aikavälillä syntyviä menoja ja pitkällä aikavälillä saatavia hyötyjä, kun päätökset koskevat kansalaisen oman kukkaron sijaan julkisia varoja. Sveitsin kokemus osoittaa huolen turhaksi.

Vuonna 2002 liike-elämän kattojärjestö *economiesuisse* julkaisi kannanoton, jossa se käsitteli julkista taloutta. Kannanotto ällistyi sveitsiläisiä suuresti, sillä maan talouden vaikutusvaltaisain tahototesi selvästi ja ykskantaan: ”Suoraa demokratiaa pitäisi edistää valtion jokaisella tasolla.”

Sveitsiläisten äimistys johtui siitä, että *economiesuisse* kannanottoon asti talouselämän vaikuttajien mielipide suorasta demokratiasta oli ollut täysin toinen. Jotkut teollisuuden edustajat ja talousasiantuntijat olivat kuin yhdestä suusta vakuuttaneet, että sveitsiläisten laajat vaikuttamismahdollisuudet tukahduttivat uusien ideoiden syntyä ja vahingoittivat maan talouselämää.

Vuosituhaten vaihteen tienoilla Fribourgin yliopiston taloustieteen professori Walter Wittman oli kirjoittanut, että ”Sveitsin on hylättävä suora demokratia ja palattava edustukselliseen demokratiaan, jota muutkin maat noudattavat”. Jos näin ei tehtäisi, ”suora demokratia yleensä, ja erityisesti kansalaisten oikeus vaatia kansanäänestys jostakin parlamentin ja hallituksen hyväksymästä laista, tuhoaa Sveitsin talouden”, Wittman varoitti.

1990-luvulla Sveitsissä vaadittiin toistuvasti, että maan olisi ”tultava järkiinsä” suoran demokratian suhteen. Vaadittiin, että kansallisten mahdollisuuksia vaikuttaa politiikkaan kavennettaisiin esimerkiksi niin, että kansalaisaloitteeseen ja kansalaispäätökseen vaadittavien allekirjoitusten määrää korotettaisiin. Lisäksi ehdotettiin, että joitakin aihepiirejä, kuten esimerkiksi julkinen rahoitus, suljettaisiin referendumioikeuden ulkopuolelle.

Vuonna 1992 äänestäjät hylkäsivät sekä työntekijän oikeuksia heikentävän työlain että Sveitsin jäsenyyden Euroopan talousalueessa EEC:ssä. Liike-elämä oli kannattanut molempia ehdotuksia. Häviön jälkeen osa talous- ja liike-elämän johdohahmoista ajoi kansalaisoikeuksien kaventamista.

Sveitsiläisen suurpankin Credit Suisse silloinen johtaja Lukas Mühlemann vaati suoran demokratian mukaisten oikeuksien rajoittamista vielä vuonna 2001.

Vain vuosi Mühlemannin vaatimuksen jälkeen kävikin ilmi, että yritysjohtajat – *economiesuisse* nimissä – olivat muuttaneet mieltään. He uskoivatkin nyt suoran demokratian menettelyn ja välineiden olevan tukemisen arvoisia, sillä ne hyödyttävät kansantaloutta. Mikä aiheutti yritysjohtajien täyskäännöksen?

1990-luvun lopulla joukko johtavia yliopistotutkijoita oli päättänyt tarttua akateemisista ja yrityselämän ympyröistä kumpuavaan suoran demokratian kritiikkiin. He päättivät tutkia suoran demokratian ja kansantalouden kasvun välisiä yhteyksiä kokemuseräisesti ja tieteellisen tarkasti. Tutkijat olisivat voineet valita tutkimuksensa kohteeksi Yhdysvallat, jossa suoran demokratian välineitä on käytetty yksittäisissä osavaltioissa lähes sadan vuoden ajan. He kuitenkin pitivät Sveitsiä ihanteellisena aineistona vertailevan tutkimuksen suorittamiseen. Sveitsi oli heidän mielestään ihanteellinen tutkimuskohde nimenomaan siksi, että suoraa demokratiaa sovelletaan eri kantoneissa hyvin monella tavalla. Kansalaisen näkökulmasta suoran demokratian käyttökelpoisuus vaihtelee selvästi kantonista toiseen.

Tutkijoiden merkittävänä pitämiä eroja Sveitsin kantonien välillä ovat muun muassa julkisista menoista päättävän finanssireferendumin käyttö, kansalaisaloitetta tukevien nimikirjoitusten vähimmäismäärä ja nimikirjoitusten keräämiseen sallittu aika. Finanssireferendumi on jossain muodossa käytössä kaikissa kantoneissa paitsi ranskankielisessä Vaudissa. Nimikirjoituskynnys on alhaisin saksankielisessä Basel-Landschaftissa, siellä allekirjoittaneita pitää olla 0,9 prosenttia äänioikeutetuista.

Korkein kynnys oli ranskankielisessä Neuchâtelissa, jossa 5,7 prosenttia äänestäjistä pitää tukea aloitetta. Aikarajoitus on tiukin italiankielisessä Ticinossa, vaadittavat allekirjoitukset on kerättävä kahden kuukauden kuluessa. Basel-Landschaftissa ei allekirjoitusten keräämiselle ole asetettu aikarajaa. Suoran demokratian mukaisten vaikuttamismahdollisuuksien kirjo on vieläkin suurempi paikalliseli kuntatasolla.

Halvempaa ja rehellisempää

Zürichin yliopiston taloustieteilijöiden Bruno Freyn ja Alois Stutzerin tutkimus osoitti, että Aargaun, Basel-Landschaftin, Glarusin, Zürichin kantonit ja Appenzellin kaksi kantonia ovat kaikista kansanvaltaisimmat Sveitsissä. Geneveläiset oikeustieteilijät Michael Bützer ja Sébastien Micotti tekivät 2003 vertailevan tutkimuksen suorasta demokratiasta kuntatasolla. Sen mukaan itäisen ja keskisen Sveitsin kantonit sallivat kunnilleen laajemmat oikeudet päättää paikallisista asioista kuin läntisen Sveitsin ja Ticinin kantonit.

Sankt Gallenin yliopiston taloustieteilijät Gerhard Kirchgässner ja Lars Feld (joka nykyisin on professori saksalaisessa Heidelbergin yliopistossa) erittelivät aiempien tutkimusten tuloksia tilastollisesti tutkiakseen suoran demokratian ja talouskasvun suhdetta. Kirchgässer ja Feld sisällyttivät omaan tutkimukseensa aikaisemmissa tutkimuksissa saadut tulokset. Erittelyn tulokset ovat hätkähdyttäviä:

– Kansalaisten laajat oikeudet vaikuttaa rahanpäättöksiin merkitsevät keskimäärin 15 prosentin lisäystä henkeä kohti laskettuun bruttokansantuoteseen.

– Kantoneissa, joissa kansalaiset voivat äänestää budjetista, vältellään veroja 30 prosenttia vähemmän kuin muissa kantoneissa. Ero on keskimäärin

1500 Sveitsin frangia veronmaksajaa kohden. Näillä kantonilla on myös vähemmän velkaa. Mahdollinen selitys ilmiölle on se, että kansalaiset ovat valmiimpia maksamaan veroja kun he saavat itse päättää verovarojensa käytöstä.

– Kunnissa, joissa budjetin pitää saada asukkaiden hyväksyntä kansanäänestyksessä, julkiset menot ovat noin 10 prosenttia pienemmät kuin kunnissa, joissa asukkailla ei ole samaa oikeutta. Kansalaiset ovat tarkempia kuin poliitikot käyttäessään rahoja, jotka on kerätty heiltä veroina.

– Kunnissa, joissa on käytössä finanssireferendumi, on julkista velkaa 25 prosenttia (5800 Sveitsin frangia veronmaksajaa kohden) vähemmän kuin muualla. Tämä on seurausta pienemmistä julkisista menoista ja suuremmista verotuloista.

– Suoraa demokratiaa käyttävissä kaupungeissa julkiset palvelut ovat halvempia: jätehuolto maksaa jopa viidenneksen vähemmän kuin muualla.

Professori Kirchgässner ja hänen kollegansa päättelevät tutkimustuloksista: ”Talouden alalla kaikki tosiasiat puhuvat suoran demokratian puolesta – eikä mikään sitä vastaan.” Sen vuoksi he vaativat, että suoraa demokratiaa pitäisi laajentaa pikemmin kuin rajoittaa. Heidän mielestään suora demokratia on ”uudenaikainen, menestyksekäs sekä kehitys- ja vientikelpoinen”.

Mielipidekyselyjen tulokset tukevat Kirchgässnerin ja hänen kollegojensa päätelmiä. Sveitsin kantoneja vertaillaessa kävi ilmi, että mitä enemmän ihmiset olivat sitoutuneet politiikkaan kansalaisaloitteiden ja -päättösten keinoin, sitä tyytyväisempiä he olivat elämäänsä. Freyn ja Stutzerin tutkimuksen mukaan poliittisen osallistumisen ja vaikutusmahdollisuuksien laajuus lisäsi ihmisten tyytyväisyyttä enemmän kuin heidän palkkansa suuruus. Uskomus, että ihmiset ovat kiinnostuneita vain rahasta, vaikuttaa tämän tiedon valossa hataralta.

Kansalaiset veronkorotusten puolesta

Suoran demokratian kriitikot, etenkin Sveitsin ulkopuolella, epäilevät usein tavallisten kansalaisten kykyä punnita eri tekijöitä ja ottaa huomioon poliittisten päätösten kustannukset ja hyödyt. Sveitsin kokemus kumoaa tämän uskomuksen.

Kansanäänestyksessä 7. maaliskuuta 1993 äänestäjistä 54,5 prosenttia hyväksyi polttoaineiden veronkorotuksen 21 sentillä (noin 13 eurosenttiä) litraa kohden. Kansanäänestyskampanjan pääkysymys ei suinkaan ollut ympäristönsuojelu vaan valtion laihtunut kukkaro. Viisi vuotta myöhemmin yli 57 prosenttia äänestäjistä kannatti ajomatkaan sidotun veron perimistä raskailta ajoneuvoilta. Päätös korotti maantiekuljetusten kustannuksia.

Toisessa äänestyksessä samana vuonna kaksi kolmasosaa äänestäjistä kannatti arvonlisäveron käyttöönottoa. He myös myöhemmin puolsivat sen korotusta. Molemmilla päätöksillä tavoiteltiin rahaa eläkkeisiin.

Hallitus ja parlamentti olivat tehneet samansuuntaisia ehdotuksia vuosina 1977–1991, mutta kansalaiset olivat torjuneet ne. Päätäjät olivat tuoneet kansalaisten hyväksyttäväksi kokonaisia lakipaketteja yksittäisten lakiehdotusten sijaan. Kun poliitikot lopulta selittivät kansalaisille avoimesti, miksi valtio tarvitsi lisää rahaa, he onnistuivat saamaan äänestäjien tuen paitsi järjestelmän muutokselle myös veronkorotuksille.

Suoran demokratian aiheuttamat kulut eivät toistaiseksi ole aiheuttaneet kiistoja rahan arvon tuntevassa Sveitsissä. Se johtuu toisaalta maan poliittisesta kulttuurista, jossa suora vaikuttamismahdollisuutta pidetään perusoikeutena. Toisaalta sitä selittävät suoran demokratian tuomat laajat yhteiskunnalliset (mukaanlukien taloudelliset) hyödyt.

Suora demokratia on osa Sveitsin hallintojärjestelmää, kansanäänestyksiä on joka kolmas tai neljäs kuukausi. Olisi melko hankalaa ryhtyä erittelemään, kuinka suuri osa hallinnon kokonaiskustannuksista syntyy suoran demokratian aiheuttamasta työstä ja kuinka paljon rahaa kuluu muuhun hallintomiseen.

Viime vuosina on sen sijaan keskusteltu enemmän kansanäänestyksiin liittyvän kampanjoinnin rahoituksesta. Valtiotieteilijä Claude Longchampin mukaan tarvitaan noin 10 miljoonaa Sveitsin frangia eli noin 6,2 miljoonaa euroa yhden liittovaltiotason kansalaisaloitteen ammattimaiseen läpiviemiseen. Summa kattaa aloitteen koko elinkaaren aloitteen esittelystä kampanjointiin ja kansanäänestyksen jälkeen tapahtuvaan kampanjan päättämis- ja arviointityöhön.

Sunnuntai-aloite, josta kerrottiin kirjan ensimmäisessä luvussa, osoittaa, että kampanjatyöskentelystä on mahdollista selvittää paljon pienemmälläkin rahasummalla. Neljän vuosittaisen autottoman sunnuntain puolesta kampanjoivan ryhmän onnistui saada 37,6 prosenttia äänistä, vaikka heillä oli käytössään vain 50 000 frangia (noin 31 000 €) kampanjan toteuttamiseksi. Samaisena äänestyspäivänä sunnuntai-aloitteen kanssa oli vaalilupukkeelle päässyt myös aloite, joka vaati Sveitsin ydinaseohjelman lakkauttamista. Aloitteen puolesta kampanjoi ympäristöjärjestö, joka onnistui keräämään 3,5 miljoonaa frangia (n. 2,1 miljoonaa euroa), mutta sai vain 33,7 prosenttia äänistä.

Longchampin mukaan esimerkit todistavat selvästi sen, ettei kansanäänestysten lopputulosta ole mahdollista ostaa rahalla Sveitsissä. On myös esimerkkejä siitä, että vaatimaton kampanjarahaus voi johtaa äänestysvoittoon; yksi menestyksekkäistä pienen budjetin aloitteista onnistui säättämään elinikäisen vankeusrangaistuksen parantumattomille ja

erittäin vaarallisille seksuaali- ja väkivaltarikollisille vuonna 2004.

Raha ei ratkaise

Ei ole todisteita siitä, että rahalla olisi suora yhteyttä kansanäänestyksen lopputulokseen Sveitsissä edes silloin kun rikkaat eturyhmät ajavat aloitetta. Asia on pikemminkin päinvastoin: on runsaasti aloitteita, joista kansalaiset päättävät toisin huolimatta kalliista kampanjasta ja taloudellisen ja poliittisen eliitin toiveista. Niin kävi esimerkiksi hintojen seuranta koskevalle aloitteelle 1982, joka meni läpi viranomaisten ja liike-elämän vastustuksesta huolimatta. Samoin raskaan liikenteen ajomatkaan sidottu vero ja vuosimaksu moottoriteiden käyttäjille otettiin käyttöön, vaikka niitä olivat vastustaneet niinkin mahtavat tahot kuin Sveitsin autoliitto, Elinkeinoelämän keskusliitto ja matkatoimistot. Euroopan talousalueen EEC:n jäsenyys torjuttiin 1993, vaikka liike-elämä oli käyttänyt miljoonia frangeja jäsenyyden edistämiseen.

Sveitsiä suuremmissa suoran demokratian välineitä käyttävissä poliittisissa yksiköissä, kuten Yhdysvaltojen Kalifornian osavaltiossa (36,5 miljoonaa asukasta) tehdyt laajat tutkimukset ovat osoittaneet, ettei kampanjaan kulutetuilla suurilla rahasummilla yleensä pystytä hankkimaan äänestäjien tukea. Raha tosin auttaa merkittävästi silloin, kun halutaan romuttaa jokin ehdotus.

Yhdysvaltalaisen San Diegon yliopiston politiikantutkija Elisabeth R. Gerber havaitsi, että kansalaisten muodostamien ryhmien kansalaisaloite- ja referendumikampanjat ovat menestyksekkäämpiä kuin rikkaiden etujärjestöjen ajamat. Kalifornian asukkaat äänestivätkin suljettujen julkisten tilojen tupakointikiellon puolesta, vaikka tupakkateollisuus taisteli aloitetta vastaan monella miljoonalla dollarilla.

Talouden näkökulmasta katsoen ei ole olemassa käytännöllisesti katsoen yhtään perusteltua syytä olla kannattamatta suoraa demokratiaa. On pikemminkin niin, että poliittinen järjestelmä, joka perustuu yhteisymmärryksen tavoitteluun ja jossa kansalaisilla on suora vaikuttamismahdollisuus merkittäviin päätöksiin, tuottaa käytännöllisempiä ratkaisuja kuin edustuksellisessa demokratiassa syntyvät nopeat päätökset, joiden korjaaminen jälkeinpäin tulee kalliiksi. Rahan vaikutusta ja merkitystä vaalikampanjoissa on toki seurattava edelleen tarkasti myös suoran demokratian piirissä toteutetuissa kampanjoissa.



10

Hyvin suunniteltu, puoliksi tehty

Suoran demokratian menetelmien suunnittelusta ja toteutuksesta riippuu, kuinka onnistunut ja laadukas koko järjestelmä on. Kenellä on mahdollisuus valvoa suoran demokratian menetelmiä? Ovatko menetelmät kansalaisten kannalta helppokäyttöisiä? Kuinka laajasti niitä voidaan käyttää? Tärkeintä on välineiden toteutus eikä se, kuinka usein äänestetään. Vain tarkkaan pohdittu järjestelmä ajaa asiansa ja tuottaa halutun tuloksen – kansanvallan.

Suorassa demokratiassa perustuslaki ja muut lait määrittelevät tarkasti ja selvästi, milloin kansanäänestyksen järjestäminen on pakollista, ja milloin taas kansalaiset saavat itse päättää, haluavatko he ilmaista mielipiteensä. Menetelmien suunnittelun ja toteutuksen onnistuminen vaikuttaa siihen, kuinka paljon kansalaiset niitä lopulta käyttävät ja kuinka kestäviä päätöksiä saadaan aikaan.

Joka viikko jossakin päin Sveitsiä tehdään kansalaisaloite tai vaatimus kansalaispäättöksen tekemisestä. Ylä-Engadinin piirikunnassa, saksankielisessä Graubündenin kantonissa, eräs aloitekomitea ryhtyi 11. marraskuuta 2003 kello 11.11 keräämään allekirjoituksia. Paikallisoite vaati loma-asuntojen rakentamisen rajoittamista piirikunnassa. Kansalaisaloitteen tiedotustilaisuus järjestettiin Samedanissa, joka sijaitsee lähellä St. Moritzin kuuluisaa talviurheilukeskusta.

Kampanjalla haluttiin saada poliitikot vihdoin ottamaan paikallisia vaivannut asia vakavasti, komitean jäsen Romedi Arquin selitti. Ylä-Engadinin kaltaisista lomaseuduista oli tullut suosittu investointikohde. Se on synnyttänyt paikallisen rakentamisbuumin, mutta samalla spekulointi oli nostanut tonttimaan hinnat kattoon.

Loma-asuntobuumi oli vaikuttanut haitallisesti Ylä-Engadinin asukkaiden elämään. Niinpä he halusivat rajoittaa rakentamista niin, että vuosittain piirikuntaan nousisi vain sata uutta asuntoa. Kansalaisaloitteen eteneminen vaati 800 allekirjoitusta. Komitea sai kerättyä ne muutamassa kuukaudessa. Aloitteesta äänestettiin kesäkuussa 2005. Yli 71 prosenttia piirikunnan äänestäjistä tuki aloitetta.

Monta eri tapaa harjoittaa suoraa demokratiaa

Sveitsi on poliittinen yhteisö, jolle on ominaista suuret maansisäiset erot. Tämä pitää paikkansa erityisesti suoran demokratian osalta. Eroja on siinä, kuinka suoraa demokratiaa käytännössä harjoitetaan ja siinä, miten kansalaisten vaikuttamisoikeudet on suunniteltu. Vaihtelua esiintyy myös sen suhteen, kuinka paljon vaaditaan allekirjoituksia, jotta kansalaisaloite on mahdollista jättää viranomaisille ja sen tie äänestyslipulle voi alkaa.

Esimerkiksi Aargaun kantonissa aloitteen alle-

kirjoituskynnys on 0,9 prosenttia eli alle prosentin äänioikeutetuista on tuettava aloitetta sen ensimmäisessä vaiheessa. Neuchâtelin kantonissa allekirjoituskynnys on kuusinkertainen: 5,7 prosenttia.

Sveitsin ulkopuolella allekirjoituskynnys voi olla vieläkin suurempi. Baijerin osavaltiossa Saksassa kansalaisaloitteen eteneminen edellyttää, että 10 prosenttia äänestäjistä allekirjoittaa sen. Saksan Saarlandissa vastaava prosenttiluku on huikea 20. Jos ennakkoehdot ovat tällaiset, ei ole yllätys, että kovin harva aloite ikinä pääsee äänestysuurnille asti. Vaikka oikeus tehdä kansalaisaloite on kirjattu 16 saksalaisen osavaltion perustuslakiin, on Saksassa vuoden 1945 jälkeen järjestetty vain 13 kansalaisaloitteen käynnistämää kansanäänestystä.

Kun mietitään sitä, miten kansalaisten oikeudet tehdä kansalaisaloite ja vaatia kansalaispäättöstä muotoillaan lakiin, merkittävää ei ole ainoastaan ”sisäänpääsymaksu” eli aloitteen etenemiselle säädetty allekirjoituskynnys. Myös allekirjoitusten keräämiseen annettu aika on tärkeä.

Liittovaltiotasolla aloitekomiteoilla on 18 kuukautta aikaa kerätä tukijoilta vaaditut 100 000 nimeä. Referendumikomiteoiden pitää olla huomattavasti nopeampia: heidän pitää saada kokoon 50 000 allekirjoitusta sadan päivän kuluessa lain julkistamisesta. Ticinon kantonissa aloitetta tukvien allekirjoitusten kerääjillä on aikaa kaksi kuukautta, mutta referendumivaatimuksen nimet on kerättävä 30 päivän sisällä. Aargaun kantonissa aloitteille on määritelty keräysajaksi koko vuosi ja referendumille 90 päivää. Schaffhausenin kantonissa aloitteiden nimenkeräystä ei ole rajoitettu millään tavalla eli nimiä voi kerätä, kunnes vaadittava määrä on koossa.

Muissa valtioissa nimien keruuajat vaihtelevat. Baijerin osavaltiossa vaaditun lähes miljoonan allekirjoituksen (10 prosenttia äänioikeutetuista) kerää-

miseen on vain 14 päivää. Eikä nimiä saa kerätä missä sattuu, vaan ainoastaan osavaltion virastoissa. Itävallassa kenen tahansa, joka haluaa tehdä aloitteen parlamentille pitää kerätä 100 000 allekirjoitusta viikon kuluessa, ja lain mukaan halukkaat voivat allekirjoittaa aloitteen vain tiettyinä aikoina ja tietyissä paikoissa. Suoran demokratian välineitä pystytään käyttämään hyvin harvoin, jos niiden käyttämiselle asetetut ehdot ovat näin kovat.

Yhdysvalloissa ja Italiassa suora demokratia on laadittu jonkin verran käyttäjäystävällisemmäksi. Yhdysvalloissa allekirjoituskynnyksen korkeus vaihtelee. Wyomingin osavaltiossa edellytetään, että 15 prosenttia rekisteröityneistä äänestäjistä (kansalaiset, jotka olivat äänioikeutettuja edellisissä parlamenttivaaleissa) allekirjoittavat aloitteen. Pohjois-Dakotan osavaltiossa vaadittava osuus on kaksi prosenttia koko osavaltion asukasluvusta. Italiassa kansallisella tasolla säädetyn lain kumoamiseksi tähtäävä kansanäänestys toteutuu 500 000 allekirjoituksen jälkeen, mutta kansanäänestyksen tulos on pitävä vain siinä tapauksessa, että vähintään puolet äänestäjistä saapuu äänestämään.

Kansainvälinen vertailu osoittaa, että vaihtelu on myös sen suhteen, mitä suoran demokratian oikeuksien käyttämisestä seuraa. Itävallassa asialista-kansalaisaloite ei koskaan riitä kansanäänestyksen järjestämiseen. Sveitsin kansalaisaloite johtaa aina sitovaan kansanäänestykseen, paitsi jos aloitekomitea vetää aloitteensa pois ennen äänestystä.

Vähemmistöjen suojelua ja vuorovaikutusta

Sveitsin kokemusten perusteella on selvää, että suora demokratia hyödyttää yhteiskuntaa, jos sen menetelmiä käytetään säännöllisesti. Toisaalta demokraattisissa olosuhteissa jo pelkkä hyvin suunniteltujen suoran demokratian menetelmien

olemassaolo vaikuttaa positiivisesti. Kuinka paljon suora demokratia lopulta käytetään, riippuu monista tekijöistä.

Säännöllisesti käytetyn suoran demokratian hyödyt voidaan tiivistää seuraaviin kohtiin (lainattu Andreas Grossin kirjasta *Direkte Demokratie*, Schiller/Mittendorf, 2002.):

– Suora demokratia tarkoittaa, että poliittinen valta on jaettu tasapuolisemmin. Se vahvistaa periaatetta, että kansalaisten ja poliitikkojen tulisi osallistua yhtä lailla päätöksentekoon. Se lähentää poliitikkoja ja kansalaisia ja muuttaa heidän suhteensa laatua. Suoran demokratian oikeudet korottavat kansalaiset ”tilapäispoliitikoiksi”.

– Suora demokratia suo vähemmistöille sekä oikeuden tulla kuulluksi julkisesti että käytännön keinoja hyödyntää tuota oikeuttaan. Tämä vähentää riskiä, että konfliktitilanteissa vähemmistöt turvautuisivat väkivaltaan. Suora demokratia on sensori, joka havaitsee ratkaisemattomat yhteiskunnalliset konfliktit. Se lisää poliittisten päätösten lainvoimaisuutta ja edistää vähemmistön tuleamista laajemman yhteiskunnan osaksi.

– Perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen on minkä tahansa demokratian lähtökohta. Suoran demokratian harjoittaminen vahvistaa kansalaisten demokraattisia asenteita ja suhtautumista. Se puolestaan lisää halua puolustaa ihmisoikeuksia. Ihmiset, jotka ovat tottuneet ajattelemaan ja toimimaan demokraattisesti ovat vähemmän alttiita autoritaarisen politiikan houkutuksille.

– Suora demokratia antaa kansalaisille tehokkaammat keinot vahtia hallituksia ja parlamentteja. Kansalaisilla on suoran demokratian järjestelmissä itsenäistä vaikutusvaltaa joko rajoittaa tai luoda uutta politiikkaa kaikilla politiikan kolmella perusosa-alueella: politiikan instituutiot, menettelytavat ja merkittävät asiakysymykset. Suora demokratia on

dynaaminen tekijä, joka vastustaa ajautumista kohti harvainvaltaa. Se osaltaan estää poliittisia instituutioita sulkeutumasta itseensä.

– Suora demokratia lisää vuorovaikutusta politiikassa. Poliittisten päätösten perusteet tulevat koko yhteiskunnan tietoon. Julkisuudesta tulee laadukkaampaa, koska valtion edustukselliset laitokset (viranomaiset, hallitukset, parlamentit jne.) ovat julkisuudessa tilivelvollisia tekemisistään. Kansalaisaloite, ”ehdotus kansalta kansalle” sisältää keskustelun idean. Keskusteluun kansan kanssa osallistuvat sekä päätösten toimeenpanijat eli viranomaiset että parlamentti.

– Hyvin suunniteltu suora demokratia antaa poliittiset prosessit ja oikeudet kansalaisten käsiin. Sen vuoksi kansalaisten ei tarvitse tyytyä vain vastustamaan, vaan he voivat tehdä ehdotuksia tilanetta parantaviksi käytännön ratkaisuiksi. He voivat lisäksi asettaa päättäjien päätökset testiin niin, että lopputulokset ovat entistä parempia.

– Tehokkuus ei ole sama asia kuin nopeus. Laajapohjaisesti tapahtuva päätöksenteko on hyvä suoja suuria poliittisia virheitä vastaan. Se tekee poliittisista päätöksistä pätevämpiä ja viitoittaa tietä kohti niiden tehokkaampaa toimeenpanoa. Suora demokratia vahvistaa koko poliittisen järjestelmän institutionaalista oikeutusta.

Plebiskiitti – tai mikä on suoraa demokratiaa?

Millä tavalla suoran demokratian menettelyt eroavat muista demokraattisista menettelyistä, joista myös saatetaan käyttää nimitystä ”kansanäänestys”? Tunnusmerkkejä on kaksi: 1) suora demokratia päättää asiakysymyksistä eikä ihmisistä; 2) suoran demokratian menettelyt jakavat vallan laajemmalle ja antavat kansalaisille poliittiset valtuudet.

Suorassa demokratiassa aloitteet ja valvonta

eivät tule kansalaisten yläpuolelta vaan poliitikoitten ja viranomaisten alapuolelta, alhaalta ylös. ”Alhaalta ylös” voi merkitä, että äänestäjien muodostamalla ryhmällä on oikeus jättää aloite tai vaatia kansalaispäättöksen tekemistä, ja aloitekomitealla on valta päättää kansanäänestyksen järjestämisestä. Se voi merkitä myös, että perustuslaissa on säädetty, millaisissa tilanteissa referendum on järjestettävä. Tästä näkökulmasta plebiskiitti eli neuvooantava kansanäänestys tai muut kansanäänestykset, jotka saavat alkunsa viranomaisten tai poliitikkojen aloitteesta – ylhäältä alas – eivät ole suoran demokratian periaatteiden mukaisia. Suoran demokratian mukaisia menetelmiä eivät ole myöskään suorat henkilövaalit (kuten Suomen presidentinvaalit).

Plebiskiitin (eli neuvoo-antavan kansanäänestyksen) järjestämisestä päättävät vallanpitäjät, eikä äänestyksen lopputulos sido parlamenttia tai hallitusta. Plebiskiitit ovat vallankäytön välineitä. Niihin turvautuvat hallitsijat, jotka etsivät kansalaisten hyväksyntää joko vahvistamaan tai pelastamaan valtansa. Niiden avulla ei pyritä toteuttamaan kansanvaltaa, vaan vain oikeuttamaan vallanpitäjien päätökset.

Valitettavasti plebiskiitit ja suoran demokratian mukaiset kansanäänestykset sekoitetaan usein toisiinsa ja yleiskielen sanaa ”kansanäänestys” käytetään merkitsemään näitä molempia, keskenään hyvin erilaisia menettelyjä. Tällainen sanankäyttö hämääryttää suoran demokratian käsitettä. Kenties tahattomana seurauksena on, että suora demokratia joutuu huonoon valoon rinnastuessaan kaiken maailman diktaattorien ja itsevaltaisten hallintojärjestelmien suosimaan plebiskiittiin. Plebiskiitin avulla on jopa mahdollista muuttaa demokratia vastakohdakseen.

Suoran demokratian ja diktatuurin sekoittaminen toisiinsa on kohtalokas virhe. Onnistunut

demokratia – ja erityisesti suora demokratia – tuskin sallisi Hitlerin kaltaisten tyranniiden menestystä. Päinvastoin, diktatuuri ja totalitarismi kukoistavat vain, kun demokratiaa ei enää ole tai kun sitä ei ole koskaan ollutkaan. Hitlerin valtaannousun aikaan Saksa ei ollut enää demokraattinen.

Suoran demokratian pohjapiirros

Aidossa suorassa demokratiassa perustuslaki määrää, mitkä asiat kansalaisten on päätettävä ja mitkä asiat he voivat vaatia itselleen päätettäväksi. Käytössä olevien suoran demokratian menettelyjen laatu on ratkaisevan tärkeä suoran demokratian toteutumisen ja tehtyjen päätösten laadun kannalta. Kun kansanäänestysmenettelyjä suunnitellaan, on otettava huomioon lukuisia asioita:

– ALLEKIRJOITUSTEN VÄHIMMÄISMÄÄRÄ: Kuinka monta allekirjoitusta vaaditaan kansalaisaloite- tai referendumimenettelyn käynnistämiseksi?

– SALLITTU AIKA: Kuinka pitkä aika on sallittu menettelyn kunkin eri vaiheen läpikäymiseen (allekirjoitusten kerääminen, hallituksen vastaus, parlamentin keskustelu ja mahdollinen vastaehdotus, referendumikampanja)?

– KUINKA ALLEKIRJOITUKSET KERÄTÄÄN: Saako allekirjoituksia kerätä vapaasti (esimerkiksi kadulla) ja herättää sillä tavalla keskustelua asiakysymyksestä, vai estetäänkö julkinen keskustelu rajoittamalla keräyssääntöjä (esimerkiksi niin, että allekirjoittaa voi vain sille osoitetuissa virallisissa paikoissa)?

– KUINKA HYVIN SUORA DEMOKRATIA ON JUURTUNUT OSAKSI POLIITTISTA JÄRJESTELMÄÄ: Miten säädellään hallituksen ja parlamentin osallistumista suoran demokratian menettelyihin?

– EDELLYTYKSET ENEMMISTÖN SAAMISELLE JA ÄÄNIKYNYS: Vaaditaanko yksinkertaisen enem-

istön lisäksi jonkin säädetyn äänestysprosentin ylittämistä?

– TIEDOTTAMINEN KANSALAISILLE JA JULKINEN VÄITTELY: Tarjotaanko kansalaisille riittävästi asianmukaista ja puolueetonta tietoa? Miten julkista keskustelua edistetään ja tuetaan?

– ASIALISTAN RAJOITUKSET: Mistä asioista kansalaisilla EI ole oikeutta päättää suoran demokratian menettelyin?

– OIKEUSSEURAAMUKSET: Mitkä ovat läpiviedyn kansalaisaloitteen lailliset seuraamukset?

– SUORAN DEMOKRATIAN KOKONAISUUS: Muodostavatko suoran demokratian menettelyt johdonmukaisen kokonaisuuden, jota viranomaisten, hallituksen tai parlamentin ei ole mahdollista heikentää?

Viime vuosikymmeninä kansanäänestysten lukumäärä on kasvanut huomattavasti. 1990-luvulla Sveitsissä järjestettiin liittovaltion kansanäänestystä 35 prosenttia enemmän kuin aiemmin. Koko Euroopassa äänestyksiä oli kaksinkertaisesti aikaisempaan verrattuna. Paikallistasolla kasvuluvut ovat vielä vaikuttavampia: Saksan Baijerissa äänestettiin vuosikymmenen sisällä yli tuhat kertaa. Maailmanlaajuisesti yhä laajempi aihepiirien joukko on alati kasvavan kansalaisten päätettävänä.

Vuoden 1989 jälkeen on tapahtunut suoran demokratian läpimurto kansanäänestysten ja aloitteiden lukumäärissä mitattuna. Suoran demokratian tulevaisuus riippuu sen suunnittelun ja toteutuksen parantamisesta, Sveitsissä ja sen rajojen ulkopuolella. On myös sanottava hyvästit neuvoo-antaville kansanäänestyksille.

Ohjeita demokratian (lisä)rakentajille

Jotta tuloksena olisi entistäkin parempi suoran demokratian järjestelmä, seuraavat suositukset tulisi ottaa huomioon:

Suoran demokratian menettelyt tulisi suunnitella niin, että ne rohkaisevat esteetöntä yhteydenpitoa kaikilla yhteiskunnan tasoilla. Tietyn äänestysprosentin tai kyllä-äänten vähimmäismäärän edellyttäminen kannustaa vain sellaisia tahoja, jotka haluavat säilyttää vallitsevan yhteiskunnallisen tilanteen ja estää julkisen keskustelun. Usein on helpompaa tukahduttaa julkinen väittely, suostutella ihmisiä jättämään äänestämättä ja tällä tavalla estää uudistuksen kannattajia saavuttamasta lain vaatimaa äänten vähimmäismäärää, kuin saada puolelleen enemmistön äänet rehellisin keinoin äänestys-tilanteessa.

Harkinta, keskustelu, tapaamiset ja vuorovaikutus vaativat aikaa. Samoin vaativat yhteisymmärryksen tai sovitteluratkaisun syntyminen eri näkemysten välillä. Jos suoran demokratian menettelyille ei suoda niiden tarvitsemaa aikaa, menettelyillä on taipumus tukea vallanpitäjien etuja – ja hehän mieluiten välttäisivät kokonaan joutumasta kyseenalais-etuiksi. Kiirehtiminen ei lainkaan edesauta yhteiskunnan eri ryhmien välistä yhteistyötä, se vaatii aina aikansa. Nämä seikat pitäisi ottaa huomioon, kun määritellään ajallista pituutta suoran demokratian menettelyiden eri vaiheille.

Suora demokratia on alun perin suunniteltu hyödyttämään järjestöjä, ihmisryhmiä ja instituutioita, joilla ei ole vakiintunutta asemaa yhteiskunnassa. Niiden on kuitenkin lähes mahdotonta käyttää kansalaisaloite- tai referendumioikeuttaan, jos aikaa kerätä tarvittava määrä allekirjoituksia on vain 14 päivää ja jos allekirjoitusten määrä jo alun perinkin on liian korkea. Paljon hyödyllisempää olisi sallia allekirjoitusten keruu vähintään kuuden kuukauden ajan.

Riittävästi aikaa tarvitaan myös hallinnon, järjestäytyneiden eturyhmien ja osapuolien, poliittisten puolueiden ja parlamentin käsittelyihin. Kali-

forniassa kansalaisten aloitteet ohittavat kokonaan osavaltion parlamentin. Sveitsissä puolestaan alkaa monimutkainen neuvottelumenettely siitä hetkestä, kun riittävä määrä allekirjoituksia on kerätty aloitteen tai referendumin tueksi. Jotta järjestelmä pysyisi tuottamaan korkeatasoista julkista keskustelua, jonka aitona tavoitteena on saada aikaiseksi yhteisymmärrys molempien osapuolien näkemysten välille, ei kansanäänestystä saa järjestää liian nopeasti. Sopiva aika on noin puolen vuoden kuluttua siitä, kun aloite on jätetty viranomaisille. Hallitukselle ja parlamenteille tulisi antaa käsittelyaikaa vähintään vuosi, ehkä jopa 18 kuukautta.

Pitkät käsittelyajat eivät tarkoita, että kehitystä tai edistystä jarruteltaisiin. Pitkät käsittelyajat on pyrkimys suhtautua vakavasti aloitteiden tekijöihin. Niiden avulla pyritään myös järkevöittämään järjestelmää ja sen toimintatapoja. Hidas eteneminen tekee todennäköisemmäksi sen, että saavutetaan kaikkien osapuolten kannalta hyväksyttävä sovitteluratkaisu. Suora demokratia on aivan eri asia kuin gallup-demokratia, joka perustuu äkkiväärien ja tunneperäisten päätösten tekemiseen päivän kysymyksestä. Suorassa demokratiassa on jokaisen uuden asiakysymyksen kohdalla selvitettävä demokraattisesti, mitä kansalaiset ovat valmiita hyväksymään ja mihin sitoutumaan – joka kerta erikseen.

Suoran demokratian parantaminen ja hyvien toimintatapojen varmistaminen eivät ole päämäärä sinänsä. Ainoastaan motivoituneilla ja itsevarmoilla kansalaisilla, joilla on ollut hyviä kokemuksia poliittisesta vaikuttamisesta ja osallistumisesta paikallis-, alue- ja kansallisella tasolla, on rohkeutta vaatia suoran demokratian menettelyjen juurruttamista sinne, missä niitä eniten kaivataan. Kansalaisten pitäisi eritoten saada vaikuttaa siihen, miten globaalisiaatio etenee.

bürgerungen:
ber 2004

2



11

Suoran demokratian rajat

Suoran demokratian säännöt eivät ole itsestäänselvät. Ihmisillä on erilaisia käsityksiä demokratiasta, ja myös suoran demokratian välineitä voidaan käyttää ajamaan hyvin erilaisia tavoitteita. Keskustelu ulkomaalaisten oikeuksista on jakanut sveitsiläisten mielipiteitä siitä, milloin yksilön oikeudet nousevat yhteisön päätäntävällän yli.

Kesäkuun 1. päivänä 2008 sveitsiläisten äänestettäväksi tuli kansalaisaloite, joka antaa kunnille oikeuden halutessaan päättää kansalaisuushakemusten kohtalosta kansanäänestyksellä. Äänestäjistä 36,6 prosenttia kannatti ja 63,7 prosenttia vastusti ehdotusta, ja vain yhden kantonin äänestäjien enemmistö asettui tukemaan aloitetta.

Kansalaisuushakemuksia käsitelleen kansalaisaloitteen tarina alkoi jo kahdeksan vuotta ennen äänestyspäivää. Tuolloin Keski-Sveitsissä Luzernin kantonissa sijaitsevan Emmenin kunta salli asukkaidensa päättää suljetussa lippuäänestyksessä 56 eri maasta tulleen henkilön kansalaisuushakemuksen hyväksymisestä tai hylkäämisestä.

Äänestysmenettelyä oli aiemmin ehdotettu paikallisessa kansalaisaloitteessa, ja aloite oli hyväksytty kansanäänestyksellä. Emmenin äänestäjät hylkäsivät kaikki 38 entisen Jugoslavian alueelta tulleen henkilön kansalaisuushakemukset, mutta hyväksyivät kaikkien kahdeksan kansalaisuutta hakeneen italialaisen hakemukset.

Sveitsin kansalaisuuden hakeminen käsittää monta vaihetta ja tärkeimmät ratkaisut tehdään paikallis- eli kuntatasolla. Hakija voi saada Sveitsin kansalaisuuden vain sillä ehdolla, että sekä kantoni että kunta erillisillä päätöksillä myöntävät hänelle kansalaisuuden. Liittovaltion korkein oikeus kuitenkin päätti heinäkuussa 2003, että Emmenin kunnan hylkäävät päätökset olivat syrjiviä ja että kansalaisuushakemuksista päättäminen paikallistason kansalaispäätöksillä oli vastoin perustuslakia.

Emmenin kansalaisuusäänestysten tulokset ja liittovaltion korkeimman oikeuden päätökset sytytivät kiivaan väittelyyn. Viime kädessä julkisessa väittelyssä oli kyse demokratian soveltamisen rajoista. Kysymys on merkittävä myös Sveitsin ulkopuolella. Onko lainmukaista tehdä kansalaispäätöksiä kansalaisuushakemuksista? Missä merkityksessä käsitettä ”kansanvalta” käytetään? Mitkä asiat kuuluvat suoran demokratian päätöksenteon piiriin, ja millaisilla valvonta- ja jarrutusjärjestelmillä varmistetaan, että näitä rajoja ei ylitetä? Kuinka demokratia voi suojautua demokratiaa uhkaavia perustuslain vastaisia kansalaispäätöksiä vastaan; mitä on tehty Sveitsin demokratiassa? Vastaukset näihin kysymyksiin voi-

vat vaihdella suuresti riippuen siitä, mikä on vastaajan käsitys demokratiasta.

Muodollisesta demokratiasta perustuslailliseen demokratiaan

Nykypäivän demokratiataistelujen ymmärtämistä saattaa helpottaa kokonaiskuvan luominen demokratian kehityksestä toisen maailmansodan jälkeisessä Euroopassa.

Kokemukset sodasta ja totalitaarisista järjestelmistä synnyttivät halun perustaa rauhaan ja oikeuteen sitoutuneita demokraattisia valtioita ja oikeutta noudattava kansainvälinen yhteisö. Sodanjälkeisen uuden demokratian piti kyetä puolustamaan itse itseään. Ajatuksena oli korvata täydellisen riippumattomien valtioiden välisiin sopimuksiin perustuva järjestelmä laillisuusperiaatteeseen nojaavalla järjestelmällä, jossa yhdessä sovitut lait asettaisivat rajoituksia kansallisen ylimmän vallan käyttäjän valtaoikeuksille. Syntyi perustuslaillinen demokratia ja lupaus kansainvälisestä perustuslaillisesta järjestyksestä, joita on siitä lähtien kyseenalaistettu ja uhattu toistuvasti.

Ajatusta laista, joka rajoittaisi toista lakia, ei ollut olemassa ennen toista maailmansotaa. Siihen asti ajateltiin, että lakien oikeutus on kansalaisten tai parlamentin enemmistön tahto. Siten valtion lakiasäättävä elin, ja sen myötä myös poliittinen elin, olivat kaikkivoipia.

Vallitseva demokratiakäsitys oli muodollinen demokratia: järjestelmän piti muodollisesti täyttää demokratian vaatimukset. Valtioiden valtaa päättää omasta ulkopolitiikastaan pidettiin rajoittamattomana. Toisen maailmansodan jälkeen tämä käsitys muuttui perinpohjaisesti. Poliittisen vallan käyttöä rajoittamaan tuli nyt perustuslaki. Tämän toivottiin puolustavan rauhaa ja luovuttamattomia ihmisoikeuksia. Kansallisvaltioiden tasolla tämän kehityksen

alkupisteitä olivat Japanin (1946), Italian (1948) ja Saksan (1949) uudet perustuslait.

Kansainvälisellä tasolla uusi demokratiakäsitys ilmentyi YK:n peruskirjassa (1945) ja Ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa (1948).

Näin demokratia ryhdyttiin näkemään uudesta kulmasta. Nykyään demokratiaa ei enää mielletä rajoittamattomaksi kansalaisten päätösvallaksi, vaan sen pohjana ja aineellisena rajoitteena ovat perustuslaki ja siihen kirjatut perustavanlaatuiset ihmisoikeudet. Demokratian *muodollisen* ulottuvuuden, eli edustavuuden ja enemmistöpäätöksen periaatteiden, lisäksi demokratia-käsitteellä on nykyisin myös sisällöllisen ulottuvuus. Sen myötä on muuttunut ajatus lainvoimaisuuden käsitteestä.

Lainvoimaiset lait eivät enää ole pelkästään asioita jotka valtion lainsäädäntövalta on työllään saanut aikaan, vaan niiden on sisällöltään ja tavoitteiltaan oltava yhteneväisiä perustuslakiin kirjattujen oikeudenmukaisuuden periaatteiden kanssa. Enää ei riitä, että noudatetaan lain kirjainta välittämättä oikeudenkäytön kohteena olevasta kansalaisesta ja hänen perusoikeuksistaan. Lakien täytyy olla perustuslain mukaisia – muussa tapauksessa niitä on muutettava tai ne on kumottava.

Uusi demokratiakäsitys ja muuttunut oikeuskäsitys ovat osaltaan muuttaneet lainsäädännön ja politiikan välistä suhdetta. Lainsäädäntö ei enää ole politiikalle alistainen, vaan politiikka nähdään pikemminkin välineenä, jolla perustuslakiin sidottuja lakeja sovelletaan käytäntöön. Perustavanlaatuisen ihmisoikeudet muodostavat nyt alan, jossa politiikalla tai markkinoilla ei tulisi olla päätöksenteko-oikeutta.

Ei demokratiaa ilman laillisuusperiaatetta

Heinäkuussa 2003 Sveitsin liittovaltion korkein oikeus siis päätti, että kansalaisuushakemusten tyr-

määminen kansalaispäätöksen nojalla rikkoo perustuslakia. Tämä päätös herätti arvostelua, joka on itse asiassa perustuslaillisuuden ja perustuslaillisen demokratian mallin kritiikkiä. Kriitikot pohjaavat väitteensä muodollisen demokratian malliin, joka ei aseta minkäänlaisia sisällöllisiä rajoituksia kansanvallan käytölle. Heidän ajattelussaan referendum lopputulos on demokraattinen ja laillinen, eikä se voi missään tapauksessa olla syrjivä jos referendum johtaneiden tapahtumien kulku on noudattanut niille asetettuja muodollisia vaatimuksia.

Korkeimman oikeuden päätös edustaa konservatiivien ajatuksista poikkeavaa käsitystä demokratiasta. Sen mukaan kansalaisoikeuksien toteuttamisen on tapahduttava perustuslain ja sitovien kansainvälisten lakien rajoissa. Siten kansalaispäätös ei voi olla lainmukainen, jos se rikkoo perustuslain suojaamia perustavanlaatuisia ihmisoikeuksia. Niinpä perustuslaki voi sallia, että kansalaispäätösten avulla päätetään kansalaisuushakemusten arviointiin käytettävistä, kaikki hakijoita koskevista kriteereistä, mutta yksittäistä anomusta ei sovi alistaa kansanäänestykselle.

Liiallisuusiin menevän perustuslakiajattelun vaarana on tuomarivaltio, jossa lainoppineiden suorittama lakien kirjaimellinen tulkinta syrjäyttää politiikan. Päinvastainen tilanne voi synnyttää enemmistön tyrannian, jossa vähemmistöt ja ihmisoikeudet sivuutetaan kokonaan. Molemmat ääripäät heikentävät demokratian toteutumisen mahdollisuuksia.

Kansalaisaloite, joka yksiselitteisesti rikkoo demokraattisella päätöksellä Sveitsin perustuslakiin kirjattuja perusoikeuksia, muodostaa demokratiaongelman. Ajatus kansalaisuushakemusten alistamisesta äänestäjien päätökselle nousi uudelleen esiin kesäkuussa 2008: ehdotus hylättiin äänestysuurnilla.

Sveitsin tapauksessa demokratiaongelma pahen-

taa perustuslain toimivallassa oleva porsaanreikä: liittovaltion lait ovat lainvoimaisia vaikka ne olisivat ristiriidassa Sveitsin perustuslain kanssa (liittovaltion perustuslain artikla 191). Mikään riippumaton taho ei myöskään tarkista, ovatko liittovaltion lait perustuslain vastaisia.

Perustuslakiasiantuntijat Jörg Paul Müller ja Giusep Nay ovat päätelleet tästä, että liittovaltion korkeimmalla oikeudella ei ole riittäviä valmiuksia suojella kansalaisten perustuslaillisia oikeuksia liittovaltion lainkäytössä. Tämä arvio on kiistanalainen. Mutta tärkeä kysymys jää vaille vastausta: kuinka perustuslakia voidaan parhaiten suojella? Onko perimmäinen vastuu parlamentilla vai perustuslakituomioistuimella?

Demokratia ja kansallinen suvereniteetti

Monet Sveitsin kansalaisten aloitteista ja kansalaispääöksistä käsittelevät Sveitsin suhdetta maassa asuviin ja oleskeleviin ulkomaalaisiin. Esimerkkejä tällaisista aloitteista ovat edellä mainittu kesäkuun 2008 kansalaisoikeuksien myöntämistä koskenut kansalaisaloite sekä kaksi kansalaispääöstä syyskuulta 2006, jotka käsitelivät turvapaikanhakijoita ja muita maahanmuuttajia koskevaa lainsäädäntöä.

Tässä keskustelussa on nähtävissä viitteitä toisesta aloitteista yhdistävästä temasta, joka on demokratian ja nationalismin sekä demokratian ja kansakunnan suhde. Tämä tematiikka ei rajoitu ainoastaan Sveitsiin, vaan myös monien muiden maiden on ratkaistava samat kysymykset oman historiansa pohjalta. Sveitsi oli pitkään ainoa tasavalta kuningaskuntien keskellä, eikä sillä muista Euroopan valtioista poiketen ole kokemuksia maailmansodista eikä totalitarismista.

Sveitsin virallinen kansallisuusaate vahvisti kansallista yhtenäisyyttä ja yhteenkuuluvuutta 1900-luvun kuluessa ja etenkin uhkaavina aikoina.

Kansallisuusaate yhdisti ja velvoitti: onnistunut politiikka, niin vasemmalla kuin oikealla, edellytti jonkinlaisen suhteen luomista uuteen sveitsiläiseen identiteettiin. Hallitus, parlamentti ja poliittiset puolueet – ja samoin monet kansalaiset – sisäisivät uuden identiteetin, ja niin siitä tuli osa Sveitsin poliittista kulttuuria.

Valtioiden ja kansakuntien olemassaolon rajat ovat kuitenkin muuttuneet maailmansotien päivistä. Tätä nykyä Sveitsi on vain osa demokraattisten valtioiden joukkoa ja ne kaikki kohtaavat samanlaisia ongelmia.

Kuinka sitten pitäisi suhtautua ja vastata siihen, että tärkeät päätökset tehdään yhä enemmän demokratian ja perustuslaillisen valtion ulottumattomissa? Kuinka pitäisi reagoida pelkoihin ja epävarmuuteen, joita kansallisen itsemääräämisoikeuden ja ylimmän päätösvallan menettäminen herättää kansalaisissa? Onko mahdollista tasapainottaa itsemääräämisoikeuden häviämistä liittymällä EU:n jäseneksi – vai seuraisiko liittymisestä vielä täydellisempi itsenäisyyden menetyks? Mitä pitäisi tehdä niiden Sveitsin asukkaiden suhteen, jotka eivät ole Sveitsin kansalaisia? Kuinka maahanmuuttoa voidaan säädellä? Merkitseekö maahanmuuton ja poliittisten oikeuksien saamisen helpottuminen sitä, että kansallinen päätösvalta menetetään myös sisäisesti? Mitä suvereniteetti ylipäätään merkitsee tänä päivänä?

1900-luvulla oli Sveitsissä mahdollista vastata näihin kysymyksiin yksioikoisesti. Vastaukset periytyivät virallisesta nationalismin viitekehyksestä, jota kaikki poliittiset puolueet tukivat. Oletettua ”Überfremdungia” vastaan oli olemassa yhtenäinen rintama. Kun Euroopan yhteisön jäsenyys ensi kerran nousi keskusteluun Sveitsissä 1960-luvulla, oltiin maassa yhtä mieltä siitä, että Sveitsin oli jatkettava yksin tietään .

Demokratiaa – mutta ainoastaan meille?

Kylmän sodan päättyminen muutti tilanteen. Sveitsin virallisesta nationalismista tuli yhden puolueen ideologia. Virallinen nationalismi jakoi kansan mielipiteet kahtia, ja sitä ryhtyivät käyttämään hyväkseen yhä voimistuva ja vaikutusvaltaisempi kansallismielisten konservatiivien liike.

Tämä muutos sekoitti puolueiden suuntavaihtoon. 1990-luvulla ne epäonnistuivat tarttumaan tuhannen taalaan paikkaan luoda realistisempi käsitys Sveitsistä ja sen historiasta. Mahdollisuuden loi kansainvälinen keskustelu jota käytiin ”toisen maailmansodan varjoista”. Avoimuuden sijaan Sveitsin puolueet kuitenkin kieltäytyivät kantamasta vastuuta siitä, että Sveitsiin oli synnytetty muukalaisvihamielinen kansallismi, joka ei kyennyt täyttämään modernin Sveitsin itselleen vuonna 1848 asettamia demokraattisia normeja.

Kansallismieliset konservatiivit olivat ainoa poliittinen voima, joka kykeni vastaamaan selkeästi ja kirkkaasti kansallisen päätösvallan ja itsemääräämisoikeuden menettämisen synnyttämiin kysymyksiin. Heidän viestiinsä vaikuttaa yhä edelleen se historiantulkinta, joka sallii heidän esittää Sveitsin olevan ”erityistapaus” – pieni, puolueeton maa, joka on selvinnyt uhkaavassa ympäristössä siksi, että sillä on vahva demokratia ja se on uhan edessä valmis puolustautumaan aseina. Kansallismielisten konservatiivien mielestään itsemääräämisoikeus on jakamaton eikä päätöksiä siis voida tehdä yhtä aikaa Sveitsissä ja sen ulkopuolella. Tukenaan omat käsityksensä historiasta, isänmaallisuudesta, demokratiasta ja kansainvälisestä järjestyksestä kansallismieliset konservatiivit yrittävät palata menneeseen. He tekevät niin esimerkiksi kyseenalaistamalla käsitystä perustuslaillisesta demokratiasta.

Ulkomaalais- ja Eurooppa-politiikasta on näin ollen tullut demokratiakäsityksen lakmuesti 2000-luvulla. Jos poliittinen yhteisö *demos* korvataan ”kansakunnalla” ja poliittinen yhdenvertaisuus kansalaisuudella, tuloksena on kansallinen demokratia – nationalismin ja kansallisvaltioiden ajalle tyypillinen järjestelmä. Maahanmuutto paljastaa kansallisen demokratian heikkoudet. Monet ovat kuitenkin sopeutuneet ajatukseen, että osa Sveitsin asukkaista on ilman yhdenvertaisia poliittisia osallistumisoikeuksia.

Kansallinen demokratia oli ja on yhä edelleen etuoikeutettujen poliittinen järjestelmä. Alussa se ulottui vain miehiin, myöhemmin myös naisiin. Naisten äänioikeuden historia osoittaa, että uudistukset ovat mahdollisia eikä ulkopuolelle suljettujen tarvitse tyytyä osaansa. Sama pätee ulkomaalaisten poliittisiin oikeuksiin: vain vuosi Sveitsin valtioliiton perustamisen 1848 jälkeen Neuenburgin kantonissa asuvat ulkomaalaiset saivat oikeuden osallistua kuntatason äänestyksiin.

Vuoteen 1914 asti niin kansallinen hallitus kuin parlamenttikin suunnittelivat lieventävänsä etuoikeutettujen sveitsiläisten ja muiden asukkaiden välisiä jännitteitä helpottamalla kansalaisuuden saamisen ehtoja. Tämän perinteen hengessä myös viime aikoina on yritetty helpottaa kansalaisuuden saamisen ehtoja. Näiden aloitteiden juuret ovat sveitsiläisten käsityksessä siitä, millaisia ovat demokraattiset päätökset – päätöksen pitää olla paitsi enemmistön halun mukaisia myös tasapuolisia ja kaikkien kannalta järkeviä. Viimeisten viidentoista vuoden kuluessa asukkaille, joilla ei ole Sveitsin passia, on myönnetty äänioikeus lukuisien kantonien ja kuntien henkilövaaleissa ja kansanäänestyksissä.

Toisaalta Sveitsissä on ollut havaittavissa suuntaus, jossa poliittiseen yhteispäätökseen tähtäävä demokratia on yritetty korvata yksinkertai-

sen enemmistön demokratialla. Viime vuosina on murentunut sekä yhteisymmärrys siitä, kuinka konflikteja tulisi ratkaista, että aikaisempi valmius tehdä yhteistyötä yli puoluerajojen. Tätä suuntausta on vahvistanut muutokset, jotka entisestään vaikeuttavat kansalaisoikeuksien saamista sekä syrjivät turvapaikanhakijoita ja ulkomaalaisia. Pyrkimyksenä on siis kansalaisuuden alan supistaminen sen sijaan, että se vähitellen laajennettaisiin kattamaan kaikki täysi-ikäiset ihmiset. Jos tällaisella toimintalinjalla jatketaan määrätietoisesti, on lopputuloksena ”ulkomaalaisen” statuksen laajeneminen koskemaan kaikkia vähemmistöjä.

Demokratian turvaaminen

Monessa maassa, esimerkiksi Yhdysvalloissa ja Saksassa, oikeusistuimet ovat saaneet viime vuosina paljon yhteiskunnallista valtaa. Sveitsissä oikeusopineiden hallitsema valtio ei näytä yhtä mahdolliselta, vaan suurempi vaara on, että perustuslaillisen valtion ja lainmukaisuusperiaatteen rajoja murenetaan kaikenkattavan kansanvallan nimissä.

Ihmisten perusoikeuksia on selvästi ryhdyttävä puolustamaan voimallisemmin. Viime kädessä demokratia voi selviytyä ainoastaan, jos ihmiset omasta vapaasta tahdostaan päättävät kunnioittaa demokratian periaatteita ja jos he tietävät, mitä ne itseasiassa ovat. Demokratian edellytys on se, että ihmiset ovat omaksuneet demokraattisen asenteen, että tämä asenne näkyy heidän toimissaan ja että he hiovat ja kehittävät demokraattista asennettaan yhä pidemmälle.

Sveitsin kaltaisen demokratian vahvuus on eittämättä se, että se rohkaisee ihmisiä osallistumaan aloitteellisesti poliittiseen toimintaan ja elämään. On silti myös todettava, että vaali- ja äänestysprosessin oikeudenmukaisuudessa on vielä parannettavaa.

Monissa kansanäänestyskampanjoissa perusre-

surssit kuten raha, kampanjan suunnittelu ja järjestely, aika ja näkyvyys tiedotusvälineissä jakautuvat edelleen hyvin epätasaisesti. Kaikista eniten tarvitaan lisää läpinäkyvyyttä. Poliittisia puolueita ei rahoiteta julkisista varoista eikä aloitteiden ja kansanäänestysten kampanjaryhmille myönnetä julkista tukea vaikka niiden pyrkimykset parantaa koko yhteisön hyvinvointia ovat äärimmäisen tärkeitä. Tasapuolisuus niin yksityisellä kuin julkisella sektorilla on ennakkoehto, joka on täytettävä jotta poliittinen tahto voidaan muodostaa demokraattisesti. Julkisen ja yksityisen rahoituksen tasapuolista jakautumista on kuitenkin huomattavan vaikeaa säännellä.

Missä kulkee vaikkapa tiedonvälityksen ja propagandan välinen raja? Kuinka voidaan varmistaa tasapuolisen ja paikkansapitävän tiedon saatavuus? Millainen rooli on hallituksella ja viranomaisilla tämän asian järjestämisessä?

Kansalaisilla on oikeus saada kaikki mahdollinen äänestettävää asiakysymystä koskeva tieto ja osallistua julkiseen keskusteluun. Nämä oikeudet eivät toteudu ilman paikkansapitävää tietoa, julkista tarkkailua ja hallituksen kontrollia. Kun tiedonvälitys ja keskustelu eivät onnistu, hallituksen toimia ei lopulta valvo kukaan eikä hallitus ole edesvastuullinen kenellekään. Demokratiassa tieto on elintärkeä julkinen palvelu, jota kansalaisilla on oikeus vaatia aina ja yhä uudestaan.

Sveitsissä on tästä asiasta väitely kiihkeästi viime vuosina – esimerkiksi kansalaisaloitteen ”Kansanvaltaa hallituksen propagandan sijaan” tiimoilta, joka epäonnistui äänestysuurnilla 1.6.2008. Aloitteen tavoitteena oli kieltää hallitusta kampanjoimasta aktiivisesti jonkin kansalaisaloitteen puolesta tai sitä vastaan. Kansanäänestyskampanjoiden tasapuolisuudesta käytävät keskustelut eivät tietenkään rajoitu Sveitsiin vaan niitä käydään muissa-

kin maissa, esimerkiksi Irlannissa, jossa kansalaiset äänestivät 12.6.2008 Euroopan unionin uudesta perussopimuksesta, ns. Lissabonin sopimuksesta. Irlannissa referendumikomisio, joka valvoo kansanäänestyskampanjoiden kulkua, ei ole pysyvä ellein vaan se kasataan jokaista kansanäänestystä varten.

Demokratian omaksumiseen ei riitä, että elää demokratiassa. On myös opiskeltava demokratiaa. Sveitsissä ja ympäri maailmaa on järjestettävä demokratiakasvatusta ja kasvatettava ihmisiä poliittiseen tiedostamiseen ylipäänsä.

Eri maiden tutkimusinstituuttien ja hallitusten virastojen muodostama riippumaton järjestö International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA) julkaisi 1999 tutkimuksen, joka paljasti että 14-15-vuotiaiden sveitsiläisten poliittisessa tiedoissa ja politiikan ymmärtämisessä on selviä puutteita. Toisaalta sama tutkimus osoitti, että sveitsiläiset nuoret olivat omaksuneet demokraattiset arvot paremmin kuin suurin osa tutkimukseen osallistuneiden 27 valtion nuorista.

Poliittista kasvatusta ei tehdä tyhjiössä vaan sillä on aina suhde ihanneyhteiskuntaan ja johonkin tiettyyn demokratian – konservatiivien ja modernistien, nationalistien ja kosmopoliittien – muotoon. Erilaisten yhteiskuntamallien kannattajien välille syntyy aina väistämättä ristiriitoja. Onko siis mahdollista luoda poliittista demokratiakasvatusta, kun on olemassa voimakkaasti ristiriitaisia yhteiskunnallisia ja demokraattisia ihanteita? (Suoran) demokratian potentiaalia ja rajoituksia on tarkasteltava ja ne on määriteltävä 2000-luvun kontekstissa.

Poliittinen demokratia ei pysty pelkällä olemassaolollaan synnyttämään demokraattista ajattelutapaa. Sen tueksi tarvitaan arkipäivän kokemuksia, joiden kautta jokainen yksilö voi kokea olevansa aktiivinen osallistuja yhteisessä yrityksessä. Näiden kokemusten myötä yksilössä voi herätä ymmärrys,

että demokratian tapa muodostaa poliittinen tahto voi olla rakentava keino yhteisten ongelmien ratkaisemiseksi.

Jotta tällainen ymmärrys voisi syntyä, pitää kahden asian toteutua. Yksilöllä pitää toisaalta olla käytännön kokemusta ja ajatuksia demokraattisesta järjestelmästä yleensä. Toisaalta hänellä pitää olla kokemusta aktiivisesta osallistumisesta demokraattiseen päätöksentekoon, kykyä ja halua osallistumiskokemuksen erittelevään tarkasteluun ja itse-kritiikkiä.



12

Poliittinen kouluni – Helsingin kaupunkimetsäliike

Siboné Oroza

Helsingin uusi yleiskaava tyrmistytti kaupunkilaiset vuonna 2002. Asukkailta pyydetyt ehdotukset oli heitetty roskiin ja suuria metsäalueita uhrattu metropoliajattelulle, joka vaatii entistä tiiviimpää asuinrakentamista. Lähimetsiään puolustavat asukkaat eri puolilta kaupunkia yhdistivät voimansa ja vaativat nyt kuntatason kansanäänestystä kaupunkimetsien suojelemisesta.

Myllypuroon, Siboné Orozan ulkoilumaastoon, on nousemassa rakennustyömaa. Oroza on käänteissään tavasta, jolla kaavoittajat leimasivat asuinalueensa kohtaloon vaikuttamaan pyrkineet kaupunkilaiset pieneksi ammattivalittajien joukoksi.

Helsingin päättäjille kaupunkimetsät ovat käyttämätöntä rakennusmaata.

Asukkaille kaupunkimetsät ovat tärkeitä ulkoilalueita ja luontopaikkoja, joiden puolesta he ovat valmiit taistelemaan.

Kaupunkimetsiin suunnitellut rakentamishankkeet johtavat väijäämättä konflikteihin kaavoitus-koneiston ja asukkaiden välillä. Vuoden 2002 yleiskaava iski lujasti Helsingin metsiin. Kerron, miten yritimme asukkaina puolustaa lähimetsiämme, kaupunkisuunnittelukoneiston vastauksesta, kaupunkimetsäliikkeen synnystä ja siitä, miksi päädyimme vaatimaan kansanäänestystä kaupunkimetsien suojelusta.

Kaupunginvaltuusto hyväksyi yksimielisesti vuoden 2002 yleiskaavan, jossa Helsinki kuvitellaan eurooppalaiseksi metropoliksi ja kehittyväksi suurkaupungiksi. Kaupungin järjestämissä ideapajoissa syntynyt ”asukkaiden yleiskaava”, jossa hyvä elinympäristö nostettiin jatkuvan kasvun edelle, jäi sivuun.

Etelä-Myllypuron metsän kartalta pyyhkäisevä pientalohanke julkistettiin vuoden 2003 lopulla. Kuulin myllypurolaisten vastustaneen metsään rakentamista jo vuonna 1998, kun yleiskaavaa valmisteltiin.

Yleiskaavassa metsän käyttötarkoitus kuitenkin muutettiin ulkoilupuihosta asuinalueeksi. Kaupunkisuunnitteluvirasto vähätteli keskustelutilaisuuksien asukasmielipidettä leimaamalla metsää puolustavat puheenvuorot yksittäisiksi soraääniksi. Nykyisin pidämme kirjaa asukastilaisuuksista.

Jätimme Myllypurossa useita muistutuksia rakentamishanketta vastaan.

Metsän merkityksistä asukkaille tiesimme kerättyämme nimiä kansalaisadressiin metsän puolesta. Yhdeksän kymmenestä vastaantulijasta allekirjoitti adressin. Veimme kaavoittajalle lähes 3000 nimeä metsän puolesta.

Asia tuli valtuustokäsittelyyn helmikuussa 2006. Valtuustokeskustelun tuohinassa asukasnäkökulmaa puolustaneita valtuutettuja syytettiin populismista. Seurasimme avuttomina lehterillä vartiomiesten ympäröiminä, miten kaavoitusviranomaisen ja jotkut valtuutetuista ilmoittivat kaupunginvaltuustolle, että kansalaisadressin allekirjoitti alle viisisataa myllypurolaista, kun todellinen luku oli yli tuhat viisisataa. Muut allekirjoittajat olivat kaavaan osallisia naapurilähiöiden asukkaita, joille metsä on yhtä lailla tärkeä. Kun valitimme kaavahankkeesta korkeimmalle hallinto-oikeudelle, se päätti olla kuin koko kansalaisadressia ei olisi. Kansalaismielipiteen mitätöimistä perusteltiin sillä, että jokainen siihen mennessä jo 3000 allekirjoittajasta on saanut sanoa näkemyksensä eri kaavavaiheissa, ja ettei kaavoittajan tarvitse ottaa huomioon yksittäisiä mielipiteitä.

Kaupunki täynnä metsäliikkeitä

Kansalaisadressin keruun yhteydessä syntyi Myllypuron metsän puolesta -liike. Paikallislehdistä olimme lukeneet, että lähimetsien puolesta kamppailtiin eri puolilla kaupunkia.

Vuosaarelaiset järjestöt ja asukastoimikunta halusivat suojella Mustavuoren luontoalueen jo yleiskaavaa suunniteltaessa 1997–2000. Pro Mustavuori -liike keräsi 4500 nimeä kansalaisadressiin metsän puolesta. Asukkaiden kymmenvuotisen työn ansiosta kaupunkisuunnittelulautakunta palautti Mustavuoren kaavaehdotuksen uudelleen valmisteltavaksi helmikuun 14. päivänä 2008. Meri-Rastilassa asukasaktivistit pelastivat maansiirtokoneilta rantakaistaleen ja muinaisrannan pirunpelton, mutta rantametsä on yhä uhanalainen. 4000 ihmistä allekirjoitti Meri-Rastilan rantametsän puolustajien metsävetoomuksen.

Keskuspuiston Lääkärinkadun metsän rakentamisuhka synnytti Ei enää palaakaan Keskuspuis-

tosta -kansalaisliikkeen, joka keräsi 4000 nimeä ulkoilumetsän puolesta. Lääkärikadun metsän puolustajat pelkäävät, että alueen rakentaminen avaisi tien Keskuspuiston reuna-alueiden nopealle nakertamiselle. Laajasalolaiset ja Stansvikin mökkikyläläiset eivät hyväksy vanhan öljysataman tilalle suunnitellun asuinalueen ulottamista nykyisille luonto- ja virkistysalueille. Pro Kruunuvuori- ja Pro Stansvik -liikkeiden vetoamuksen allekirjoitti keväällä 2005 muutaman viikon aikana 5000 ihmistä, kolmasosa saaren asukkaista.

Asukkaat nousivat vastustamaan myös Malmin-kartanon metsän päälle suunniteltua kaatopaikan laajennusta ja Paloheinän golfkentän laajennusta, joka tuhoaisi Haltialan ja Niskalan metsien ja perinemaiseman muodostaman ainutlaatuisen kokonaisuuden.

Kutsuimme näiden helsinkiläisten lähimetsien puolustajat tekemään kymmenosaista Terve metsä, terve kaupunki! -ohjelmasarjaa Lähiradiolle kesällä 2005. Kokemuksemme muistuttivat toisiaan: kaupunkilaisten yhteisiä ulkoilualueita oli ryhdytty muuttamaan varakkaiden asuinalueiksi, kaupunkikoneisto nimitteli aktiivisia asukkaita ammatilittajiksi ja syytti heitä tonttipulasta, rakentamishankkeita oli valmisteltu vuosia ennen kuin ne ensimmäistä kertaa esiteltiin asukkaille.

Kaikista tuntui, että asukkaiden mielipiteillä ei ollut ollut hankkeisiin pienintäkään vaikutusta.

Asuntopulaa ei ratkaista rakentamalla arvoasuntoja Helsingin metsiin. Kaikkiin uhanalaisiin metsiin rakennettavat asunnot kattaisivat yhteensä kaupungin hallinnon asettamasta yhden vuoden asuntorakentamistavoitteesta pienen osan. Rakentamissuunnitelmien toteutuessa monet suuret asuinalueet menettäisivät iäksi virkistysalueensa.

Kaupunkirakenteen tiivistäminen on päättäjille uskonkappale, jota puolustetaan jopa ilmastonmuu-

tokseen vetoamalla. Tiivistäminen uhkaa kuitenkin kaupunkimetsiä, jotka tähän asti ovat puhdistaneet kaupungin ilmaa. Autoilu lisääntyy tiivistetyillä asuinalueilla, ja elinympäristön huononeminen ajaa ihmisiä etsimään virkistytymismahdollisuutta ja asuinpaikkaa kaupungin ulkopuolelta.

Lähimetsiä puolustavien asukasliikkeiden yhteistä toimintakulttuuria ovat metsätapahtumat, luontokävelyt ja kansanjuhlat. Osoitamme maastossa suunniteltujen asuinalueiden ja ajoteiden oikeat rajat, sillä asemakaavakartoissa ne saadaan näyttämään todellista pienemmiltä. Seuraamme alueiden kaavoitusta ja kirjoitamme mielipiteitä, ehdotuksia, valituksia.

Liikkeet yhdistävät voimansa

Terve metsä, terve kaupunki! -ohjelmassa mukana olleet asukasliikkeet perustivat kaupunkimetsäliikkeen vuoden 2005 kesällä.

– Lokakuussa 2005 veimme kaupunginvaltuutetuille kaupunkimetsäliikkeen Metsämanifestin mielenosoituksen säestyksellä.

– Huhtikuussa 2006 järjestimme Suomen Sosialifoorumissa Näpit irti kaupunkimetsistä -seminaarin, jossa kaupunkimetsäliike ja luonnonsuojelujärjestöt esiintyivät yhdessä kaupunkimetsien puolesta.

– Valtionhallinto ryhtyi vuoden 2006 alussa huonontamaan kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia muuttamalla maankäyttö- ja rakennuslain osallistamisympäliä. Vetosimme maaliskuussa ja uudelleen lokakuussa 2006 kansanedustajiin lainmuutosta vastaan. Vuonna 2008 valtionhallinto haluaa edelleen murentaa maankäyttö- ja rakennuslain osallistamistavoitetta. Olemme vedonneet ympäristöministeriöön estääksemme lainmuutoksen.

– Syyskuussa 2006 kaupunkimetsäliike järjesti yhdessä Helsingin työväenopiston kanssa Itä-Hel-

singin Stoassa ”Kuullusta kuunnelluksi” -näyttelyn ja luentosarjan. Kutsuimme paikalle demokratian kehittämisen, viheralueiden merkitysten ja kaavoituksen asiantuntijoita, unohtamatta asukkaiden asi- antuntemusta.

– Kevättalvella 2007 oli Kirjasto 10:ssä esillä kaupunkimetsäliikkeen ”Asukkaat liikkeellä kau- punkimetsien puolesta” -valokuvanäyttely.

– Keväällä 2008 rakennusvirasto aloitti avohak- kuut Helsingin kaupunkimetsissä. Luonnonsuoje- lujärjestöt ja kaupunkimetsäliike ottivat yhteyttä vastuullisiin viranhaltijoihin ja kritisoivat hakkuita lehdistössä. Samaan aikaan puolustusvoimat on harjoitellut Itä-Helsingissä. Olemme muistuttaneet puolustusvoimia, ettei sotaharjoituksia saisi viedä metsiin lintujen pesimäaikaan .

Kunnallinen kansanäänestys paikkaisi uskoa demokratiaan

Maankäyttö- ja rakennuslain tarkoitus, joka oli nostaa kansalaiset todella päättämään asioista, ei toteudu, jolleivät asukkaat vaadi tarpeeksi voimak- kaasti. Kunnan viralliset hallintoelimet eivät halua luopua vallastaan, ja saavat avukseen valtionhallin- non, joka tarkoituksellisesti heikentää kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia.

Emme voi enää luottaa virallisiin osallistumis- menettelyihin.

Huolimatta kaikista puheista demokratian krii- sistä ja tarpeesta ottaa kansalaiset mukaan päätök- sentekoon, päätöksiä, joilla on ratkaiseva vaikutus arkeemme, tehdään meidän tietämättämme, päi- demme yläpuolella.

Aikuisina ihmisinä emme voi alistua siihen. Siksi kaupunkimetsäliike aloitti 24. toukokuuta 2008 nimien keruun kunnallista kansanäänestys- aloitetta varten.

Aloitteella pyydetään Helsingin kaupunginval-

tuustoa viipymättä järjestämään kansanäänestys kaupunkimetsien suojelemisesta virkistys- ja luon- nonsuojelualueina. Kyseessä olisi Helsingin ensim- mäinen asukkaiden vaatimuksesta järjestetty kan- sanäänestys. Toivon mukaan sitä seuraavat monet kansanäänestykset silloin kun päätetään ihmisten elämän tärkeistä asioista.

Kiitos: Matti Lipponen, Michael Perukangas, Hilikka Pietilä, Jaana Pylkkänen, Eila Salomaa ja Marjaliisa Siira.



13

Suomessako suora demokratia?

Jos kansanäänestykset tärkeistä kysymyksistä syrjäytetään siksi, että pelätään väärän mielipiteen voittavan, demokratiasta ei ole enää paljoakaan jäljellä.

Janne Seppänen,
Helsingin Sanomat,
mielipidekirjoitus 18.6.2008

Neuvoa-antava kansanäänestys ja sen käyttö

Suomessa on käytössä ainoastaan neuvoa-antava kansanäänestys. Niistä päättää yksinomaan eduskunta. Valtakunnallisia kansanäänestyksiä on järjestetty kaksi, vuosina 1931 ja 1994 – yksi kansanäänestys 45:ttä vuotta kohti. Suomen yli neljäsadassa kunnassa järjestettiin vuosina 1990-2007 52 kansanäänestystä: 47 kertaa äänestettiin kuntaliitoksesta, kaksi kertaa tiejärjestelystä, keran lääninvaihdosta, kunnanrajan pakkosiirrosta (vuonna 2007 Sipoossa) ja jätteenpolttolaitoksen rakentamisesta (2007 Hämeenkyrössä).

Valtiollinen kansanäänestysmenettely Suomessa

Menettelyn muoto	Perustuslaki	Huomautukset
Viranomaisplebiskiitti	53 §	Neuvoa-antava kansanäänestys, eduskunta päättää sen järjestämisestä

Suomessa kansanäänestys ymmärretään lähinnä mielipidemittauksena, jonka perusteella eduskunta tai kunnanvaltuusto tekee varsinaisen päätöksen. Kunnanvaltuustot eivät aina ole noudattaneet kansanäänestyksen tulosta; näin tapahtui ainakin Konginkankaalla (1991), Kuorevedellä (1999), Pattijoenlailla (2001), Korpilahdella (2006), Hämeenkyrössä (2007) ja Nurmassa (2007). Demokratian näkökulmasta tilanne on nurinkurinen.

Kuntalaki antaa mahdollisuuden järjestää kansanäänestysaloite. Vähintään viisi prosenttia äänioikeutetuista kunnan asukkaista voi tehdä kansanäänestysaloitteen eli ehdottaa kunnanvaltuustolle kansanäänestyksen järjestämistä (31 §). Tätä oikeutta ei ole paljon käytetty ja harvoin valtuustot ovat taipuneet järjestämään vaaditun kansanäänestyk-

sen, varsinkaan kun kyseessä on joku muu asia kuin kuntaliitos. Hämeenkyrön kansanäänestys jätteenpolttolaitoksen rakentamisesta oli tässä suhteessa poikkeus.

Kuntalaki 17.3.1995/365

31 § Kansanäänestysaloite

Kansanäänestysaloitteen voi tehdä vähintään viisi prosenttia äänioikeutetuista kunnan asukkaista. Valtuuston on viipymättä päätettävä, toimitetaanko aloitteessa tarkoitettu kansanäänestys.

Kunnalliset kansanäänestysmenettelyt Suomessa

Menettelyn muoto	Kuntalaki	Huomautukset
Asialista-kansalaisaloite	31 §	Ehdotus neuvoa-antavan kansanäänestyksen järjestämisestä kunnanvaltuustolle
Viranomaisplebiskiitti	30 §	Neuvoa-antava kansanäänestys, kunnanvaltuusto päättää sen järjestämisestä

Suomalainen kansanvalta antaa kansalaisille sanan valtaa henkilökysymyksissä (vaalit), mutta asioista päättävät poliitikot yksinoikeudella kansan puolesta. Tarvittaessa päättäjät voivat kysyä neuvoa kansalaisilta, mutta kansalaisten poliittinen tahto ei sido heitä päätöksenteossa.

Kansanäänestysaloite – Hämeenkyrön esimerkki

Vapo suunnitteli jätteenpolttolaitoksen rakentamista Hämeenkyröön. Uuden voimalaitoksen päätarkoitus olisi turvata paikallisen teollisuuden energiahuolto tulevaisuudessa. Hanke herätti voimakasta vastarintaa. Monet kuntalaiset pelkäsivät puhtaan elinympäristön ja oman terveyden sekä Hämeenkyrön vihreän maineen puolesta. Toiset taas olivat sitä mieltä, että halvempi energia turvaisi olemassa olevat työpaikat ja Hämeenkyrön työpaikkana. Heille jätteenpolttolaitos oli pikemmin puhtaan energian

ratkaisu kuin uhka ihmisille ja ympäristölle.

800 kuntalaista eli noin 10 prosenttia äänioikeutetuista allekirjoitti kansanäänestysaloitteen, joka sisälsi kaksi vaatimusta kunnanvaltuustolle:

Äänestyskysymys pitää muotoilla niin, että ”äänestyksen tulos osoittaa asukkaiden mielipiteen siitä pitäisikö Hämeenkyrön kunnan (...) mahdollistaa jätteenpolttolaitoksen rakentaminen Hämeenkyröön”.

Kansanäänestyksen tulosta pitää kunnioittaa.

Agenda-aloitteen kielenkäyttö osoittaa tiettyä ristiriitaisuutta: toisaalta kansanäänestystä kutsutaan ”asukkaiden mielipiteeksi”; toisaalta kunnanvaltuustolta vaaditaan tämän mielipiteen kunnioittamista, ikään kuin se olisi suvereenisuudesta tietoaisten kuntalaisten poliittinen tahto. Muodollisesti kansanäänestys on mielipideilmaus, mutta äänestäjät haluavat, että se olisi päätös.

Kesäkuussa 2006 kunnanvaltuusto hyväksyi yksimielisesti kunnanhallituksen ehdotuksen järjestää asialista-kansalaisaloitteessa vaadittu kansanäänestys. Äänestyskysymys oli: ”Pitäisikö valtuuston mahdollistaa kaavoituksella jätteenpolttolaitoksen rakentaminen Hämeenkyröön”. Marraskuussa 2006 toimitetun neuvonantavan kansanäänestyksen tulos oli seuraava: 2029 (46,3%) ”kyllä”, 2159 (49,3%) ”ei” ja 190 (4,3%) ”En kannata kumpaakaan edellä esitettyä vaihtoehtoa”. Äänestysprosentti oli 55,1 (4381 ääntä kaikista 7946 äänestä).

Äänestystuloksen perusteella kunnanhallitus ehdotti, että jätteenpolttolaitoksen rakentamisen sijasta kunta tukisi kotimaisen bioenergian tuotantoa. Mutta kunnanvaltuusto hylkäsi ehdotuksen ja päätti jatkaa jätteenpolttolaitoksen rakentamisen tiellä ja kävellä kansanäänestystuloksen ylitse.

Hämeenkyrön kansanäänestys jätteenpolttolaitoksesta on tyypillinen esimerkki kansalaisten toisijaisesta roolista suomalaisessa politiikassa. Mutta

siinä voidaan nähdä myös uuden käytännön siemen: Se on positiivinen esimerkki siinä, että kunnanvaltuusto vastasi kansanäänestysaloitteeseen myöntävästi, ja se on poikkeus siitä käytännön säännöstä, joka rajoittaa kunnallisten kansanäänestysten käyttöalan lähinnä kuntaliitoksiin.

Kansanäänestykset Suomessa ja Sveitsissä

Kansanäänestysmenettelyt voidaan luokitella rakenteensa perusteella kolmeen tyyppiin: referendumiin, aloitteeseen ja plebiskiittiin. Suomen ainoa kansanäänestysmenettely (neuvonantava kansanäänestys) on tyypiltään plebiskiitti. Neuvonantava kansanäänestys ei ole mikään päätös vaan kysely: äänestystulos ei sido päättäjiä. Sveitsissä on päinvastoin: kansanäänestys on aina päätös eli kyselyä ei tunneta, eikä ole olemassa plebiskiittiä vaan ainoastaan referendumia ja aloite.

Suomessa on siis yksi menettelyn muoto, Sveitsissä niitä on monta (käytössä ovat mm. pakollinen referendum, kansalaispäättös, viranomaisreferendum, finanssireferendum, konstruktiivinen referendum). Menettelyjen käyttöoikeus on Suomessa eduskunnalla tai kunnanvaltuustolla, Sveitsissä kansalaisilla (laissa säädetyllä määrällä äänioikeutettuja). Suomessa poliittinen päätöksenteko asiakysymyksistä on yksinomaan kansanedustajien/valtuutettujen käsissä; Sveitsissä kansalaiset ja poliitikot jakavat päätösvallan asiakysymyksistä eli kansalaiset toimivat ”tilapäispoliitikkoina” juuri suoran demokratian avulla. Hallitseva näkökulma kansalaisosallistumiseen on Suomessa päättäjien, Sveitsissä kansalaisten. Menettelyn säännöt osoittavat, että Suomessa valta kuuluu vain kansanedustajille tai valtuutetuille eikä kansalaisille. Sveitsissä kansanäänestysmenettelyt ovat kansalaisten omia osallistumiskeinoja, jonka avulla nämä voivat päättää tärkeimmistä asiakysymyksistä.

Myös suhteessa kansanäänestysmenettelyjen käyttöön Suomi on Sveitsin käänteiskuva. Suomessa kansanäänestyksen järjestäminen on poikkeus, Sveitsissä niitä järjestetään säännöllisesti neljä kertaa vuodessa sekä liittovaltion että osavaltioiden (kantonien) ja kuntien tasolla. Esimerkiksi vuosina 1919-2008 järjestettiin Suomessa 2 valtiollista kansanäänestystä ja Sveitsissä 475 (ja lisäksi tuhansia kansanäänestyksiä kuntien ja kantonien tasoilla).

Demokratiasta hallitusmuotona demokratiaan elämäntapana

Edustuksellinen demokratia sopii hyvin yhteen käsitykseen demokratiasta hallitusmuotona. Suomalainen kansanvalta on demokratia, jossa ”eliitit” hallitsevat ”kansan” puolesta. Eliitit näkevät itsessään kaikki ne ominaisuudet ja kyvyt, joita tarvitaan valtion ohjaamiseen. He katsovat asioita hallitsijan näkökulmasta ja pitävät ”tavallisia kansalaisia” poliittisesti epäpätevinä. Tämä demokratiakäsitys on jatkoa vanhan autoritaarisen alamaiskulttuurin tavalle, että hallinto päättää asiat ihmisten puolesta, ei ihmisten kanssa. Perusteluna esitetään edelleen ns. tavallisen kansan ”tyhmyys” eli uskomus, että ainoastaan pienellä eliitillä on johtamiseen tarvittava kyky ja äly.

Osallistavan demokratian perustana täytyy olla toisenlainen käsitys: demokratia on enemmän kuin pelkkä hallitusmuoto, se on elämäntapa. Asioita katsotaan pikemmin alhaalta kuin ylhäältä päin. Poliitikot ja kansalaiset hallitsevat yhdessä ja kummallakin on omaa päätösvaltaa. Näin nähtynä, demokratian perustana on usko ihmisten mahdollisuuksiin, ”usko inhimilliseen älykkyyteen sekä yhteiseen ja yhdistettyyn kokemuksen voimaan. Kyse ei ole siitä, että nämä asiat olisivat täydellisiä vaan siitä, että jos niille annetaan mahdollisuus, ne voisivat vähitellen tuottaa sellaista tietoa

Kansanäänestysmenettelyjen tyypit ja käyttö	
<p>SVEITSI osallistava demokratia</p> <p>REFERENDUMI</p> <p>ALOITE</p> <p>PLEBISKIITTI</p> <p>jakuvasti käytetty</p>	<p>SUOMI edustuksellinen demokratia</p> <p>REFERENDUMI</p> <p>ALOITE</p> <p>PLEBISKIITTI</p> <p>harvoin käytetty</p>

ja viisautta, joita tarvitaan kollektiivisen toiminnan ohjaamiseksi” (John Dewey, 1937).

Siirtyessä edustuksellisesta demokratiasta osallistavaan demokratiaan eli demokratiasta hallitusmuotona demokratiaan elämäntapana kaikkein vaikeinta on juuri tämä: oppia luottamaan ihmisiin ja heidän mahdollisuuksiinsa, vallan jakaminen, täydestä kontrollista luopuminen. Erityisen vaikea tämä askel on vallanpitäjille ja heidän tukijoille. Tämä tulee hyvin näkyviin, kun poliitikoilta vaaditaan, että he jakavat valtansa kansalaisten kanssa. Kansalaisdemokratia on alistettu edustukselliseen päätöksentekoon nähden neuvoa-antavaan asemaan.

Lutuneet asenteet ja ajattelutavat, jotka näkevät edustuksellisen ja suoran demokratian vastakkaisina, ovat edelleen vahvasti esillä valtamedioissa ja myös tutkijoiden ja tietysti poliitikkojen keskuudessa. Mutta 1990-luvulta lähtien on ollut nousmassa vaihtoehtoinen näkemys, jonka mukaan välitöntä kansalaisvaikuttamista tarvitaan täydentä-

mään edustuksellista demokratiaa. Tämä näkemys ei ole suinkaan uusi, vaan yhtä vanha kuin moderni demokratia; sen merkitys näyttää lisääntyvän samassa tahdissa kuin kansallisvaltiollisen ja edustuksellisen demokratiamme vaikeudet syvenevät. Poliittisen järjestelmän uskottavuuden menetykset (esim. vaaliosallistumisen väheneminen, vuoden 2008 vaalirahasotkut) luovat tilaa ajatella pitkään torjuttua suoraa demokratiaa ja sen käyttöönottoa tosimelessä.

Pelkän mustamaalaamisen ja torjumisen sijasta olemmekin edenneet kevytmielisiin ehdotuksiin jonkinlaisesta, muttei vielä todellisesta suorasta demokratiasta. Ylhäältä päin tapahtuvasta ohjailusta ei edes moni kansalaisaktivisti haluaisi luopua. Yhtenä esimerkkinä olkoon seuraava, sinänsä oikeasuuntainen ehdotus:

Äänestäjille annetaan aloiteoikeus kaikissa asioissa. Aloitteista päätetään sitovasti, jos viisi prosenttia äänestäjäkunnasta tätä vaatii. Mutta eduskunnalla (tai kunnanvaltuustolla) on oikeus kumota kansalaispäättös, jolloin kahden vuoden sisällä järjestetään toinen äänestys samasta asiasta. Tämän äänestyksen tulos on lopullinen.

Ehdotuksen mukaan poliitikot voivat siis sanoa kansalaisille, että olette äänestäneet väärin, miettikää asiaa vielä kerran ja äänestäkää sitten kahden vuoden kuluttua uudelleen.

Kutsun tämänkaltaisia ehdotuksia kevytmieliseksi, koska ne tehdään ottamatta huomioon kokemuksia erimuotoisten kansanäänestysmenettelyjen käytöstä ja vaikutuksista, ikään kuin suora demokratia ei olisi ollut olemassakaan jo 1800-luvulta lähtien. Esimerkiksi tiedetään, että kansanäänestysmenettely voi toimia poliittisen toiminnan kontrollivälineenä vain, jos poliitikot eivät voi väistää sitä. Kevytmielisten ehdotusten taustalla paistaa vanha tuttu holhousmentaliteetti, epäluottamus ”tavalli-

siin” ihmisiin. Nämä ehdotukset voivat parhaassa tapauksessa toimia virikkeenä, mutta onko ne tehty vastuullisesti ja vakavasti otettaviksi?

Vaali-oikeus ja äänioikeus

Moderni suora demokratia oli työväenliikkeen vaatimuslistalla 1800-luvun jälkipuoliskolla muun muassa Saksassa ja Itävallassa; sieltä se tuli myös Suomeen. 1903 Forssan ohjelmassa löytyy ”sosiaalidemokraattisen puolueen lähimpinä vaatimuksina” ensiksi ”Yleinen, yhtäläinen ja välitön vaali- ja äänioikeus kaikille 21 vuoden ikäisille Suomen kansalaisille (...)” ja toiseksi ”Välitön lainsäädäntö-oikeus kansalle lakien esittämis- ja hylkäämisoikeuden kautta” eli nykytermeillä kansalaispäättös- ja kansalaisaloiteoikeus. Sosialistien valtaannousun myötä asioita ruvettiin katsomaan yhä enemmän hallitsemisen näkökulmasta, suoran demokratian vaatimus joutui unholaan, ajatusta ruvettiin torjumaan ja sitä torjutaan edelleen. Kansahan voisi äänestää väärin. Torjunnan eli näkökulman vaihdoksen täydellisyyttä osoitti Forssan ohjelman 100-vuotisjuhlinta vuonna 2003; ohjelmaa kehuttiin kilpaa, ja siitä lähtien moni on toistanut, että kaikki sen vaatimukset olisivat jo likipitäen toteutuneet - mutta suorasta demokratiasta ei sanaakaan.

Sata vuotta sitten vaali- ja äänioikeuden ero oli vielä täysin selvä. Forssan ohjelmassa vaadittiinkin vaali- ja äänioikeutta kaikille. Ensimmäisen eduskunnan avauspuheessa vuonna 1907 puhemies P-E. Svinhufvud puhui tietenkin kansalaisten vaali-oikeudesta (valrätt) eikä äänioikeudesta; hän oli täysin tietoinen siitä, ettei Suomen kansalaisilla ollut äänioikeutta. Vaaleissa päätetään henkilöistä, siitä kuka kansaa edustaa; äänioikeus taas tarkoitti silloin oikeutta tehdä päätöksiä asioista. Nykyään äänioikeus on vaali-oikeuden synonyymi; ääni- ja vaali-oikeuden välinen ero on hävinnyt tietoisuudestamme

ja samalla myös äänioikeusvaatimus. 100 vuotta siten voitettiin taistelu yleisestä ja yhtäläisestä vaalioikeudesta, meidän tehtäväksemme jää voittaa taistelu yleisestä ja yhtäläisestä äänioikeudesta (vai pitäisikö nykyään sanoa äänestysoikeudesta?).

Edustuksellinen demokratia on kuin Web 1.0 -ajattelua edustava perinteinen kotisivu netissä: asiantuntijat (poliitikot) tuottavat sisältöjä (poliittisia päätöksiä) ihmisille ja ihmisten puolesta. Web 2.0 -ajattelua edustava wiki-sivusto sen sijaan on verrattavissa osallistavaan demokratiaan: wikin (osallistavan demokratian) käyttäjät voivat toimia myös sen ylläpitäjinä ja tuottajina. Wiki on avoin kaikille, jotka haluavat osallistua sen tekemiseen. Osallistava demokratia on avoin kaikille, jotka haluavat osallistua siihen omilla ehdotuksilla ja päätöksillä.

Kuten Bo Leuf ja Ward Cunningham (2001, *The Wiki Way*) toteavat:

Osallistava demokratia (wiki) ei ole huolellisesti tehty järjestelmä (saatti) satunnaiselle käyttäjälle. Pikemmin se yrittää ottaa mukaan käyttäjän jatkuvaan luomis- ja yhteistyöprosessiin, joka alati muuttaa politiikan (web-sivuston) maisemaa. Osallistavalla demokratialla (wiki-ohjelmalla) on asenne: se haluaa, että jokainen ihminen on aktiivinen kansalainen (tekijä).

Web 2.0:sta sanotaan, että se edustaa uudenlaista ajattelua ja toimintatapaa. Suoralla demokratialla on samat design-periaatteet kuin wikillä: yksinkertaisuus, avoimuus, ja osallistavuus. Ja suora demokratia on paljon vanhempi kuin wiki ja web 2.0. Demokratiahistorian näkökulmasta kyseessä siis ei ole niinkään uudenlainen ajattelu vaan pikemminkin erään jo vanhan ajattelu- ja toimintatavan uudelleen keksiminen tai uudelleen tuleminen. Taustalla on vallan perspektiivin vaihdos, siirtyminen hallitse-

misen ja vallan keskittämisen perspektiivistä vallan jakamisen ja kollektiivisen luomisen perspektiiviin. Vastakkain on kaksi erilaista näkökulmaa. Toisesta näkökulmasta kyseessä on nollasummapeli, ja sen perustana ovat hallitseminen, täysi kontrolli ja valtaresurssien monopolisointi. Toisesta näkökulmasta pyrkimyksenä on win-win-tilanteiden luominen, ja sen perustana ovat luottamus, avoimuus, osallistavuus ja vallan jakaminen.

Tällaisia perspektiivin vaihdoksia voidaan havaita yhteiskunnan eri alueilla, esimerkiksi taiteessa, kommunikaatiossa ja politiikassa. Uusien kommunikaatioteknologioiden ja internetin alueella toisenlaista perspektiiviä edustava web 2.0 on noussut vahvasti esiin ja vastaavanlainen perspektiivinvaihdos on tapahtunut 1990-luvulta lähtien edustuksellisen demokratian alueella suoran demokratian uudelleen tulemisen muodossa, joskin se kohtaa suurempaa vastustusta, ja suoran demokratian omaksuminen tuntuu paljon vaikeammalta kuin kommunikaation web 2.0.

Kohti osallistavaa demokratiaa?

Kun nyt perustuslakia tarkistetaan, on oikea hetki tuoda siihen suora demokratia eli kansalaisaloite, kansalaispäättös ja pakollinen referendum. Tähän on monia hyviä syitä. Se toisi kansalaiset ja poliitikot lähemmäksi toisiaan; se antaisi ihmisille omaa päätösvaltaa, mikä on välttämätön edellytys yksilön vapaudelle; se avaisi portit rakentavalle kansalaisosallistumiselle ylitse nykyisen ainaisen vastustamisen, joka sekin on tarpeellista; se antaisi kansalaisille kontrollivälineitä, joilla voidaan paremmin estää se, että poliitikot ajavat omia etujaan enemmistön kustannuksella. Lisäksi demokratia ei juuri parane, jos valtaa keskitetään presidentiltä pääministerille; vallan liiallinen keskittyminen on aina vaarallista ja demokratian vastaista. Presidenttival-

lan tarpeellinen kaventaminen pitäisi korvata lisäämällä kansan valtaa. Kuntalaisille suora demokratia voidaan saada yksinkertaisesti kuntalakia muuttamalla.

Punaisena lankana valtion perinteisessä kansanäänestyspolitiikassa 1920-luvulta lähtien on ollut huolehtiminen siitä, että poliitikot säilyttävät päätöksentekomonopolinsa. Sama punainen lanka jatkuu nykyisissä valtion kansalaisosallistumishankkeissa. Kansanvalta 2007 –toimikunnan mietinnön viides luku jopa muistuttaa vuoden 1983 Kansanäänestyskomitean mietintöä, samat ajattelutavat, ikään kuin sillä välin demokratiakehityksessä mitään ei olisi tapahtunut. Puolueohjelmassa vihreät puhuvat kyllä suoran demokratian puolesta (ainoana puolueena), mutta onko sillä mitään käytännön merkitystä, varsinkaan nyt kun puolue on hallituksessa?

Olisiko Ruotsista apua, antaako se hyvän esimerkin? Ruotsin 139 agenda-aloitteista 12 päättyi neuvoa-antavaan kansanäänestykseen eli valtuustot suostuivat kansanäänestysvaatimukseen tuskin kerran kymmenestä. Ruotsin sosiaalidemokraatit ovat vaatineet suoraa demokratiaa ennen valtaan nousua ja vastustaneet sitä sen jälkeen. Vihreiden nykyisessä puolueohjelmassa vaaditaan kansalaisille kansalaisaloite- ja referendumioikeuksia. Ruotsissa on käynnissä perustuslain uudistus. Hallituspuolueet ja vihreät ovat sopineet kunnallisesta kansalaisaloiteoikeudesta, mutta he tarvitsevat sosiaalidemokraattien tukea. Jos kansalaisaloiteoikeus saadaan, kuinka käyttökelpoinen se tulee olemaan?

Paras apu oma apu: Saksan kunnissa toimivin suora demokratia on saatu aikaiseksi Baijerissa ja Hampurissa, missä se on syntynyt kansalaisaloitteesta. Suomessakin tarvitaan vahvaa kansalaispainostusta jos mieli tekee lisää demokratiaa. Paineita luovat esimerkiksi kansanäänestysaloitteet; ne ovat

käytännön harjoituksia kansalaisaloitteen tekemiseen ja niihin sisältyy aina myös suoran demokratian vaatimus. Hyvänä esimerkkinä tästä on kaupunkimetsäliike Helsingissä, joka taistelee kaupunkimetsien suojelemisesta ja samalla nostaa myös demokratiakysymyksen keskeiseksi teemaksi (ks. luku 12).



14

Katsaus suoran demokratian maailmanlaajuiseen tilaan

Maailman eri puolilla on ryhtytty kansalaisia osallistamalla tavoittelemaan kestäväää demokraattista hallintoa. Vuoden 1989 jälkeen yli sata valtiota on ottanut käyttöön keinoja, joiden välityksellä kansalaiset voivat osallistua päätöksentekoon edustuksellisen demokratiansa puitteissa. Joissakin maissa kansalaiset ovat jo yli vuosisadan ajan säätäneet lakeja. Yhä useammalla ihmisellä on oikeus tehdä aloitteita, äänestää poliittisissa asiakysymyksissä ja vaatia vaaleilla valittuja edustajia vastuuseen päätöksistään. Poliitiikan voimasuhteet ovat muuttuneet perusteellisesti.

Ranskan vallankumouksesta on kulunut kaksisataa vuotta, ja sen perusajatus on iskostunut ihmisten mieliin: lainsäädännön ja hallitusvallan perusta on kansalaisten tahdossa. Rousseau ilmaisi asian seuraavasti: "jos jokainen nainen ja mies osallistuu itseään koskevien lakien säätämiseen, niin lopulta heidän tarvitsee totella vain itseään".

Monissa Afrikan ja Latinalaisen Amerikan maissa on onnistuneesti otettu käyttöön menetelmiä, jotka sallivat kansalaisten osallistua valtion budjetin laatimiseen. Kun Euroopassa, Aasiassa ja Pohjois-Amerikassa päätetään merkittävistä poliittisista kysymyksistä, on tavaksi tullut kysyä kansalaisten mielipidettä asiasta.

Maailmanlaajuisesti tarkasteltuna demokratian laajeneminen ja syveneminen on todellakin ollut hämmästyttävää. Kansalaisia on pyydetty äänestämään perustuslaeista ja uusista laeista Uudessa-Seelannissa, Kanadassa, Brasiliassa, Mongoliassa...

Suurin muutos, vallankumouksellinenkin, on tapahtunut paikallisessa päätöksenteossa. Esimerkiksi budjettiin, moraalisiin valintoihin ja kaupunkisuunnitteluun liittyvissä asiakysymyksissä kansalaisilla on keskeinen päätösvalta. Siinä tapauksessa, että Lissabonin sopimus ratifioidaan, otetaan Euroopassa käyttöön ensimmäisenä maailmassa kansallisvaltioiden rajat ylittävä suoran demokratian väline.

Kansainvälisessä yhteistyössä ja tutkimuksessa on vuosikymmeniä painotettu ”perinteisiä” vaaleja, joilla valitaan edustajat lakiasäätäviin elimiin. Vasta 2000-luvulla on ryhdytty tarkastelemaan ympäri maailmaa sovellettavien aloitemenettelyjen, referendumien, osallistavan budjetoinnin ja keskusteluevien mielipidetutkimusten eri ulottuvuuksia. Kansainväliset järjestöt, vaaleista vastaavat viranomaiset, akateemiset piirit ja kansalaisyhteiskunta ovat ryhtyneet tarkkailemaan, tutkimaan ja arvioimaan nykyaikaisen suoran demokratian rajoituksia ja siihen sisältyviä valinnanmahdollisuuksia kattavammin ja perusteellisemmin kuin koskaan aiemmin.

Yksi osoitus tästä on ammattilaisten ja aktivistien maailmanlaajuisen verkoston käynnistäminen ”Maailman demokratiafoorumin” puitteissa. Verkosto perustettiin Aaraussa, Sveitsissä loppuvuon-

desta 2008. Verkoston tavoitteena on lisätä suoran nykydemokratian koulutusta, hallinnoida tutkimustyötä ja kartoittaa ympäri maailmaa käytössä olevia kansalaisaloite- ja referendumimenettelyjä: kuinka ne on suunniteltu, kuinka ne toimivat käytännössä ja millaisia keskusteluja niistä käydään. Maailman ensimmäistä suoran demokratian foorumia tukevat Korean demokratiasäätiö, Aargaun kantonin Sveitsistä ja Euroopan neuvosto.

47 jäsenvaltion muodostamasta Euroopan neuvostosta tuli vastikään ensimmäinen valtioiden muodostama elin, joka on laatinut vapaiden ja oikeudenmukaisten vaalien järjestämisestä koskevat kansainväliset suositukset.

Suoran demokratian menettelyiden yhä laajempi käyttö ja analyyttinen tarkastelu osoittavat, että on tehtävä ponnokkaammin valtioiden rajat ylittävää työtä. On luotava yhteinen käsitteistö sekä ryhdyttävä opettamaan suoraa demokratiaa ja jakamaan siitä kerääntynyttä kokemusta.

Käsitteistön osalta työ keskittyy eri menettelyiden erotteluun ja niiden luokitteluun esimerkiksi menettelyihin ”ylhäältä alas” (plebiskiitti) ja ”alhaalta ylös” (kansalaisaloite ja -pätös). Käsitteistön tavoitteena on luoda yhteinen analyyttinen viitekehys, jonka ansiosta eri maissa käytössä olevia menettelyjä on mahdollista tunnistaa ja verrata keskenään. Opetukseen ja kasvatukseen liittyvässä työssä keskitytään yksittäisten kansalaisten valmentamiseen ja heidän tietojensa lisäämiseen siten, että he ovat valmiita omaksumaan keskeisemmän roolin poliittisessa päätöksenteossa.

Vaikka demokratia demokratisoituu voimakkaammin paikallisella ja alueellisella tasolla, demokratian tulevaisuuden haasteet osoittavat, että tutkimus- ja kasvatustyön kenttä on ennen pitkää koko maailma.

Monenlaisia kansanäänestysmenettelyjä

Aasiassa, Euroopassa ja Latinalaisessa Amerikassa toteutettiin 2007–2008 monia plebiskiittejä ja referendumeja, joissa päättäjien valta tuli kyseenalaistetuksi. Istuvat presidentit ja hallitukset saivat nenilleen monissa maissa, kun heidän ajamansa poliittiset ehdotukset eivät saaneetkaan kansanäänestyksessä enemmistön kannatusta. Näin kävi muiden muassa Venezuelassa, Taiwanissa, Unkarissa, Irlannissa ja Boliviassa. Venezuelan presidentti Hugo Chávez hävisi niukasti neuvoo-antavan kansanäänestyksen, joka olisi entisestään lisännyt presidentin valtaa ja kaventanut vaalidemokratiaa. Taiwanissa liian vähäinen äänestysinto kaatoi kaksi kansalaisaloitetta, jotka tavoittelivat Taiwanin lähentymistä Yhdistyneisiin Kansakuntiin. Unkarissa hallituksen kaavailemia terveys- ja yliopistomaksuja vastaan tehtyt kansalaisaloitteet menivät läpi. Hallituksen suunnitelmien torjuminen lopulta kaatoi pääministeri Ferenc Gyurcsanyn sosiaaliliberaalin koalitionhallituksen.

Merkittävimmän tappion koki kuitenkin kokonaisen maanosan poliittinen eliitti, ei jokin yksittäinen johtaja, hallitus tai parlamentti. Irlannin äänestäjät torjuivat Euroopan Unionin uuden perussopimuksen, ns. Lissabonin sopimuksen, kesäkuussa 2008. Kaikkien jäsenmaiden on hyväksyttävä EU:n sopimukset ennen kuin ne voivat astua voimaan. Niinpä irlantilaisien päätös käyttää veto-oikeuttaan synnytti – jälleen kerran – Euroopan laajuisen keskustelun siitä, kuinka kansalaisten tulisi osallistua lakien ja perustuslakien säätämiseen Euroopan Unionissa.

Sveitsissä koettiin vuonna 2008 mielenkiintoisia äänestyspäiviä: kesäkuun äänestyksissä torjuttiin kaksi kansalaisehdotusta, jotka tavoittelivat kansa-

laisoikeuksien myöntämisperusteiden tiukentamista sekä hallituksen sulkemista kansalaisaloitemenettelyiden ulkopuolelle. Marraskuussa kansalaisten äänestettäväksi tuli perustuslain muutos, joka veisi kansalaisilta oikeuden riitauttaa ja viedä tuomioistuimen eteen suuria rakennushankkeita kuten teitä, urheilustadioneita, armeijan harjoituskeskuksia jne. Muutos kaventaisi merkittävästi kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksia.

On mielenkiintoista, että valtaosa vuonna 2008 ilmoitetuista kansanäänestyksistä järjestettiin perustuslain pykälän tai kansalaisaloitteen johdosta. Aiempina vuosina kansanäänestykset olivat useimmiten plebiskiittejä eli istuvien hallitusten tai presidenttien aloitteesta järjestettyjä neuvoo-antavia äänestyksiä.

Plebiskiittejä toki järjestettiin monissa Latinalaisen Amerikan valtioissa, esimerkiksi Ecuadorissa ja Boliviassa. Liettuan parlamentti järjesti 12. loka-kuuta 2008 neuvoo-antavan kansanäänestyksen, jonka aiheena oli Ingalinan ydinvoimalan sulkeminen. Tärkeimmin suoran demokratian periaatteita rikkoi Burman hallitus, joka järjesti kansanäänestyksen sotilasdiktatuuriin laatimasta uudesta perustuslaista keskellä luonnonkatastrofia.

Suoran demokratian esiinmarssi näkyi myös paikallis- ja aluehallinnossa, jossa myös kansalaiset saivat osallistua tärkeiden yhteiskunnallisten päätösten tekoon. Esimerkiksi Berliinin asukkaat pääsivät 2008 ensimmäisen kerran äänestämään merkittävästä poliittisesta asiakysymyksestä. Yhdysvaltain presidentinvaalien yhteydessä järjestettiin myös referendumeja ja aloitemenettelyjä useissa osavaltioissa.

Kansanäänestyksiä eri puolilta maailmaa 2008

Taiwan 22. maaliskuuta

Äänestettävä asia: Kaksi ehdotusta: joko ”liittyä” tai ”palata” YK:n täysjäseneksi. Taiwan hädettiin pois

YK:sta 1971.

Kommentti: Suurimmat poliittiset puolueet tukivat kansalaisaloitteita, joista kumpikaan ei ylittänyt 50 prosentin äänikynnystä. Äänestyksen tulos oli kuitenkin liittymiseen kannalta rohkaiseva.

Berliini 27.huhtikuuta

Kaupungin ”perinteisen” lentokentän Tempelhofin sulkeminen.

Ensimmäinen Saksan pääkaupungissa käyty kansanäänestys ei ylittänyt osallistumis- ja kannatuskynnystä eikä siten onnistunut estämään lentokentän sulkemista.

Burma/Myanmar 11. toukokuuta

Uusi sotilaallinen perustuslaki.

Samaan aikaan, kun Burma kamppaili hirmumyrskyn tuhojen kanssa, diktatuurihallinto antoi kansalaistensa ”äänestää” uudesta perustuslaista, joka pyrkii estämään kaikenlaisen demokratisoimisen tulevaisuudessa.

Sveitsi 1. kesäkuuta

Täysien kansalaisoikeuksien ehtoja ja referendumikampanjoita koskevat perustuslakimuutokset.

Poliittisen oikeiston tekemät kansalaisaloitteet hylättiin kansanäänestyksessä. Aloitteiden tavoitteena oli kiristää täysien kansalaisoikeuksien ehtoja sekä kieltää hallitusta osallistumasta referendumikampanjoihin.

Irlanti 12. kesäkuuta

Pakollinen referendum EU:n uudesta perussopimuksesta.

Irlantilaiset, jotka jo 2001 torjuivat kansanäänestyksessä ns. Nizzan sopimuksen, hylkäsivät EU-perussopimuksen myös 2008. Sen seurauksena Lissabonin sopimuksen ratifiointi on epävarmaa,

varsinkin kun muilla EU-kansalaisilla ei ole asiassa äänioikeutta.

Latvia 23. elokuuta

Kansalaisaloite eläkkeiden korottamiseksi.

Äänestäjien hylkäämä aloite oli osa kansanäänestysten sarjaa, joilla pyritään korjaamaan parlamentin ja hallituksen tekemiä virheitä.

Ecuador 28. syyskuuta

Uusi perustuslaki.

Äänestettäväksi tulee maan uudeksi perustuslaiksi naamioitu presidentti Correal ”lahjalista”.

Yhdysvallat 4. marraskuuta

Osavaltiotason kansalaisaloitteita ja referendumia.

Useissa osavaltioissa järjestetään yhteensä satoja kansalaisaloitteiden ja osavaltion edellyttämiä referendumeja yhtä aikaa presidentinvaalien kanssa.

Grönlanti 25. marraskuuta

Itsenäisyys.

Maailman suurimman saaren asukkaiden päätettävänä on uusi itsenäisyys sopimus isäntämaa Tanskan kanssa. Uusi sopimus antaa Grönlannille entistä enemmän liikkumatilaa.

2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen läheisyydessä loppuaan yhä useammat kansalaiset antavat mielipiteensä kuulua. He lisäävät omia kysymyksiään poliittiselle asialistalle ja osallistuvat entistä enemmän merkittävien poliittisten päätösten tekoon. Viimeisten 25 vuoden aikana on koettu ennennäkemätön osallistavan demokratian buumi: yli puolet maailmanhistoriassa järjestetyistä referendumeista ja plebiskiiteistä on järjestetty kyseisenä ajanjaksona.

Yhdeksässä valtiossa tai hallinnollisella alueella

kymmenestä on käytössä vähintään yksi nykyaikaisen suoran demokratian väline. Välineisiin lukeutuvat aidon suoran demokratian mukainen oikeus tehdä kansalaisaloitteita ja vaatia kansanäänestystä. Monissa maissa on myös mahdollisuus äänestää vaaleilla valittu henkilö pois virastaan kesken kauden tai järjestää plebiskiitti. Plebiskiitti tosin on pikemminkin vallanpitäjien kuin kansalaisten väline.

Suuntaus on selvä: suoran demokratian välineet ovat keskeinen osa tämänpäivän edustuksellista demokratiaa. Monin paikoin olosuhteet, joissa suora demokratiaa harjoitetaan, ovat huonot ja epäoikeudenmukaiset. Esimerkiksi tiedonkulkua ja ilmaisunvapautta rajoitetaan tai osallistavat menettelyt ovat epäkäytännöllisiä. Niinpä kansalaisaloitteita ja -referendumeja pidetään monin paikoin haitallisena kilpailuna tai jopa uhkana eikä suinkaan edustuksellisen demokratian positiivisina täydentäjinä.

Jos äänestyksen äänikynnys on 50 prosenttia, on seurauksena usein, että tavanomaisten ”Kyllä” ja ”Ei”-leirien lisäksi kaduilla kampanjoi äänestyksen boikotointia kannattava ryhmä. Jos boikottikampanja onnistuu tavoitteessaan, koituvat äänestämättä jättäneiden ”äänet” lopulta aloitetta vastustavien hyväksi: äänikynnys ei ylity, ja demokraattinen tulos vääristyy. Äänikynnyksen vuoksi äänestyksen lopputulosta ei nimittäin ole pätevä, vaikka äänestäneiden selvä enemmistö olisikin äänestänyt aloitteen puolesta.

Niinkin voi tapahtua, että selvästi epädemokraattiset hallinnot käyttävät hyväkseen plebiskiittiä. Niiden tarkoituksena on manipuloida mielipiteenmuodostusta ja päätöksentekoa ja järjestävät ”ylhäältä alas” -kansanäänestyksiä, joiden tulokset mahdollisesti ohittavat vaaleilla valitun parlamentin. Ongelmia voi toisaalta syntyä myös silloin, kun aloite- ja kansanäänestyslakeihin ei ole kirjattu riittäviä keinoja, joilla taataan kampanjoiden ja menet-

telyiden vapaa ja oikeudenmukainen kulku. Silloin on vaarana, että taloudellisesti vaikutusvaltaiset eturyhmät ryhtyvät käyttämään lakeja oman etunsa ajamiseksi.

Koko maailmassa järjestettiin 2008 yhteensä 25 valtiotason referendumia ja plebiskiittiä. Siitä lähtien, kun ranskalaiset 1793 äänestivät maailman ensimmäisessä perustuslakireferendumissa, on maailmassa järjestetty yhteensä 1466 kansanäänestystä. Kansalaiset tärkeiden päätösten tekijöinä ei siis ole uusi ilmiö.

Suora demokratia maailmalla

Niin hallintoon kuuluvat kuin sen ulkopuolisetkin poliittiset toimijat joutuvat uuden haasteen eteen, kun suora demokratia yleistyy. Heidän tehtävänä on mukauttaa suoran demokratian välineet osaksi edustuksellista demokratiaa. Mainittuja toimijoita ovat:

- Hallinto ja virkamiehet, joiden tehtäväkenttään kuuluu suoran demokratian mukaisten menettelyiden valvonta ja hallinta ja jotka ovat lisäksi osallisina suoran demokratian kehittymismahdollisuuksista ja rajoituksista käytävässä keskustelussa.

- Ajatushautomot ja palvelutuottajat toimivat joko itsenäisinä tai palkattuina asiantuntijaorganisaatioina. Niiden tehtävä on varmistaa, että muut ammatilliset ryhmittymät tietävät mahdollisimman hyvin, kuinka käyttää suoran demokratian välineitä vaikuttamiseen yhteiskunnassa.

- Akateemisilla tutkijoilla ja tiedotusvälineiden edustajilla on keskeinen tehtävä suoran demokratian menettelyissä: he tarkkailevat, analysoivat, tutkivat ja kommentoivat suoran demokratian tapahtumia.

Kansalaisyhteiskunnan ryhmittymät ovat usein kaikista motivoituneimpia suoran demokratian erikoisasiantuntijoita, jotka ovat halukkaita kehittämään ja hiomaan välineitä ja innokkaita käyttä-

mään niitä usein. Suoran demokratian järjestelmän toimimisen kannalta on tärkeää, että kansalaisyhteiskunnan ja viranomaisten välillä on toimiva ja tehokas vuorovaikutuskanava ja että käydyt keskustelut ovat korkeatasoisia.

Yhä uusia kansalaisjärjestöjä nousee ilmoille ympäri maailman, niiden erityishuomion kohteena on suoran demokratian välineiden kannattaminen ja leviämisen edistäminen. Joillekin järjestöille on jo karttunut huomattavasti kokemusta suoran demokratian välineiden käytöstä ja toiminnasta.

Aasia ja Oseania

Muiden muassa Thaimaassa, Bangladeshissa ja Malesiassa palattiin yksinvaltaisiin hallintoihin ainakin hetkellisesti, ja tämän vuoksi Aasiassa kamppaillaan demokraattisten voimien vahvistamiseksi. Aasian demokratioilla on olympiahuuman jälkeen olemassa edellytyksiä tulla kansanvaltaisimmiksi, mutta demokratisoitumisen tiellä on toisaalta monia esteitä ja vastavoimia. Aasiassa kannattaa pitää silmällä lukuisia valtioita ja alueita.

Taiwanissa käytiin alkuvuodesta 2008 presidentinvaalit, ja vaalien yhteydessä järjestettiin kansalaisaloitteiden pohjalta kaksi YK:n jäsenyyttä käsittelevä kansanäänestystä. Japanissa perustuslain muuttamisesta käytävissä julkisessa keskustelussa puolestaan väläytellään aina pakollisen referendum mahdollisuutta. Korean vastavalittu presidentti Lee Myung-bak on esittänyt mielenkiintoisia ajatuksia, että Korean pitäisi avautua ulkomaailmalle ja että Koreasta pitäisi tehdä (osallistavan) demokratian linnake Aasiaan. Hong Kongissa järjestettiin ensimmäinen kaupungin laajuinen, vaikkakin epävirallinen, referendumäänestys maaliskuussa 2007. Osittain äänestyksen vaikutuksesta Hong Kongin erityishallintoalueen korkein viranhaltija on kuitenkin sitoutunut luomaan alueelle ”täyden demokra-

Ajankohta	Eurooppa	Aasia	Amerikat	Oseania	Afrikka	Yhteensä	Keskiarvo
1793–1900	58	0	3	0	0	61	0,6
1901–1910	14	0	0	4	0	18	1,8
1911–1920	21	0	3	5	0	29	2,9
1921–1930	36	1	2	6	0	45	4,5
1931–1940	40	0	7	6	0	53	5,3
1941–1950	36	2	3	11	0	52	5,2
1951–1960	38	13	3	5	9	68	6,8
1961–1970	44	22	4	7	19	96	9,6
1971–1980	116	50	8	14	34	222	22,2
1981–1990	129	30	12	7	22	200	20,0
1991–2000	235	24	76	15	35	385	38,5
2001–2008	137	25	29	16	29	226	22,6
Yhteensä	904	167	150	96	148	1466	6,7
Osuus %:na	61,7	11,2	10,1	6,8	10,2	100	

Kansalliset referendumit ja plebiskiitit maanosittain 1793–2008

tian” vuoteen 2012 mennessä.

Monet Intian osavaltiot ovat viime vuosina ottaneet käyttöön uudenlaisia osallistavan demokratian menetelmiä, vaikka ne eivät vielä olekaan suoran demokratian ehdot täyttäviä. Aluehallinnon tasolla tehdyt kokeilut saattavat rohkaista uudistuksiin myös liittovaltion tasolla. Filippiinit on määrällisesti mitattuna suoran demokratian Aasian mestari ja tarjoa siksi runsaasti esimerkkejä ja käytännön kokemuksia. Maassa on meneillään allekirjoitusten keräys lukuisiin paikallistason aloitteisiin, joissa ehdotetaan Filippiinien perustuslain ja valtiomuodon muuttamista presidentin johtamasta tasavallasta parlamentin johtamaksi tasavallaksi.

Demokratian tilan kehittymistä Thaimaassa seurataan myös kiinteästi. Thaimaalaiset hyväksyivät armeijan ajaman uuden perustuslain maan ensimmäisessä referendumäänestyksessä. Lain hyväksymistä seurasivat vaalit. Thaimaan uudessa perustuslaissa säilytettiin jo aikaisempaan perustuslakiin sisältynyt kansalaisten asialista-aloiteoikeus (kansalaisehdotus). Oseanian valtioissa on niin ikään käytössä hyvin monenlaisia suoran demokratian välineitä. Esimerkiksi Uudessa-Seelannin lakiin on kirjattu kansalaisaloiteoikeus ja Australiassa pakollinen perustuslakireferendumi. Lähivuosina kaikista käytännöllisimpiä kokemuksia suorasta demokratiasta saadaan kuitenkin pienistä saarivaltioista Palausta, Tokelausta ja Uudesta Kaledoniasta. Siirtomaahallinnon päättyessä saarivaltioiden kansalaisten päätettäväksi tulee kysymykset autonomiasta ja itsenäisyydestä.

Pohjois-Amerikka

Kymmenittäin osavaltiotasoisia kansalaisaloitteita (”esityksiä”) tuli äänestäjien päätettäväksi yhtä aikaa tiukan presidenttivaalitaiston kanssa vuoden 2008 jälkimmäisellä puoliskolla. Aikaisempien vuosien tapaan monet ryhmät käyttivät kansalaisaloitteita

saadakseen näkyvyyttä ehdokkaalleen tai ajamalleen asialle.

Kaliforniassa äänestettiin mm. kaavoituksesta (Kalifornian maanomistajien ja viljelysmaan suojeleasetus), kuljetuksista (rahoitus), suurnopeusjunasta, koulutuksesta (rahoitus) ja uusista varallisuusveroista. Kaliforniassa äänestettiin myös eräästä toisesta tärkeästä asiasta, nimittäin samaa sukupuolta olevien avioliitoista, jotka osavaltion korkein oikeus oli keväisellä päätöksellään laillistanut. Oregonissa äänestäjät päättivät maatalous- ja metsämaata suojelevasta uudesta rakennuslaista sekä perustuslain lisäyksestä, jonka pohjalta järjestetään lasten terveydenhuollon rahoitusta.

Kanadan puolella Brittiläisessä Kolumbiassa kansalaiset äänestävät 2009 toistamiseen siitä, pitäisikö heidän vaalijärjestelmänsä muuttua brittiläistyyppisestä ”*first past the post*” -järjestelmästä suhteelliseen vaalitapaan. Asiasta äänestettiin jo 2005 kansalaiskokoituksen aloitteesta ja silloin äänestäjien enemmistö kannatti muutosta. Brittiläisen Kolumbian parlamentti ja hallitus eivät kuitenkaan laittaneet päätöstä täytäntöön. Ontariossa äänestettiin samantyyppisestä muutoksesta 10. lokakuuta 2007. Kansanäänestys oli historiallinen, sillä se oli ensimmäinen Ontarion osavaltiossa järjestetty kansanäänestys sitten vuoden 1921. Äänestyksen lopputulos oli, että vaalijärjestelmä säilytetään toistaiseksi; voimassa oleva yksinkertaisen enemmistön saavuttaneen valintaan perustuva vaalitapa sai 63,3 prosentin kannatuksen.

Latinalainen Amerikka

1980-lukua leimasi Latinalaisessa Amerikassa paluu siviilihallintoon sotilashallitusten pitkän valtakauden jälkeen. Moni toivoi edustuksellisen demokratian toimivan kansan hyväksi ja joutui pettymään. Tyytymättömyys puolueiden ja edustuksellisen hallituksen toimintaan kasvoi. Se edisti suoran demo-

kratian käyttöönottoa Latinalaisessa Amerikassa aivan samalla tavalla kuin oli tapahtunut Sveitsissä 1800-luvun puolivälissä ja Yhdysvalloissa 1900-luvun alussa. Kuitenkin vain Boliviassa kansalaiset vaativat laajalla rintamalla suoraa demokratiaa.

Suuri osa 1980-luvun jälkeen Latinalaisessa Amerikassa voimaan tulleista uusista perustuslaeista sisältää suoran demokratian mukaisia poliittisia oikeuksia. Niihin oli kuitenkin sisällytetty myös plebiskiittejä ja joskus oikeus päättää kansanäänestyksessä viranhaltijan erottamisesta kesken virkakauden (esimerkiksi Boliviassa, Kolumbiassa, Perussa ja Venezuelassa).

Kansalaisaloitteet, referendumit ja plebiskiitit joidenkin Latinalaisen Amerikan valtioiden perustuslaeissa

Valtio	PRef	Kref	KAloite	KEhd	VVähEhd	VPLEb	VVähPLEb
Argentiina				X			X
Bolivia		X	X	X			X
Brasilia				X			X
Chile							X
Kolumbia		X	X	X			X
Costa Rica		X		X		X	X
Ecuador			X	X	X		X
Paraguay	X	X		X			X
Peru	X	X	X	X			X
Uruguay	X	X	X		X	X	
Venezuela	X	X	X			X	X

PRef Pakollinen referendumi

KRef kansalaisreferendumi eli kansalaispäättös

VRef Viranomaisreferendumi

KAloite kansalaisaloite

KEhd kansalais ehdotus eli kansalaisten agenda-aloite

VVähEhd viranomaisvähemmistön agenda-aloite

VPLEb viranomaisplebiskiitti

VVähPLEb viranomaisvähemmistön plebiskiitti

Uruguay

Uruguay on Latinalaisen Amerikan ainoa valtio, jossa on jo pitkään ollut hyvin toimiva suora demokratia. Se on yksi harvoista maista, jotka ovat omaksuneet sveitsiläistyyppisen suoran demokratian eivätkä italialais- tai ranskalaistyyppistä.

Perustuslailliset suoran demokratian oikeudet

Uruguayssa

Menettely	Perustuslain pykälä	Kommentit
Pakollinen referendum [*]	331C	Puoltavien äänten vähimmäismäärä: 35 % äänioikeutetuista
Pakollinen referendum [*]	331D	Yksinkertainen äänten enemmistö
Kansalaisaloite ja vastaehdotus	331A	menettelyn käynnistäminen: 10 % äänioikeutetuista; äänikynnys: 35 %
Viranomaisten vähimmäisaloite [*]	331B	menettelyn käynnistäminen 2/5 yleiskokouksesta; äänikynnys 35 %
Kansalaispäättös #	79	menettelyn käynnistäminen 25 % äänestäjistä; poissuljetuja aiheita: verotus sekä hallinnon yksinoikeudella hoitamat asiat; tyhjä ääni = äänestämättä jättäminen; yksinkertainen äänten enemmistö

* perustuslakikysymyksissä # lakikysymyksissä

Esikuvansa mukaisesti Uruguayssa otettiin käyttöön seuraavat suoran demokratian työkalut: pakollinen referendumi, kansalaisaloite ja mahdollisuus tehdä sille vastaehdotus, viranomaisvähemmistöaloite perustuslaillisissa asioissa sekä kansalaisre-

ferendumi laintason asioissa. Ja kuten sveitsiläisillä viranomaisilla, ei heidän uruguaylaisilla kollegoilla-kaan ole oikeutta järjestää neuvoa-antavia kansanäänestyksiä eli plebiskiitteja.

Suoran demokratian kehittyminen voi olla seurausta monenlaisista tapahtumakuluista, lyhyistä ja pitkäaikaisista, normatiivisista tai muista. Uruguayssa suora demokratia syntyi samalla, kun maan toimeenpanovaltaa keskitettiin. Presidentti José Batlle y Ordoñez (1856–1929) vaikutti ratkaisevasti siihen, että maassa otettiin käyttöön Sveitsin malli. Suora demokratia (pakollinen referendum, kansalaisaloite) kirjattiin kuitenkin vasta vuoden 1934 perustuslakiin.

Suoraa demokratiaa uudistettiin 1942 ja laajennettiin 1967. Vuonna 1967 alkoi kuitenkin pitkä taloudellinen kriisi, ja yhteiskunnalliset levottomuudet johtivat sotilasdiktatuuriin 1973–1985. Niinpä laajennettuja suoran demokratian oikeuksia sovellettiin käytäntöön vasta diktatuurin päätyttyä. Suoran demokratian välineitä on käytetty 1985–2007 yhteensä viisitoista kertaa: on järjestetty seitsemän referendumia ja kaksi pakollista referendumia, annettu neljä kansalaisaloitetta ja kaksi viranomaisen vähemmistöaloitetta.

Suoran demokratian menettelyitä Uruguayssa 1985–2007

Menettely	Päivämäärä	Asiakysymys	Tulos
KRef (79)	16.4.1989	Armahdulain kumoaminen	Hylätty
KAloite(331A)	26.11.1989	Inflaatiotarkistuksen tekeminen eläkkeisiin	Hyväksytty
KRef (79)	13.12.1992	Yksityistämislain osittainen peruminen	Hyväksytty
PRef (331C)	18.8.1994	Perustuslain uudistuksia	Hylätty

KAloite (331A)	27.11.1994	Eläkkeisiin kohdistuvien ”piilo-leikkausten” lopettaminen	Hyväksytty
KAloite (331A)	27.11.1994	27 % budjetista opetukseen	Hylätty
PRef (331D)	8.12.1996	Perustuslain uudistuksia	Hyväksytty
KRef (79)	17.6.1998	Energiakehyslain vastustaminen	Hylätty
KRef (79)	20.9.1998	Työläisille annettava aikaa tehdä työnantajan koskevia valituksia	Hylätty
PRef (331B)	31.10.1999	Rajoituksia siihen, kuinka monta kertaa voi hakea tiettyä julkisten palveluiden johtajan virkaa	Hylätty
PRef (33B)	31.10.1999	Oikeusistuimille talollinen riippumattomuus	Hylätty
KRef (79)	18.2.2001	Lain 17.243 kolmentoista eri pykälän peruminen	Hylätty
KRef (79)	5.8.2002	Lain 17.296 pykälien 612 ja 613 peruminen	Hyväksytty (ei äänestystä)
KRef (79)	7.12.2003	Lain 17.448 peruminen	Hyväksytty
KAloite (331A)	31.10.2004	Perustuslakiin lisäys, että vesi on perustava ihmisoikeus	Hyväksytty

Lähde: David Altman. *Collegiate Executives and Direct Democracy in Switzerland and Uruguay: Similar Institutions, Opposite Political Goals, Distinct Results.* Swiss Political Science Review 14(2008): 3.

Sveitsiä ja Uruguayta vertaillessa havaitaan niin yhtäläisyyksiä kuin erojakin. Uruguay oli yhtenäinen ja hyvin keskitetysti hallittu valtio, jossa aloite suoran demokratian käyttöönottamiseksi tuli ylhäältä. Sveitsin liittovaltion hallinto oli puolestaan hyvin hajautettu ja aloite tuli alhaalta.

Vaikka molemmissa valtioissa tehdään säännöllisesti aloitteita ja järjestetään referendumeja, suoran demokratian välineet ovat hyvin eri tavalla suunniteltuja. Sveitsissä kansalaisaloitemenettelyn käynnistämiseksi tarvitaan 2 % äänioikeutetuista ja Uruguayssa 10 %. Kansalaispäätösmenettelyyn tarvitaan Sveitsissä 1 % ja Uruguayssa 25 % äänioikeutetuista. Käytännössä tämä merkitsee, että Uruguayn suoran demokratian välineet on suunniteltu vahvoja toimijoita varten, kun taas Sveitsissä myös heikoilla on mahdollisuus vaikuttaa. Tämä on yksi syy siihen, että Sveitsissä suoraa demokratiaa käytetään enemmän kuin Uruguayssa.

Sveitsin ja Uruguayn välillä on myös yhtäläisyyksiä. Molemmissa valtioissa poliittista kulttuuria leimaa voimakas pyrkimys neuvotteluratkaisujen tekemiseen ja yhteenottojen välttämiseen. Molemmissa valtioissa suoran demokratian välineet muodostavat toimivan kokonaisuuden eivätkä salli plebiskiittien järjestämistä. (Valtaosassa suoraa demokratiaa käyttävistä maista plebiskiitti on sallittu perustuslaissa.) Suora demokratia tuo liikkettä politiikkaan, lisää kansalaisten poliittista osallistumista sekä lähentää kansalaisia ja eliittejä. Molemmissa maissa suoralla demokratialla on sekä vasemmiston että oikeiston tuki eikä näkyvillä ole merkittäviä voimia, jotka olisivat halukkaita ja kykeneviä toimimaan sen lakkauttamiseksi.

1980-luvulla Uruguayn sotilashallinto hävisi uudesta, autoritaarisesta perustuslaista järjestetyn plebiskiittäänestyksen. Äänestyksen yllättävä lopputulos osoittaa, ettei plebiskiittejä ole mahdollista

kontrolloida täysin. Äänestyksestä alkoi Uruguayn paluu demokratiaan, sillä hallinnon oikeutus ja valtasuhteet alkoivat muuttua välittömästi.

Suorasta demokratiasta tuli keskeinen oppositiovoima Uruguayssa demokratian paluun ja uuden hallinnon myötä 1985. Suoran demokratian alku oli armahduslakia vastustava referendum ja laista käyty kiihkeä väittely. Laki tarkoitti, ettei sotilashallinnon aikaisista teoista voi asettaa syytteen. Armahduslaki kuitenkin hyväksyttiin, mutta enimmäkseen siksi, että pelättiin levottomuuksia eikä niinkään siksi, että enemmistö kannatti armahduslakia.

Uruguayn ensimmäinen onnistunut referendum 1992 sai paljon huomiota eri puolilla maailmaa. Se järjestettiin laajaa yksityistämislakia vastaan. Lain nro 16.211 viisi pykälää olisivat mahdollistaneet julkisten yritysten myymisen. Referendumi oli ensimmäinen demokraattinen, vapaita markkinoita suosivaa talouspolitiikkaa vastustava reaktio. Vapaiden markkinoiden katsottiin vahingoittavan ihmisten enemmistön etuja ja hyvinvointia. Huikeat 71,6 prosenttia hyväksytyistä äänistä (55,0 prosenttia kaikista äänioikeutetuista) oli referendumaloitteen puolesta yksityistämistä vastaan.

Menestyksestä referendumia seurasi joukko muita samansuuntaisia kansanäänestyksiä. 2003 hyväksyttiin referendum, jolla vastustettiin valtiollisen öljyn vientiin ja tuontiin sekä jalostukseen keskittyneen yhtiön ANCAPin monopolin purkamista. Vuonna 2004 reilun enemmistön sai perustuslain uudistusta ajava kansalaisaloite, joka tavoitteli juomaveden kirjaamista perustavaksi ihmisoikeudeksi perustuslakiin. Äänestyksen tulos takasi, että kaikki vedenottamot ja -tuotantolaitokset ja juomaveden liittyvät kaupalliset sovellukset säilyivät valtion ohjauksessa.

Edellä mainitut referendumit on mahdollista

tulkita kamppailuiksi, jotka on käyty tavallisten ihmisten hyvinvoinnin puolesta ja julkisten palveluiden, valtion teollisuuden ja luonnonvarojen yksityistämistä vastaan. Äänestykset osoittavat myös, että suora demokratia on antanut uruguaylaisille välineitä, joiden avulla he voivat omassa maassaan puuttua globalisaatioon, jonka vaikutukset tuntuvat myös muissa Latinalaisen Amerikan ja maailman valtioissa.

Venezuela

Hugo Chávez nousi presidentiksi taloudellisen ja poliittisen kriisin keskellä vuonna 1998. Vaaleissa 56 prosenttia äänestäjistä kannatti ehdokasta, joka lupasi uudistuksia: lopettaa korruption, hävittää köyhyyden ja perustaa maahan uuden järjestyksen sosiaalisen ja osallistavan demokratian avulla. Aluksi järjestettiin kaksi kansanäänestystä, joiden seurauksena huhtikuussa 1999 kutsuttiin koolle perustuslakia säätävä kansalliskokous.

Venezuelan uusi perustuslaki hyväksyttiin kansanäänestyksellä joulukuussa 1999. Siihen päättyi vuodesta 1958 jatkunut edustuksellisen demokratian aikakausi. Tilalle tuli laaja suoran demokratian välineiden ja plebiskiittien valikoima sekä oikeus kansanäänestyspäätöksellä erottaa vaaleilla valitut henkilöt virastaan, presidentti mukaan lukien. Chavezin tukijat hallitsivat parlamenttia, ja oppositiolla oli hyvin vähän vaikutusvaltaa kansalliskokouksessa.

Ilmeni kuitenkin, että perustuslain säätämisen menettely on hidas. Niinpä presidentti turvautui perustuslain hänelle suomiin mahdollisuuksiin (artikla 203, *leyes habilitantes*) ja säätöi 49 lakia, joilla pyrittiin nopeuttamaan yhteiskunnallista muutosta. Oppositio yritti järjestää yleislakon siksi nimenomaiseksi päiväksi, kun Chávezin 49 lakia säädettiin, ja ryhtyi entistä tarmokkaammin kampeamaan

presidenttiä pois virastaan. Huhtikuussa 2002 epäonnistui sotilasvallankaappaus, ja 15. elokuuta 2004 oppositio kärsi jälleen tappion kun Chávez voitti virastaerottamisäänestyksen selvällä 59 prosentin enemmistöllä.

Vuonna 2006 luotiin Venezuelaan uusi paikalliskokousdemokratia. Uudet kunnanvaltuustot ovat hankalan tehtävän edessä, sillä niihin kohdistuu vaatimuksia toisaalta taloudellisten eturyhmien taholta, toisaalta tavallisten kansalaisten taholta, joiden perustarpeet ovat jo pitkään jääneet täyttämättä. Ongelmista huolimatta tällaisella paikallisella suoralla demokratian saattaa olla mahdollisuuksia muuttaa yhteiskuntaa alhaalta käsin.

Joulukuussa 2006 Chávez pyysi venezuelalaisia luomaan ”2000-luvun sosialismin” ja niin hänet äänestettiin uudelleen presidentiksi 62,9 prosentin ääniosuudella. Joulukuussa 2007 kaksi perustuslakimuutosta kaatui niukasti referendumäänestyksessä, jossa vain 56 prosenttia äänioikeutetuista saapui uurnille. Ehdotusta, että nykyisen perustuslain 350 artiklasta 69:ää muutettaisiin, ei tehty perustuslaillisen kansalliskokouksen kautta.

Vuoden 2007 *Latinobarómetro*-mielipidemittauksessa 59 prosenttia venezuelalaisista ilmoitti olevansa tyytyväinen demokratian toimintaan. Koko Latinalaisen Amerikan keskiarvo oli 37 prosenttia, ja tyytyväisimpiä olivat uruguaylaiset: 65 prosenttia. Vuoden 2006 Eurobarometrissä Euroopan keskiarvo oli 56 prosenttia. Hallitus nauttii eniten kansalaisten hyväksyntää ja luottamusta Venezuelassa, jossa 66 prosenttia tukee hallitusta (maanosan keskiarvo on 39 prosenttia). Luottamus, että vaalit ovat tehokkain tapa saada aikaan muutoksia maassa, on korkein Venezuelassa ja Uruguayssa: 71 prosenttia (maanosan keskiarvo 57 prosenttia).

Kansanäänestysmenettelyt Venezuelassa

Äänestysmenettely	PVM	Asiakysymys	Tulos (kyllä- änten %-osuus)	Äänestys- vilkkaus
VPlleb*	25.4.1999	Perustuslailinen kokous	Hyväksytty (87,9 %)	37,9 %
VPlleb*	25.4.1999	Perustuslaillisen kokouksen koollekutsuminen	Hyväksytty (81,9 %)	37,9 %
PRef	15.12.1999	Perustuslaki	Hyväksytty (71,4 %)	45,3 %
VPlleb Neuvoa- antava (71)		Ammattiyhdistysten liiton johtajat	Hyväksytty (62,5 %)**	24,5 %
Erottamis- äänestys	15.8.2004	Pres. Chávezin erottaminen virastaan	Hylätty (41 %)	69,9 %
PRef	2.12.2007	Perustuslain uudistus, Ehdotukset A ja B	Hylätty ***	55,9 %

* Plebiskiittääänestystä vaati Kansallinen perustuslaillinen kokous (parlamentti)

** Kannattavien änten vähimmäismäärä 25 % ei ylittynyt

*** A-blokin kannatus 49,4 %, B-blokin kannatus 48,9 %

Suoran demokratian lisääminen vuoden 1999 uuteen perustuslakiin oli merkittävä uudistus. Sen pyrkimys on voimauttaa kansalaisia ja jakaa poliittista valtaa tasapuolisemmin. Suoran demokratian menettelyn käynnistämiseksi vaadittu allekirjoitusten määrä on kuitenkin asetettu liian korkeaksi. Tulevaisuuden käytännön kokemukset paljastavat, kenen on mahdollista käyttää kansalaispäätöksiä ja -aloitteita ja mitä niillä on mahdollista tavoitella.

Perustuslailliset suoran demokratian oikeudet Venezuelassa

Menettelymuoto	Perustuslain artikla	Huomautukset
Kansalaisten osallistumis- ja tuenilmauksen välineet	70	tarjolla olevien välineiden luettelo, mm. kansalaisneuvostot joiden päätökset ovat sitovia (ks. ley de los consejos comunales, 10.4.2006)
Pakollinen referendum	340–346	Perustuslain uudistus tai muutos
Kansalaispäätös	73	Jos kansallinen suvereni-teetti on vahingoittunut tai siirtynyt; aloitteentekijä 15 % äänioikeutetuista
Kansalaispäätös	74	Lain (tai presidentin asetuksen) kumoaminen; aloitteentekijä 10 % (tai 5 %) äänioikeutetuista
Viranomaisplebiskiitti	74	Lain kumoaminen; aloitteentekijä presidentti
Viranomaisplebiskiitti	73	Jos kansallinen suvereni-teetti on vahingoittunut tai siirtynyt; aloitteentekijä a) presidentti, b) 2/3 kansalliskokouksesta
Kansalaisaloite	71	Kansallisesti tärkeät kysymykset; aloitteentekijä >10 % äänioikeutetuista, neuvoa-antava äänestys
Asialista-aloite	294, 205	Lakiehdotus
Viranomaisplebiskiitti	73	Äänestys lakiehdotuksesta parlamen-tissa; aloitteentekijä 2/3 Kansalliskokouksesta; kannattavien änten vähimmäismäärä 25 %
Viranomaisplebiskiitti	73	Kansallisesti tärkeät kysymykset; aloitteentekijä a) presidentti, b) 2/3 Kansalliskokouksesta

Perustuslaillisen kansalliskokouksen koollekutsuminen	347, 348	Aloitteentekijä a) presidentti, b) 2/3 kansalliskokouksesta, c) 2/3 kunnanvaltuustoista, d) 15 % äänioikeutetuista
Vaaleilla valittujen edustajien, myös presidentin, erottaminen	72, 233	Aloitteentekijä 20 % äänioikeutetuista; mahdollista kun toimikaudesta alle puolet jäljellä; äänestysviikkkaus 25 %; kannattavat äänet > viranhaltijan vaaleissa saamat äänet

Kansalaisten referendumialoitteiden lisäksi perustuslakiin lisättiin plebiskiitti. Kansalaisten ohella myös presidentillä on oikeus järjestää kansanäänestys jonkin lain kumoamiseksi. Presidentin (tai parlamentin kahden kolmasosan) on mahdollista järjestää plebiskiittäänestys. Plebiskiittien käyttö ei suinkaan ole vaaratonta. Hyvin toimivassa demokratiassa ei tarvita sellaisia päätöksenteon välineitä.

Suoran demokratian ja plebiskiittien institutionaalistuminen tapahtuu aina käytännön politiikan yhteydessä. Venezuelassa käytännön politiikkaa luonnehtii yhteenoton ilmapiiri sekä hallituksen ja opposition välien kärjistyminen, eivätkä ne tydy taistelemaan vain demokraattisin keinoin.

Demokratisoituminen on monimutkainen prosessi siinäkin tapauksessa, että kaikki olisivat siihen halukkaita. Erilaisia poliittisen järjestelmän ulkopuolisia vaikuttamiskanavia, kuten korruptio tai tottumusta nojata vahvaan johtajaan, on vaikea purkaa. Ongelmat kärjistyvät usein yhteiskunnallisen valtakamppailun myötä, kuten Venezuelassa.

Bolivia

Bolivian sotilashallinnon (1964–1982) jälkeen maahan luotiin demokratia, joka kuitenkin sulki päätöksenteon ja vaurauden ulkopuolelle valtaosan

kansalaisista. Päätöksenteon ulkopuolelle suljetun kansanosan itsetunto ja vastarinta kuitenkin voimistui, ja poliitikkojen oli turvauduttava yhä useammin väkivaltaan pitääkseen kiinni vallastaan ja etuoikeuksistaan.

Muutos alkoi ”Cochabamban vesisodan” myötä 2000. Se oli jättimäinen mielenilmaus, jossa vastustettiin paikallisten vesilaitosten yksityistämistä. Bolivialaiset vaativat samaa, mitä uruguaylaiset muutama vuosi myöhemmin: vesi on tunnustettava perustavanlaatuiseksi ihmisoikeudeksi ja sitä on pidettävä yleishyödyllisenä hyödykkeenä, ei kauppatavarana. Muutos huipentui joulukuussa 2005, kun Evo Morales äänestettiin Bolivian presidentiksi ja Boliviaa perinteisesti hallinneet puolueet menettivät valtansa.

Samaan aikaan tapahtui myös suoran demokratian institutionaalistuminen vuonna 2004. Suoraa demokratiaa ajoi voimakkaasti oppositio, jonka johdossa oli sosialismia tavoitteleva liike MAS. Ensimmäinen plebiskiitti järjestettiin presidentti Carlos Mesan koskevan politiikan tiimoilta. Mesan edeltäjän Gonzalo Sánchez de Lozadan oli täytynyt erota ”ensimmäisen kaasusodan” (2003) myötä. Ensimmäinen referendum ei kuitenkaan ratkaissut hallituksen ongelmia, oppositio vaati hiilivetyjen täydellistä kansallistamista, ja niin ”toisen kaasusodan” jälkeen myös presidentti Mesa joutui eroamaan. Toisaalta valtaapitävät Santa Cruzissa, josta oli kehittyvä oppositio keskus, reagoivat vaatimalla alueellista itsehallintoa ja ryhtyivät keräämään allekirjoituksia sitä vaativaan kansalaisaloitteeseen.

Perustuslailliset suoran demokratian oikeudet Boliviassa

Menettely	PL ja RL	Huomautukset
Asialista-kansalaisaloite	PL 4, 71	Lakiehdotus
Viranomaisplebsiikki (normit, yleistä etua koskevat päätökset tai politiikka) *	PL 4 + RL 5	aloitteentekijä: a) täytäntöönpanoviranomainen, b) 2/3 Kansalliskongressista
Kansalaisaloite ja -päättös	PL 4 + RL 6	Aloitteentekijä 5 % äänioikeutetuista (alemmilla päätöksenteon tasoilla 8 %)

PL = perustuslain pykälä jossa asiasta on säädetty; RL = referendumilain pykälä

* sitova äänestystulos (RL 3), äänestyksen ulkopuolelle rajatut aiheet: verotus, turvallisuus, tasavallan poliittinen jako (RL 4), äänikynnys 50 % äänioikeutetuista (RL 8), vain yksi referendum/referendumityyppi yhden kauden aikana; ei referendumeja 120 pvää ennen tai jälkeen vaalien (RL 11).

Heinäkuun toisena päivänä 2006 Boliviassa järjestettiin alueellista autonomiaa koskeva referendum. Samalla valittiin myös vaaleilla perustuslakia säätävän kansalliskokouksen jäsenet. Referendumikysymys kuului: ”Kannatatteko, kansallisen yhtenäisyyden taustaa vasten, että perustuslakia säätävä kokous valtuutetaan sitovasti luomaan hallintojärjestelmä, joka perustuu departementtien itsehallintoon ja joka astuu voimaan välittömästi sen jälkeen kun uusi valtion poliittinen perustuslaki on hyväksytty niissä departementeissa joissa se saa ääninemmistön, niin että kansalaiset suoraan valitsevat departementtien viranomaiset ja kansallinen hallitus antaa toimeenpano- ja hallintovallan sekä taloudelliset resurssit jotka valtion poliittinen perustuslaki ja lait heille suovat?”

Perustuslakia säätävän kansalliskokouksen vaaleissa MAS, josta oli tullut hallituspuolue, saavutti enemmistön, mutta ei kuitenkaan muutosten valvomiseksi ja ohjailemiseksi tarvittua kahden kolmasosan enemmistöä. Toisella puolella ”puolikuun” autonomistit (Santa Cruzin, Tarijan, Benin

ja Pandon departementit) saivat äänten enemmistön omissa departementeissaan, mutta kansallisella tasolla heidän itsehallintovaatimuksensa torjuttiin.

Joulukuussa 2007 perustuslakia säätävä kokous päätti perustuslain lopullisesta tekstistä, mutta koska oppositio ei osallistunut äänestykseen, tapahtui se ilman vaadittavaa 2/3 osan enemmistöä. Vastareaktiona perustuslakia säätävän kansalliskokouksen päätökseen ”puolikuun” departementit julistivat olevansa itsenäisiä keskushallinnosta. Ne järjestivät referendumeja alueellisesta itsehallinnosta touko- ja kesäkuussa, vaikka Bolivian kansallinen vaalituomioistuin oli julistanut äänestykset perustuslain vastaisiksi.

Myöhemmin presidentti Morales ja oppositio sopivat presidenttiä, varapresidenttiä ja departementtien prefektejä koskevien erottamisäänestysten järjestämisestä, paitsi Chuquisacan departementissa (menettelyä ei ole tunnustettu Bolivian perustuslaissa). 10. elokuuta 2008 käydyn erottamisäänestyksen tulos vahvisti presidentti Moralesin asemaa, sillä hän sai 67 prosentin kannatuksen. Myös itsehallintoa ajavien departementtien prefektit saivat äänestäjien tuen. Vain oppositioon kuluvat La Pazin ja Cochabamban prefektit äänestettiin ulos virastaan.

Vuoden 2005 jälkeen järjestettyjen vaalien ja kansanäänestyksen tulokset heijastelevat Boliviaa halkovaa sosiaalista, poliittista, kulttuurista ja maantieteellistä rajalinjaa. Raja jakaa maan kahteen leiriin, joiden vaatimukset ja maailmankatsomukset ovat keskenään ristiriidassa. Hallituksen tavoitteena on yhdistää omistusoikeus ”yhteiskunnallisiin tehtäviin”, ja se haluaa, että luonnonvarat ovat täysin sen hallinnassa. Alueellisen itsehallinnon kannattajat, joiden alueella valtaosa luonnonvaroista ja suurista maanomistuksista sijaitsevat, vastustavat kiihkeästi maaomistuksesta ja valtiojohtoista talouden kehittämistä.

Kansanäänestykset Boliviassa

Menettely	PVM	Asiakysymys	Tulos (kyllä %)	Äänestysvilkkaus
VPLEb, Presidentti Carlos Mesan aloitteesta	18.7.2004	Hiilivety 1689 hylkääminen	Hyväksytty (86,6 %)	60,1 %
		Kaikkien hiilivetyjen kansallistaminen	Hyväksytty (92,2 %)	59,9 %
		Öljy-yhtiö YPFB kansallistaminen	Hyväksytty (87,3 %)	59,9 %
		Kaasua vastineeksi pääsystä Tyynelle valtamerelle	Hyväksytty (54,8 %)	59,9 %
		Kaasuvarat valtion hallintaan	Hyväksytty (61,7 %)	59,9 %
KAloite, opposition aloitteesta	2.7.2006	Itsehallintoreferendumi, mandaatin antaminen perustuslakia säätävälle kokoukselle	Hylätty	84,5 %
Erottamisäänestys, pohjautui lakiin nro 3850, 12.5.2008	10.8.2007	Erottamisäänestys: presidentti ja varapresidentti, sekä departementtien prefektit (äänestystä ei Chuquisacassa)	#	83,3 %

Tulos:

Hyväksytyistä äänistä 67,4 % oli annettu presidentti Evo Moralesin ja varapresidentin jatkamisen puolesta. Kaksi oppositiopuolueen prefektiä, José Luis Parades La Pazin departementista, ja Manfred Reyes Villa Cochabambasta joutuivat luopumaan tehtävästään.

Uusi perustuslaki, josta ei tätä ennen päästy yhteisymmärrykseen, sisältää yhä laajemman valikoiman suoran demokratian välineitä. Perustuslaissa sanotaan, että bolivialaiset käyttävät suoraa ylintä valtaa (artikla 7). Hallinnossa yhdistyy suora ja osal-

listava, edustuksellinen ja yhteisöllinen demokratia (artikla 11). Valtiosopimuksista on järjestettävä joko pakollinen tai valinnainen referendum, ja on myös olemassa valtiosopimuksia koskeva kansalaisaloiteoikeus (Artikla 258, 259). On myös mahdollista tehdä kansalaisaloite perustuslain muuttamiseksi joko kokonaan tai osittain ja pakollinen referendum perustuslain muutoksesta. (Art. 411).

Sekä hallitus että oppositio käyttävät tietenkin suoran demokratian välineitä vahvistaakseen omaa politiikkaansa. Mutta uudella enemmistön suoralla demokratialla on myös syvällisempi merkitys. Käytännön kokemusten pohjalta monet uskovat, että suora osallistuminen päätösten tekemiseen on ainoa keino, jolla alkuperäiskansojen on mahdollista katkaista siirtomaavallan ajoilta periytyvä sorto, ulkopuolisuus ja köyhyys.

Afrikka

Monet Afrikan valtiot ovat perineet siirtomaaisänniltään demokratian peruseriaatteita ja -muotoja, varsinkin Ranskan entisissä siirtomaissa Länsi-Afrikassa. Monet vanhat Ranskan alusmaat ovat säilyttäneet ranskalaistyyppiset plebiskiitit eli vallanpitäjien käskystä järjestettävät kansanäänestykset osana perustuslakejaan, vaikka käytännön politiikassa niihin turvaututaan harvoin. Referendumeja kuitenkin otetaan käyttöön yhä uusilla alueilla eri puolilla Afrikkaa.

Referendumit ovat vakauttaneet demokratiaa Etelä-Afrikassa, Kongon demokraattisessa tasavallassa, Sambiassa ja Madagaskarilla. Afrikan pohjoisosien islamilaisten valtioiden johtajat ovat puolestaan väärinkäyttäneet referendumeja monin tavoin. Vuonna 2007 Egyptin presidentti Hosni Mubarak antoi ihmisille 34-kohtaisen perustuslakimuutoslistan ja vain seitsemän päivää aikaa keskustella ehdotetuista muutoksista. Plebiskiittäänestykseen osal-

listui alle kolmasosa rekisteröidyistä äänestäjistä.

Ikävistä kokemuksista huolimatta vaikuttaa siltä, että Afrikassa käytetään tulevaisuudessa entistä useammin suoraa demokratiaa. Tansanian, Kenian, Ugandan, Ruandan ja Burundin muodostama Itä-Afrikan yhteisö (EAC) suunnittelee ylikansallisen referendumien järjestämistä vuoden 2010 jälkeen. Äänestyksen aiheena on poliittisen liiton luominen Itä-Afrikkaan. Yleisafrikkalainen neuvosto (PAC) ja *All-African People's Organisation* (AAPO) kaavailivat vielä tätäkin laajempaa äänestystä. Järjestöt ovat vaatineet Afrikan laajuista kansanäänestystä, jossa päätettäisiin 53 jäsenvaltiota ja yli 800 miljoonaa ihmistä käsittävän unionin perustamisesta.

Saako Euroopan unioni uuden perussopimuksen?

Suora demokratia on levinnyt ympäri maailman, mutta eniten sitä harjoitetaan nykyäänkin Euroopassa. Euroopan valtioista suurimmalla osalla on käytössään vähintään paikallisia tai alueellisia aloite- ja kansanäänestysmenettelyitä. Suoran demokratian spektrin toisessa äärilaidassa on 27 jäsenvaltion Euroopan unioni, jossa suunnitellaan parhaillaan kansalaisten ottamista mukaan ylikansalliseen päätöksentekoon.

Tällä hetkellä yli puolet Euroopan maiden kansallisesta lainsäädännöstä on alun perin EU:sta lähtöisin. Niinpä poliittisen järjestelmän tärkein muutoskohde on osallistavien menettelyiden ulottaminen tälle keskeiselle päätöksenteon tasolle. Muutoksen aikaansaaminen ei ole helppoa, sillä tarve tehdä eurooppalaisesta päätöksentekojärjestelmästä kansanvaltaisempi törmää usein käsityksiin kansallisesta ja kansalaisten suvereeniudesta. Tästäkin huolimatta käynnissä oleva perustuslakikeskustelu on synnyttänyt monia ylikansallisia demokratiaprojekteja, jotka ovat tehneet vaikutuksen pitkän linjan Euroopan yhdyntymisen kritikoihin.

EU:n jäsenvaltioiden ja hallitusten johtajat päättivät jo 2004 sisällyttää suoran demokratian periaatteen silloin vielä luonnosasteella olleeseen perustuslakiosopimukseen. Vaikka Ranska ja Alankomaat torjuivat vuoden 2004 ”perustuslain” sitovassa kansanäänestyksessä, suoran demokratian periaatetta ei tiputettu pois perussopimusta uudistettaessa. Sopimusta odottaa vielä pitkä ratifointiprosessi.

Perussopimuksen Artiklan II-8b.4 nojalla miljoonan EU-kansalaisen on mahdollista tehdä ehdotus uudeksi Euroopan unionin laiksi tai säädökseksi. Artiklassa mainittu oikeus tarkoittaa oikeutta tehdä kansalaisehdotus eli asialistakansalaisaloite. Aloite ei ainakaan alkuvaiheessa voi saada aikaan yleisurooppalaista kansanäänestystä. Siitäkin huolimatta, ettei minkäänlaista luonnosta artiklan tai oikeuden täytäntöönpanemiseksi ole tehty, on Euroopassa vuosina 2006–2008 käynnistetty yli kaksikymmentä kansalaisaloitekampanjaa. Aloitteet käsittelivät muiden muassa ihmisoikeuksia, energiaa ja eurooppalaista demokratiaa.

Kaksikymmentä ensimmäistä eurooppalaista kansalaisaloitetta

Asia

Tavoite

Aloitekomitea

Kannattajien allekirjoitusten keräystapa

Aloitteen tilanne

www (nettisivun kielten lukumäärä)

1) Oneseat Initiative

Tehdä Brysselistä Euroopan Parlamentin ainoa istuntopaikka

Pääasiassa europarlamentaarikkoja

sähköinen keräys, ei varmennussähköpostia

Luovutettu (18.9.2006) 1 067 838 allekirjoitusta

www.oneseat.eu (20)

2) EU-kansalaisuuden ulottaminen kaikkiin EU:ssa asuviin ihmisiin

European Association for the Protection of Human Rights
sähköinen keräys, varmennussähköposti
Käynnissä
www.aedh.eu/petition_million/petition-million.htm (22)

3) EURATOM-sopimuksen purkaminen ja ydinvoiman lisärakentamisen estäminen

Kansainvälinen Maan ystävät, Global 2000
sähköinen ja paperinen keräyslista, ei varmennussähköpostia
Luovutettu (23.3.2007) 634 686 allekirjoitusta.
www.Million-against-nuclear.net (13)

4) European Health Initiative (Eurooppalainen terveysaloite)

Luonnonparannusmenetelmien salliminen EU:ssa
Dr. Rath Health Foundation
Allekirjoituslista, ei varmennussähköpostia
Käynnissä
www.eu-referendum.org (4)

5) Partnership instead of membership for Turkey (Turkki kumppaniksi, ei jäseneksi)

Estää Turkin liittyminen EU:n täysjäseneksi
Konservatiivisia europarlaamentaarikkoja mm. Puolasta, Itävallasta, Saksasta ja Tsekistä.
sähköinen keräys, ei varmennussähköpostia
Aloitus 3.10.05, käynnissä
www.voiceforeurope.org (17) (verkkosivu ei enää toiminnassa)

6) Pyydetään tukea sovelletun antroposofian hankkeille

Aktion Eliant
paperilista ja sähköinen keräys,
varmennussähköposti
Aloitus 2006, käynnissä
www.eliant.eu (10)

7) Tuoda laadukas julkinen palvelu kaikkien ulottuville

Euroopan ammatillinen yhteistyöjärjestö (EAY)
paperilista ja sähköinen keräys,
varmennussähköposti
Aloitus 28.11.2006
www.petitionpublicservices.eu (22)

8) Käynnistää neuvoa-antava kansanäänestys uudesta EU:n perustuslaista

Euroopan federalistien liitto (UEF)
Sähköinen keräys, kontrolli- ja varmennussähköposti
Aloitus keväällä 2007
www.europeanreferendum.eu (5)

9) Saada aikaan helppokäyttöinen eurooppalainen kansalaisaloitemenettely

Kansalais- ja opiskelijajärjestöjen yhteistyöjärjestö
Paperilista ja sähköinen keräys,
varmennussähköposti
Aloitus marraskuussa 2006
www.citizens-initiatives.eu (23)

10) Vaaditaan lähettämään kansainvälisiä rauhanturvaajia Darfuriin

ihmisoikeusjärjestöjä
Paperilista ja sähköinen keräys, varmennus
Aloitus keväällä 2007
www.europetition-darfour.fr (englanti/ranska)

11) Käynnistää EU:ta käsittelevä Euroopan laajuinen referendum

Euroopan parlamentin jäsenet D. Wallis ja J.P.

Bonde

vain sähköinen keräys, varmennus

Aloitus 20.6.2007

www.x09.eu (27)

12) Vaaditaan pikaisia toimia syöpäpotilaiden etujen puolesta ympäri Eurooppaa

Syöpähoitoja tuottavien yritysten osakkeenomistajia

vain sähköinen keräys, vahvistus mutta ei

varmennusta

Aloitus 18.10.2006, kampanjan kesto 18 kk

www.cancerunited.org

13) Luoda foorumi, jonka puitteissa tutkittaisiin ja keskusteltaisiin eurooppalaisesta kansalaisuudesta ja kansalaisyhteiskunnasta

European Citizen Action Service (ECAS)

sähköinen keräys, ei varmistusta eikä varmennusta

Aloitus 2006, allekirjoitusten määrää ei julkistettu

www.ecas-petition.org/citizenship (6)

Aloitelistan pikainen tarkastelu paljastaa, että uuteen suoran demokratian välineeseen on tarttunut monenkirjava joukko ihmisiä ja ryhmiä yhteiskunnan eri osa-alueilta. Mukana on poliitikkoja, ihmisoikeusryhmittymiä, konservatiivien järjestöjä, talouden toimijoita ja laajoja kansalaisjärjestöjen yhteenliittymiä. Kansalaisaloitteen käsite on kuitenkin vielä nuori ja väline vakiintumaton monissa jäsenvaltioissa. Sen seurauksena monet kampanjar ryhmät nimittävät tukiallekirjoitusten keruukampanjaansa ”vetoomukseksi” (*petition*).

Aloiteoikeuden täytäntöönpanosta ei ole vielä annettu minkäänlaisia säädöksiä. Siksi taustaryhmien käytössä on kaiken maailman tapoja kerätä

allekirjoituksia, mukaan lukien yksinkertaisen nimilistan kerääminen internetissä ilman minkäänlaisia henkilöyden todentamista. On kuitenkin selvää, että internet tarjoaa ainutlaatuisen ylikansallisen alustan, jossa käynnistää ja toteuttaa EU:n laajuisia kansalaisaloitteita. Suurimmassa osassa tietoverkoissa julkaistuista aloitekampanjoista on ymmärretty, että niiden on tarjottavat tietoa mahdollisimman monella eurooppalaisella kielellä.

Eurooppa on viime vuosikymmenen aikana ryhtynyt pikkuhiljaa luomaan maanosaan nykyaikaista, kansallisvaltioiden rajat ylittävää kansanvaltaa. Euroopan yhdentymisprosessi ja ylikansallisen suoran demokratian alkuvaiheet ovat oiva tutkimuskenttä. Se on myös ensimmäinen tilaisuus nähdä, millaiseen suuntaan päätöksenteon on mahdollista kehittyä tulevaisuudessa myös muissa yhteyksissä ja ympäristöissä, eri puolilla maailmaa.

Nyt hankittavien kokemusten pohjalta ylinsallista suoraa demokratiaa voidaan jalostaa edelleen. Lähitulevaisuudessa ensisijaista on kuitenkin luoda Euroopan unionille demokraattiset perusrakenteet, jotka ovat pelkkää aloiteoikeutta laajemmat. Rakenteisiin on sisällytettävä myös jonkinlainen eurooppalaisen vaaliviranomaistaho, joka avustaa kansalaisaloitteiden teossa, testaa aloitteita sekä saattaa aloitemenettelyt päätökseen. Viranomaisen vastuulla olisi myös järjestää kattava äänestäjien kouluttamisohjelma koko unionin alueella.

Suoran demokratian vaikutuksista Euroopan maissa tehtyjen tutkimusten tulokset ovat rohkaisevia. Ihmiset, joiden vastuulla on tärkeiden ratkaisujen tekeminen ovat huomattavasti tiedostavampia kuin ihmiset, joilla ei ole vastaavia äänestysmahdollisuuksia. Firenzen Eurooppa-yliopiston tutkimusryhmä on puolestaan havainnut, että kansanäänestysten aiheet pyörivät pääasiassa EU:n keskeisen kysymyksen, yhdentymisen ympärillä.

”Suora demokratia on politisoitunut unionin yhdenmisen”, sanovat politiikan tutkijat Andrew Glen-cross ja Alexander Trechsel.

Hyvin suunnitellut ja kansalaisten kannalta helpokäyttöiset suoran demokratian menettelyt luovat kiinteän keskusteluyhteyden kansalaisten ja EU-instituutioiden välille. Osallistuminen antaa äänestäjille tunteen, että EU:n politiikka kuuluu heille. Kansanvaltaisten menettelyiden käytön ansiosta EU-päätöksillä on vahvempi legitimitetti.

Kaikenlainen kansalliset rajat ylittävä suora demokratia on istutettava olemassa olevaan yhteiskunnalliseen yhteyteen. Sen luomisessa on otettava huomioon perustavat ihmis- ja kansalaisoikeudet, lainmukaisuus, olemassaolevat alueelliset kokonaisuudet, mahdollisesti päällekkäiset ylikansalliset kokonaisuudet sekä monitasoinen autonomia. Suoran demokratian järjestelmään pitää sisältyä myös rakenteita, jotka mahdollistavat ja tukevat päätöksentekoa yli kansallisten rajojen.

Alue- ja valtiotasolla Euroopassa on jo (väärin) käytössä monenlaisia aloite- ja referendummenettelyjä. EU:n laajuisia suoran demokratian välineiden osalta olisi kuitenkin hyvä aloittaa luomalla suoran demokratian aloituspakkaus, johon sisältyisi jo ehdotettu eurooppalainen kansalaisaloite (asia-lista-aloite) ja pakollinen perustuslakireferendumi. Näiden välineiden avulla eurooppalaiset ihmiset voisivat alusta asti osallistua unionin demokratisoitumiseen. Tämän pitäisi olla EU:n seuraava askel.

Tarkasteltaessa Euroopan suoran demokratian välineitä kansallisella ja alueellisella tasolla havaitaan, että kolmessa valtiossa neljästä on voimassa plebiskiitti eli vallanpitäjien aloitteesta järjestetty kansanäänestys. Demokraattisesti oikeutetumman perustuslaillisen referendumin on ottanut käyttöön lähes puolet Euroopan valtioista. Sen järjestäminen perustuu lakiin eikä vallanpitäjien mielitekoihin.

Vain kolmasosassa Euroopan valtioista on olemassa kansalaisaloitteesta järjestetty referendum eli se suoran demokratian väline, joka parhaiten edistää kansanvaltaa ja päätösvallan jakamista.

Vaikka vuoteen 1991 verrattuna kansalaisten käytössä on tänä päivänä hurjasti enemmän suoran demokratian menettelyitä, ovat useimmat nykyisistä välineistä heikosti suunniteltuja. Kansalaisten näkökulmasta on ylitettävä monta estettä ennen kuin kansalaisaloite hyväksytään äänestyskohteeksi tai referendumäänestyksen tulos virallistetaan.

Yksi esimerkki huonosti suunnitellusta suorasta demokratiasta on Italia. Italian perustuslakituomioistuin on hylännyt jopa 67 prosenttia 141 sitovasta referendumäänestyksestä, joita varten oli kerätty vaaditut 500 000 kannatusallekirjoitusta. Vuosina 1946–2008 järjestetyistä 75 valtakunnallisesta referendumiäänestyksestä 24 referendumin äänikynnys ei ylittynyt (äänikynnys on 50 prosenttia rekisteröityneistä äänestäjistä). Tarkastuksissa lisäksi havaittiin, että äänestäjärekisterissä oli yhä miljoonien kuolleiden henkilöiden tiedot. Tällaiset virheet vievät demokraattista oikeutusta suoralta kansalaisosallistumiselta. Kun käytössä on vielä ääni- ja kannatuskynnyksiä, palkitsee järjestelmä passiivisia ihmisiä eikä niitä, jotka osallistumalla pyrkivät vaikuttamaan.

Järjestelmän heikkoudet ovat Italian puolueiden tiedossa. Ne kuitenkin käyttävät menettelyjä aktiivisesti tavoitteenaan ohjailta ja valvoa referendummekanismia. Radikaalipuolueesta (Partito Radicale) on tullut varsinainen referendumikone: se on käynnistänyt kymmeniä valtakunnallisia kansanäänestyskampanjoita.

Italiassa on kuitenkin käynnissä monia alueellisia suoran demokratian uudistushankkeita. Hankkeita on erityisesti Pohjois-Italiassa. Bolzanon maakunnassa äänestäjien pitää valita kolmesta eri

uudistusvaihtoehdosta mieleisensä. Eniten kyllä-ääniä saanut vaihtoehto otetaan käyttöön jos äänikynnys (40 % + 1) ylittyy.

Sveitsissä kerättiin kesällä 2008 allekirjoituksia yli kahteenkymmeneen eri liittovaltion perustuslain muutosehdotukseen. Aloitteet käsittelevät energiaa, veroja, liikennettä, sosiaaliturvaa, ulkomaalaisia, aluesuunnittelua, asekauppaa – ja suoraa demokratiaa. Jos aloitekomiteoiden vain onnistuu saada vähintään 100 000 oikeaksi todistettua allekirjoitusta, äänestetään aloitteista viranomaisten asettamien määräaikojen mukaan joskus vuosien 2010 ja 2014 välillä. Kansallisessa parlamentissa asialistalla oli jopa kymmenen kansalaisaloitetta. Nekin käsittelevät laajaa asioiden kirjoa ulottuen yksityisoikeudellisista kysymyksistä, terveysturvasta ja huumausainepolitiikasta kansalaisoikeuksien myöntämiseen käsittelevään aloitteeseen. Kun käynnissä on niin monta suoran demokratian menettelyä yhtä aikaa, on tärkeää että aloitteille on jo varattu mahdollinen äänestyspäivä valtiollisessa kalenterissa. Tähän on Sveitsissä totta tosiaan varauduttu: äänestyspäivät tiedetään jo vuoteen 2026 asti!

Bulgarian ja Romanian liittyttyä Euroopan unioniin vuonna 2007 sveitsiläiset päättivät äänestää uudelleen EU:n kanssa solmitusta vapaata liikkuvuutta koskevasta sopimuksesta. Asiasta äänestetään vuonna 2009. Myös Euroopan unionin sisällä on tiedossa useita kansanäänestyksiä 2009. Ratkaisu tavaksi tulee muassa se, mitä tapahtuu Lisabonin sopimukselle irlantilaisien kielteisen äänestystuloksen jälkeen. Useissa jäsenmaissa päätetään euron hyväksymisestä. Päätettäväksi tulee myös, puretaanko Tanskalle vuonna 1992 myönnettyt erivapaudet turvapaikka- ja maahanmuutolainsäädännössä. Erivapauksien nojalla Tanska on saanut harjoittaa itsenäistä maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa.

Kansanäänestyksille ja valtiollisille vaaleille varatut päivämäärät Sveitsissä

Vuosi	1. neljännes	2. neljännes	3. neljännes	4. neljännes
2009	08.02.2009	17.05.2009	27.09.2009	29.11.2009
2010	07.03.2010	13.06.2010	26.09.2010	28.11.2010
2011	13.02.2011	15.05.2011	(23.10.2011)	27.11.2011
2012	11.03.2012	17.06.2012	23.09.2012	25.11.2012
2013	03.03.2013	09.06.2013	22.09.2013	24.11.2013
2014	09.02.2014	18.05.2014	28.09.2014	30.11.2014
2015	08.03.2015	14.06.2015	(18.10.2015)	29.11.2015
2016	28.02.2016	05.06.2016	25.09.2016	27.11.2016
2017	12.02.2017	21.05.2017	24.09.2017	26.11.2017
2018	04.03.2018	10.06.2018	23.09.2018	25.11.2018
2019	10.02.2019	19.05.2019	(20.10.2019)	24.11.2019
2020	09.02.2020	17.05.2020	27.09.2020	29.11.2020
2021	07.03.2021	13.06.2021	26.09.2021	28.11.2021
2022	13.02.2022	15.05.2022	25.09.2022	27.11.2022
2023	12.03.2023	18.06.2023	(22.10.2023)	26.11.2023
2024	03.03.2024	09.06.2024	22.09.2024	24.11.2024
2025	09.02.2025	18.05.2025	28.09.2025	30.11.2025
2026	08.03.2026	14.06.2026	27.09.2026	29.11.2026

Lähde: Sveitsin liittovaltion kanslerinvirasto (www.admin.ch/ch/d/pore/va/vab_1_3_3_1.html)

Lukuisista äänestyksistä huolimatta toimivan suoran demokratian tiellä on valta este: selkeiden pelisääntöjen puute. Unionilla ei ole yksiselitteisiä ohjeita siitä, kuinka käynnistetään referendummenettely ja kuinka se viedään läpi.

Saksa

Suoran demokratian käyttöönotto vuonna 1990 on saanut Saksassa aikaan perusteellisen muutoksen. Nykyisin suora demokratia on virallistettu kaikissa kunnissa ja jokaisessa Saksan liittotasavallan 16 osavaltiossa. Demokratisoituminen on ollut seurausta ruohonjuuritasoisen kamppailusta, joissa *Mehr Demokratie* -yhdistyksellä on usein ollut avainrooli.

Mehr Demokratien ansiosta paikallistason suora demokratia syntyi ja löi itsensä läpi Baijerissa 1995. Siitä lähtien paikallistason kansalaisaloitteiden suosio on vain kasvanut. Vuonna 1998 *Mehr Demokratie* saavutti toisen tärkeän voiton, sillä kertaa

Hampurissa. Vuonna 2005 mennessä suoran demokratian välineet olivat levinneet kaikkialle Saksan alue- ja paikallishallintoon. Viimeisenä suoran demokratian otti käyttöön Berliinin osavaltio.

Kansalaisten näkökulmasta miellyttävimmät suoran demokratian menettelyt ovat Baijerissa ja Hampurissa. Molemmissa osavaltioissa ovat äänestäjät itse päättäneet suoran demokratian säännöistä kansanäänestyksissä – Baijerissa 1995 ja Hampurissa 1998 – ja molemmissa äänestyksen tulokset poikkesivat osavaltion hallituksen näkemyksestä. Näistä osavaltioista onkin tullut saksalaisen suoran demokratian mittatikka.

Päätavoitetta, suoran demokratian sulauttamista kansallisen tason päätöksentekoon, ei ole vielä saavutettu. Suora demokratia ei kuitenkaan ole enää yhtä kaukainen tavoite kuin aikaisemmin.

Osavaltio-tason menettelyt

Vain Hessenin ja Baijerin osavaltiossa on olemassa Yhdysvaltain ja Sveitsin mallinen pakollinen perustuslakireferendumi. Baijerissa ja Hessenissä jokainen osavaltion perustuslakiin tehtävä muutos pitää hyväksyttää referendumäänestyksessä. Berliinissä referendum on pakollinen vain niiden perustuslain artiklojen osalta, jotka koskevat suoraa demokratiaa.

Jokaisessa osavaltioissa on kansalaisaloiteoikeus. Aloitemenettely on kaikkialla kolmivaiheinen, mutta oikeudellisen suunnittelun osalta erot ovat huomattavia.

Kansalaisaloitemenettely käynnistyy kansalaisen tekemästä virallisesta pyynnöstä, jonka hän on toimittanut hakemuksen tai asialista-aloitteen muodossa. Alkuvaiheessa tarvittavien allekirjoitusten määrä vaihtelee 0,02 prosenttiin (Nordrhein-Westfalen) ja kolmen prosenttiin (Hessen) välillä. Perustuslakiin kohdistuvat aloitteet ovat mahdollisia kaikissa

muissa osavaltioissa paitsi Hessenissä ja Saarlandissa.

Suoran demokratian oikeuksia rajoitetaan oleellisesti sulkemalla monia merkittäviä asiakokonaisuuksia kansanäänestysoikeuden ulkopuolelle. Yksi rajoituksista koskee liittovaltion budjettia. Tämä ”finanssitabuksi” kutsuttu rajoitus esiintyy joka puolella Saksaa. Eroja osavaltioiden välille syntyy kuitenkin siitä, kuinka ”finanssitabuun” suhtaudutaan käytännössä ja minkälaisia aihepiirejä rajoitus koskee. Monien oikeusjuttujen aiheena on jonkin aihepiirin sulkeminen kansalaisaloitemenettelyn ulkopuolelle.

Sisäministeriön tarkastettua, että kansalaisen tekemä virallinen pyyntö on laillisesti pätevä, asian käsittely siirtyy seuraavalle askelmalle. Menettelyn toisessa vaiheessa aloitteelle pitää kerätä huomattavan äänestäjäjoukon tuki. Vaadittujen allekirjoitusten prosentuaalinen osuus kaikista osavaltion äänioikeutetuista vaihtelee neljän ja kahdenkymmenen välillä, ja allekirjoitusten keräämiseen myönnetty aika kahdesta viikosta kahteentoista kuukauteen. Allekirjoitukset voidaan kerätä joko vapaasti tai sitten osavaltio valvoo keräämistä jollakin tavalla.

Kun ehdotus on onnistunut saamaan riittävästi tukijoiden allekirjoituksia, etenee se parlamentin keskusteltavaksi. Jos parlamentti torjuu ehdotuksen, järjestetään ehdotuksesta kansanäänestys. Osavaltion parlamentti voi antaa oman vastaehdotuksensa, josta äänestetään yhtä aikaa alkuperäisen ehdotuksen kanssa.

Lakitasoisissa asiakysymyksissä on yksinkertainen enemmistö päätös mahdollinen ainoastaan Baijerin, Hessenin ja Saksin osavaltioissa. Muualla vaaditaan, että jokin tietty äänikynnys tai kannattavien äänien vähimmäismäärä ylittyy. Jos kannattaville äänille on asetettu alaraja, on se useimmiten säädetty hyvin korkeaksi: 20 % (1 osavaltio), 25 % (7), 33 % (2) ja 50 % (1). Kannattavia ääniä pitää siis olla tietty prosentuaalinen osuus kaikista äänioike-

utetuista – äänestäneistä ja poisjääneistä.

Muutoksen tekeminen perustuslakiin kansalaisaloitteen keinoin on käytännössä mahdotonta muualla paitsi Baijerissa. Lähes kaikki osavaltiot vaativat, että puolet äänioikeutetuista tukee aloitetta (Baijerissa 20 % ja Thüringenissa 40 %) ennen kuin se voidaan hyväksyä. Kuusi liittovaltiota edellyttää lisäksi kahden kolmasosan ääntenemmistöä.

Vuosien 1990 ja 2008 välisenä aikana Saksan osavaltioissa käynnistettiin yli 160 kansalaisaloitetta. Joka kuudennen aloitteen hyväksyi osavaltion parlamentti sellaisenaan. Kolmestatoista aloitteesta järjestettiin kansanäänestys. Noin joka neljäs aloite saavutti tavoitteensa ainakin osittain.

Näiden lisäksi on osavaltioissa järjestetty 42 pakollista referendumia. Niistä neljatoista käytiin osavaltion perustuslain vahvistamiseksi, kymmenen osavaltion rajojen muuttamiseksi ja kahdeksantoista muutoksen tekemiseksi perustuslakiin.

Useimmat aloitteista koskivat koulutusta ja kultuuria (31 %), demokratiaa (22 %), sosiaalisia kysymyksiä (13 %), ympäristöä, kuluttamista ja terveyttä (10 %), taloutta (9 %), liikennettä (6 %) ja muita aiheita (8 %).

Suoran demokratian välineisiin tarttavat ennen kaikkea kansalaisten aloiteryhmät; järjestöt ja poliittiset puolueet toimivat aloitteenteossa lähinnä yhteistyökumppaneina tai pelkkinä tukijoina.

Kansalaisaloitteet jotka etenivät kansanäänestykseen asti: äänestysten tulokset

Vuosi	Osavaltio	Asia	Tulos
1991	Baijeri	”Parempi jätehuollon suunnitelma”	Hylätty (1)
1995	Baijeri	Suora demokratia käyttöön kuntatasolla	Hyväksytty
1997	Schleswig-Holstein	Katumuksen ja rukouksen päivästä yleinen vapaapäivä	Kannatuskynnys (25 %) ei ylittynyt
1998	Baijeri	Senaatin lopettaminen	Hyväksytty
1998	Hampuri	Suoran demokratian uudistus (osavaltio)	Kannatuskynnys (20 %) ei ylittynyt
1998	Hampuri	Paikallisen suoran demokratian käyttöönotto	Hyväksytty
1998	Schleswig-Holstein	”Vastustamme saksan kielen oikeinkirjoitusuudistusta”	Hyväksytty (2)
2001	Saksi	”Paikallisten säästöpankkien puolesta”	Hyväksytty
2004	Hampuri	Sairaaloiden yksityistämistä vastaan	Hyväksytty (3)
2004	Hampuri	Vaalilain uudistus	Hyväksytty (4)
2005	Saksi-Anhalt	Lastenhoidon rahoituksen leikkauksia vastaan	Kannatuskynnys (25 %) ei ylittynyt
2007	Hampuri	Suoran demokratian uudistus	Kannatuskynnys (25 %) ei ylittynyt
2008	Berliini	Pelastetaan Berliinin Tempelhofin lentokenttä	Kannatuskynnys (25 %) ei ylittynyt

(1) Parlamentin vastaehdotus hyväksyttiin.

(2) Parlamentti pyörsi päätöksensä 1999.

(3) Viranomaiset eivät noudattaneet äänestyksen lopputulosta.

(4) Vuonna 2006 parlamentti muunteli ja osittain kumosi uudistuksia.

Kaiken kaikkiaan asiasta päätetään kansanäänestyksissä vain poikkeustapauksissa: kuudestoista osavaltiosta ainoastaan kuudessa on edes järjestetty kansanäänestys ennen vuotta 2008. Suurin syy on, että suoran demokratian välineet ovat yksinkertaisesti epäkäytännöllisiä.

Kunnallinen suora demokratia

Saksassa paikallistasolla on mahdollista tehdä kansalaisaloite, kansalaispäätos ja asialista-aloite. Eri osavaltioiden menettelyt poikkeavat toisistaan paljon. Hampurin ja Baijerin kunnissa suora demokratia on käyttökelpoinen. Thüringenissa, Rheinland-Pfalzissa, Mecklenburg-Etu-Pommerissa, Saksi-Anhaltissa ja Bremenissä suoran demokratian välineillä on mahdollista pääasiassa rajoittaa ja estää joitakin päätöksiä. Hampurissa senaatilla on oikeus hylätä kansalaisten päätös.

Toisin kuin osavaltioiden päätöksenteossa, kunnissa ei ole käytössä pakollista referendumia eikä myöskään mahdollisuutta suoraan vastaehdotukseen. Niiden tilalla on paikallisviranomaisten plebiskiitti, joka on käytössä yhdessätoista osavaltiossa. Baijerissa paikallisviranomaisten plebiskiittiä on joitakin kertoja järjestetty ”vastaehdotuksena” kansalaisaloitteelle. Brandenburgissa plebiskiitti voidaan järjestää vain kuntaliitoksista päätettäessä, Ala-Saksissa muuttamaan alle kaksi vuotta aiemmin tehtyä kansalaispäätoista.

Kansalaisaloite- ja referendumimenettelyissä on – Bremeniä lukuunottamatta – kaksi vaihetta. Tueksi vaadittujen allekirjoitusten vähimmäismäärä on useimmiten hyvin korkea. Se vaihtelee kahden ja seitsemäntoista prosentin välillä. Referendumeilla ja kansalaisaloitteilla on sama allekirjoituskynnys. Aikarajoituksia allekirjoitusten keräämiselle ovat asettaneet vain Berliini, Ala-Saksi, Saarland (kuusi kuukautta) ja Thüringen (kahdeksan viikkoa),

muualla keräysaika on rajaton. Kansalaispäätoksen osalta allekirjoitusten keräämiseen annettava aika vaihtelee kuudesta viikosta kuuteen kuukauteen. Baijerissa keräysaikaa ei ole rajoitettu.

Suoralle demokratialle asetetut rajoitukset, jotka on toteutettu sulkemalla kansalaispäätosten ulkopuolelle joitakin aiheita, vaihtelevat varsin merkittävästi osavaltioittain. Yleisimmät rajoitukset liittyvät ”finanssitabuun” sekä maankäytön suunnitteluun (*Bauleitplanung*). Käytännössä kumpaakaan rajoitusta ei noudateta tiukimmassa muodossaan. Lisäksi useimmissa osavaltioissa vaaditaan suunnitelman kustannuslaskelma.

Jos paikallinen parlamentti ei hyväksy kansalaisehdotusta, se alistetaan kansanäänestykseen. Hampurissa ainoana osavaltiona aloitteen läpimenoon riittää pelkkä yksinkertainen enemmistö annetuista äänistä. Muissa osavaltioissa vaaditaan, että aloite ylittää tietyn kannatuskynnyksen, joka laskeaan kaikista äänioikeutetuista – ei siis vain äänestäneistä. Berliinin osavaltiossa ei ole säädetty kannatuskynnystä vaan ainoastaan äänikynnys, 15 prosenttia äänioikeutetuista.

Baijerin osavaltiossa ei alun perin ollut lainkaan kannatuskynnystä, vaan sen säati Baijerin perustuslaillinen tuomioistuin suoran demokratian käyttöönoton jälkeen. Oikeusistuimen päätös osoittaa, että Saksassa on vaikeuksia kunnioittaa referendumien lopputuloksia. Niin poliitikot kuin oikeusistuimet kyseenalaistavat äänestystuloksia. Perustuslaillisilla oikeusistuimilla on paljon valtaa suoran demokratian kehittymisessä. Niiden rooli on usein kansanvaltaa rajoittava.

Vuosien 1956 ja 2007 välillä Saksan kunnissa on käynnistetty yhteensä 4587 kansanäänestysmenettelyä. Niistä peräti 1753 koski Baijerin kuntia. Kansalaisten käynnistämää kansalaisaloite- ja kansalaispäätoismenettelyä on 3721 (Baijerissa 1472), ja 711

on paikallishallinnon plebiskiittejä (Baijerissa 238). Jäljelle jäävien tapausten aloitteentekijää ei tunneta. Kaikista tehdyistä aloitteista 2226 (Baijerissa 968) on johtanut kansanäänestykseen.

Saksassa on kaikkiaan 8518 kuntaa, joista noin viidesosassa on ehdotettu kansanäänestysmenettelyä. 1533 kunnassa on järjestetty vähintään yksi kansanäänestys. 69 kunnassa on kansanäänestys järjestetty useammin kuin yhden kerran ja neljässätoista kunnassa ovat kansalaiset äänestäneet yli viisi kertaa. Taulukkoon 4 on laadittu lista kymmenestä eniten suoraa demokratiaa käyttävästä kaupungista Saksassa.

Saksan eniten suoraa demokratiaa käyttävät kaupungit vuoteen 2007 asti

Kaupunki, osavaltio	asukasluku	Kansanäänestyksiä	kansalaisaloitteita ja -ehdotuksia
Erlangen, Baijeri	102 400	13	17
Regensburg, Baijeri	128 600	10	16
Coburg, Baijeri	42 300	8	11
München, Baijeri	1 247 900	7	20
Passau, Baijeri	50 700	5	15
Hampuri-Nord	283 200	4	12
Augsburg, Baijeri	259 200	3	18
Dresden, Saksi	483 600	2	13
Hampuri-Wandsek	408 000	1	19
Nürnberg, Baijeri	493 600	1	14

Eniten äänestyksiä järjestetään julkiseen koulutukseen ja sosiaaliturvaan liittyvissä asioissa, liikennekysymyksissä ja taloutta koskevissa kysymyksissä. Eri osavaltioissa kansanäänestyksissä korostuvat eri teemat. Teemoittumiseen vaikuttaa se, kuinka paljon asioita on suljettu suoran demokratian menet-

telyiden ulkopuolelle. Erityisen merkittäviä ovat maankäytön suunnitteluun liittyvät rajoitukset.

Kansalaisten käynnistämistä aloite- ja referendummenettelyistä kaikkiaan 28 prosenttia julistettiin epäpäteviksi. Virheellisten menettelyiden osuus vaihtelee osavaltioittain 15 ja 57 prosentin välillä.

Suoran demokratian kansanäänestysten ja plebiskiittien lopputulokset on listattu taulukossa.

Kansanäänestysten lopputulokset

	Suoran demokratian kansanäänestykset (%)	Viranomaisplebiskiitit (%)
Hyväksytty	48	61
Kynnys ei ylittynyt	17	5
Hylätty	33	30
Epäonnistui (syy tuntematon)	2	4

Kansalaisaloitteiden kasvanut määrä viittaa siihen, että suoran demokratian menettelyille on entistä enemmän tarvetta. Baijerin tarkastelu osoittaa, että mitä paremmin suora demokratia on suunniteltu, sitä useammin sitä käytetään.

Sveitsiin verrattuna Saksassa kansalaiset joutuvat ylittämään huomattavasti korkeampia aitoja yrittäessään vaikuttaa suoran demokratian keinoin. Joskus aidat estävät vaikuttamisen kokonaan. Monet kansalaisaloitteet julistetaan epäpäteviksi; monet kansanäänestykset epäonnistuvat, kun aloite ei ylitä asetettua kannatuskynnystä. Kaikkiaan suora demokratia on Saksassa vielä marginaalinen ilmiö ja maassa on monia kuntia, joissa ei ole mitään kokemusta suorasta demokratiasta. Kuitenkin yhä laajemmin ymmärretään, että tullakseen elävämäksi ja vahvistuakseen saksalainen demokratia tarvitsee vahvempia suoran demokratian välineitä ja menettelyjä.

SUORAN DEMOKRATIAN SANASTO

ASIALISTA-KANSALAISALOITE Suoran demokratian menettely, jonka avulla tietty määrä kansalaisia voi tehdä ehdotuksen (esim. valmiin lakiehdotuksen), jota lainsäätäjän täytyy käsitellä, mutta josta ei toimiteta kansanäänestystä.

FINANSSIREFERENDUMI tarkoittaa sitä, että viranomaisen (esim. eduskunnan) päätös julkisen rahan käytöstä alistetaan kansanäänestykselle. Finanssireferendumi tarkoittaa esim. sitä, että yksittäisestä tai säännöllisesti toistuvasta julkisesta menosta, joka ylittää määrätyn summan, päätetään kansanäänestyksessä joko aina (pakollinen finanssireferendumi) tai kun ryhmä kansalaisia niin vaatii (valinnainen finanssireferendumi).

HALLINTOREFERENDUMI Äänioikeutettujen kansalaisten oikeus vaatia kansanäänestys hallinnollisesta päätöksestä. Finanssireferendumi on yksi hallintoreferendumin muoto.

KANSALAISALOITE on suoran demokratian menettely ja poliittinen oikeus, jonka avulla tietty määrä kansalaisia voi asettaa oman ehdotuksensa poliit-

tiselle asialistalle ja käynnistää kansanäänestyksen asiasta. He voivat ehdottaa esimerkiksi perustuslain muuttamista tai uutta lakia tai voimassa olevan lain kumoamista. Kansanäänestyksen järjestäminen ei ole viranomaisten päätettävissä. Mikäli eduskunta ottaa kielteisen kannan, ehdotus on alistettava kansanäänestyksessä päätettäväksi, jos aloitteentekijät niin haluavat. Hyvin muotoiltuun kansalaisaloitemenettelyyn kuuluu, että aloitteentekijöillä on oikeus vetää aloitteensa takaisin.

KANSALAI SPÄÄTÖS käytetään tässä kirjassa synonyymina sanalle ”kansalaisreferendumi”.

KANSALAI SREFERENDUMI on referendumi, joka järjestetään kun tietty määrä kansalaisia niin vaatii.

KANSANÄÄNESTYS on väline, jolla poliittinen asiakysymys alistetaan äänioikeutettujen kansalaisten päätettäväksi (sitova kansanäänestys) tai jolla kysytään äänioikeutettujen kansalaisten mielipide johonkin asiakysymykseen (neuvoa-antava kansanäänestys).

KUMOAMISREFERENDUMI (referendum abrogativo) Kansanäänestysmenettely, jonka kohteena on tietty voimassa oleva laki tai asetus; päätöksellään äänestäjät pitävät sen edelleen voimassa tai kumoavat sen.

LAKIKANSALAI SALOITE Lakialoitteella ryhmä kansalaisia voi vaatia, että uusi laki säädetään tai vanhaa lakia muutetaan tai kumotaan. Asia on alistettava kansanäänestyksessä päätettäväksi.

LAKIKANSALAI SREFERENDUMI Ryhmällä kansalaisia on oikeus vaatia, että eduskunnassa säädetty laki alistetaan kansalaisten päätettäväksi. Parlamentaarissa järjestyksessä syntynyt laki voi tulla voimaan

vasta sen jälkeen kun äänestäjät ovat hyväksyneet sen kansanäänestyksessä.

NEUVOA-ANTAVA KANSANÄÄNESTYS on plebiskiitin synonyymi (ks. myös kansanäänestys).

OSALLISTAVA DEMOKRATIA Modernia, hyvin toimivalla suoralla demokratialla täydennettyä edustuksellista demokratiaa.

PAKOLLINEN REFERENDUMI tarkoittaa, että tietyistä perustuslaissa tai laissa säädetyistä asioista pitää toimittaa kansanäänestys.

PERUSTUSLAKIKANSALAI SALOITE Perustuslakikansalaisaloitteella ryhmä kansalaisia voi vaatia, että perustuslakia muutetaan tai uudistetaan. Asia on alistettava kansanäänestyksessä päätettäväksi.

PERUSTUSLAKIREFERENDUMI on referendumi perustuslain muuttamisesta tai uudesta perustuslaista.

PLEBISKIITTI Kansanäänestys, joka toimitetaan yksinomaan vallanpitäjien (presidentin, hallituksen, eduskunnan) aloitteesta. Usein, esimerkiksi Suomessa, plebiskiitti on muodoltaan vain neuvoa-antava kansanäänestys: äänestystulos ei ole sitova. Plebiskiitti on väline, jolla valtaa pitävät pyrkivät oikeuttamaan omaa vallankäyttöänsä eli vahvistamaan tai pelastamaan valtaansa kansan(äänestyksen) avulla. Tarkoituksena ei ole, että kansalaiset osallistuisivat päätöksentekoon (demokratian toteuttaminen), vaan kansanäänestyksellä hallitus pyrkii osoittamaan, että sen harjoittamaa politiikkaa kannatetaan.

REFERENDUMI on suoran demokratian menettely, joka sisältää kansanäänestyksen asiakysymyksestä:

äänestäjät joko hyväksyvät tai hylkäävät sen. Äänestyksen kohteena voi olla esim. perustuslain muutos tai eduskunnan hyväksymä laki tai kansalaisaloite. Huom: kansanäänestysmenettely, joka on yksinomaan viranomaisten kontrollissa, ei ole referendum vaan plebiskiitti.

SITOVA KANSANÄÄNESTYS ks. kansanäänestys

SUORA DEMOKRATIA merkitsee sitä, että kansalaiset käyttävät valtiovaltaa suoraan itse, esimerkiksi toimiessaan lainsäätäjinä. Tämä on ratkaiseva ero välilliseen demokratiaan, jossa lainsäädäntövaltaa käyttää eduskunta.

SUORAN DEMOKRATIAN MENETTELY a) sisältää kansalaisten oikeuden osallistua suoraan poliittiseen päätöksentekoprosessiin asiakysymyksistä ja samalla b) toimii vallan jakamisen välineenä, joka antaa kansalaisille päätösvaltaa. Seuraavat menettelyn tyypit voidaan erottaa toisistaan: referendumit, aloitteet. Referendumin eri muotoja ovat kansalais- ja pakollinen referendum. Aloitteen eri muotoja ovat kansalaisaloite, viranomaisvähemmistön aloite ja asialista-kansalaisaloite.

VALINNAINEN REFERENDUMI on referendum, joka järjestetään, kun ryhmä kansalaisia tai joku viranomainen sitä vaatii.

VAALIOIKEUS on oikeus äänestää vaaleissa ja asettua ehdokkaaksi.

VAIHTOEHTOEHDOTUS on vastaehdotuksen synonyymi.

VASTAEHDOTUS Vaihtoehtoinen ehdotus kansalaisaloitteen tai referendumin ehdotukselle. Kansanää-

nestyksessä päätetään samalla vastaehdotuksesta ja kansalaisaloitteen (tai referendumin) ehdotuksesta. Vastaehdotuksen tekijänä voi olla joko viranomainen (esim. eduskunta) tai ryhmä kansalaisia.

ÄÄNESTYSOIKEUS on oikeus äänestää kansanäänestyksessä, jossa päätetään asioista.

ÄÄNIOIKEUS käytetään nykyään synonyymina sanalle ”vaalioikeus”, se on oikeus äänestää vaaleissa, joissa päätetään henkilöistä.



Tekniikan tri, VTK **Rolf Büchi** on Helsingissä asuva tutkija. Hän on toiminut vuodelta 1991 rajat ylittävää demokratiaa ajavassa eurotopia-verkostossa ja vuodelta 2001 suoran demokratian think tankissa The Initiative and Referendum Institute Europe. Työssään hän keskittyy kehittämään työkaluja – opintomatkoja,

kirjoja, DD-Navigator internettiin, joilla voi tutustua suoran demokratian maailmaan.

Nadja Braun on Bernin yliopistosta valmistunut oikeustieteen tohtori, hän on suorittanut myös MBA-tutkinnon Salzburgin yliopistossa. Braun työskentelee Sveitsin Liittokanslerin virastossa lakiasiainosaston päällikkönä. Hän työskenteli aiemmin viraston poliittisella osastolla, jossa hänen työnsä liittyi kansanäänestyksiin ja kansalaisaloitteisiin liittovaltion tasolla.



Bruno Kaufmann on työskennellyt demokratian, konfliktin ja kehitysasioiden parissa 1980-luvun puolivälistä alkaen. Hän koordinoi eurooppalaista verkostoa. Verkosto valmisti ”ylikansallista perustuslakia, johon sisältyisi oikeus suoraan demokratiaan”. Kaufmann on myös IRI:n, Initiative & Referendum

Institute European ensimmäinen johtaja. IRI on koulutus- ja tutkimusinstituutti saksalaisessa Marburgin yliopistossa. Kaufmann on työskennellyt toimittajana Sveitsin yleisradiossa, *Tagesanzeiger*- ja *Die Weltwoche* -lehdissä, ja *Die Zeit*issa. Sveitsissä syntynyt Bruno Kaufmann asuu nykyisin Ruotsissa.

Into-pamfletit

1. Hanna Kuusela
ja Mika Rönkkö (toim.):
Puolueiden kriisi
2. Mahatma Gandhi:
Vapaudesta – Hind swaraj
3. Tere Vadén (toim.): Linkolan
ajamana
4. Meri Lähteenoksa: Viisas arki
5. Chris Lang: Tehtaan varjossa



6. Juha Piikkarainen:
Kapinakenraalin päiväkirja



7. Martina Reuter ja Ruurik
Holm: Koulu ja valta

Tuoreita
ajatuksia
maailman
mullistamiseksi.

into
pamfletti