Kimmo Grönlund ASIANTUNTIJALAUSUNTO

Perustuslakivaliokunnalle

Viite: HE 15/2017 vp / Asiantuntijapyyntö

Kiitän pyynnöstänne tulla kuulluksi asiantuntijan ominaisuudessa teemasta ”hallituksen esityksen sisältämä vaaleja koskeva lainsäädäntö kansanvaltaisuuden, kansalaisten vaikuttamisen ja demokratian kannalta”. Valitettavasti en pääse kuultavaksi, mutta lausun aiheesta seuraavaa:

Maakuntauudistus on suuri hallinnollinen ja demokraattinen uudistus. Suomeen syntyy uusi, painoarvoltaan merkittävä hallinnon välitaso kuntien ja valtion välille. Maakuntien päätarkoitus on sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestäminen itsehallintoperiaatteella, mutta niillä on myös merkittävä asema esim. aluekehittämisen ja –suunnittelun saralla. Hallituksen esitys on maakuntahallinnon suhteen *konservatiivinen*, se pohjautuu edustuksellisen vaalidemokratian mallille.

Kun Suomeen saatiin yleinen ja yhtäläinen, sukupuolesta ja yhteiskunnallisesta asemasta riippumaton äänioikeus vuonna 1906, uudistus oli valtava. Demokraattiset vaalit toimivat länsimaissa myös joukkopuoluejärjestelmän synnyn katalysaattorina. Pitkään poliittiset puolueet edustivat melko yksiviivaisesti tiettyjä väestöryhmiä. Äänestäminen oli luokkaäänestämistä ja vaalidemokratia kansanvaltaa. Yhteiskunta on kuitenkin muuttunut puoluejärjestelmää nopeammin. Enää äänestäminen ei ole itsestään selvää, puoluevalinnasta puhumattakaan. Siksi 2010-luvun demokratia on muutakin kuin vaaleja. *Tärkeä periaate demokratian toteutumiselle on, että kaikki ne ihmiset, joita päätökset koskevat, tulevat huomioon otetuiksi päätöksenteossa.* Monissa maissa tehdään demokraattisia uudistuksia, joilla pyritään vaalidemokratiaa syvemmälle ihmisten osallistamisessa. *Suomen maakuntaitsehallintouudistus on mahdollisuus ottaa käyttöön uusia osallistumismuotoja demokratian tueksi.*

Hallituksen esityksen perusteluissa on paljon hyviä ideoita *uusien osallistumismuotojen* (esim. kansalaisraadit, osallistuva budjetointi) käyttöön ottamiseksi. Siksi on valitettavaa, että mikään niistä ei ole päässyt lakiesityksiin, vaan jokainen maakunta voisi valtuustonsa päätöksellä kehittää oman mallinsa. Mielestäni kansalaisten yhdenvertaisuuden kannalta on tärkeää, että maakuntalain 5. luku ”Maakunnan asukkaiden osallistumisoikeus” säätäisi *vähimmäistoimintatavoista*, joita kaikissa maakunnissa on oltava. Sen lisäksi maakunnat voisivat itsenäisesti lisätä suoran

osallistumisen keinoja. Mikäli kaikki jää vapaaehtoisuuden varaan, on vaarana, että uusia vaikuttamismuotoja ei oteta käyttöön. Näin maakuntauudistuksen kauniina tavoitteena oleva kansanvallan vahvistaminen jää haaveeksi. Tuloksena voi olla pelkän puoluevallan lisääminen.

Vaalidemokratia on jatkossakin Suomen kansanvallan kulmakivi, mutta nyt meille tarjoutuu ainutlaatuinen mahdollisuus olla innovatiivisia. Maakuntien hallintoon tulisi vaaleilla valitun valtuuston ohella luoda tavallisista kansalaisista koostuva *kansalaisraati* (muistuttaa esitystekstin ”asukasraatia”, asukasraati on mielestäni huono nimitys, koska se vie ajatukset asuintaloon ja asukastoimintaan). Kansalaisraati voisi olla esim. kaksi kertaa maakuntavaltuuston suuruinen eli vähintään 118 – 198 (valtuustot 59 – 99) maakunnan koon mukaisesti (maakuntalaki 18 §). Mikäli mahdollisia äänestyksiä varten haluttaisiin pariton luku, voisi koko olla 119 – 199. *Kansalaisraatiin valittaisiin edustajat siten, että ne olisivat edustava otos maakunnan asukkaista*. Valinta ei perustuisi vaaliin eikä poliittisiin voimasuhteisiin, vaan mielipidetutkimuksista tuttuun satunnaisotosmenetelmään, johon voisi yhdistää ositetun otannan (stratified sample) menetelmän, siten että eri kunnat, eri ikäiset asukkaat ja miehet ja naiset tulisivat edustetuiksi raadissa oikeassa suhteessa. Raadin toimikausi vastaisi maakuntavaltuuston toimikautta.

Kansalaisraadilla olisi maakuntavaltuustoa ja –hallitusta tukeva rooli. Se kokoontuisi täysistuntoon esim. kaksi kertaa vuodessa. Muuten se kokoontuisi pienryhmissä. Kansalaisraati toimisi maakuntahallinnon ja –valtuuston apuna silloin, kun *halutaan selvittää maakunnan asukkaiden harkittua mielipidettä*. Maakuntavaltuustolla ja tarvittaessa kansanäänestyksellä, joka mielestäni voisi olla sitova eikä neuvoa-antava kuten lakiesityksessä sanotaan, olisi lopullinen päätösvalta. *Raadilla annettaisiin myös mahdollisuus nostaa asioita maakuntavaltuuston käsittelyyn*. Lisäksi esitän, että 24 § mukainen aloiteoikeus säädettäisiin niin, että *kansalaisraatia on kuultava aloitteiden suhteen.* Näin maakuntavaltuusto saisi käyttöönsä ”luotettavan informaatiolähteen” maakunnan asukkaiden harkitusta kannasta. Raati olisi hierarkiassa nuorisovaltuustoa ja vammaisneuvostoa ”tärkeämpi” ja se voisi halutessaan enemmistöpäätöksellä päättää maakunnallisen kansanäänestyksen järjestämisestä itsenäisesti. Näin edustukselliseen demokratiaan keskeisesti kuuluvan vastuuvaatimuksen voisi esittää kansalaisraadin kautta myös vaalien välillä. Kansalaisraatimalli on eduskunnan niin halutessa mahdollista laatia maakuntalakiin melko nopealla aikataululla. Suomessa on asiantuntemusta niin oikeusministeriön demokratia-, kieli- ja perusoikeusasioiden yksikössä kuin politiikan tutkijoiden piirissä. Näiden välisellä yhteistyöllä voisi toteuttaa lakitekstiin sopivan mallin ennen syksyä 2017.

*Kielivähemmistön vaikuttamistoimielin*27 § on tärkeä, mutta vaarana on sen jääminen hampaattomaksi. Laissa tulisi tarkoin määritellä elimen toimivalta suhteessa maakuntahallitukseen ja -valtuustoon. Perustuslain ja kielilain vaatimusten toteuttamisessa maakunnan tasolla *kielivähemmistön vaikuttamistoimielimellä tulisi olla merkittävä painoarvo.*

Maakuntavaltuusto ja sen valitseminen. On hyvä asia, että koko maakunta muodostaa yhden vaalipiirin, jossa puolueiden ja muiden listojen ehdokkaat kilpailevat kaikkien maakunnan täysi-ikäisten asukkaiden äänistä d'Hondtin suhteellisuusjärjestelmän mukaisesti. Hallitus esittää vaaliliitojen sallimista maakuntavaaleissa. Olen asiasta eri mieltä äänestäjien ”kuluttajasuojan” näkökulmasta. Koska kyseessä on uusi hallinnon taso ja kokonaan uudet vaalit, on tässä yhteydessä helpompi poiketa jo totutusta vaalilainsäädännöstä. Vaaliliitot toimivat d'Hondtin mallissa aivan samalla tavoin kuin puoluelistat, eikä äänestäjä voi vaaliliiton ehdokasta äänestäessään tietää, mille puolueelle hänen äänensä viime kädessä menee. Vaaliliittoja on perusteltu eduskuntavaaleissa sillä, että erityisesti pienissä vaalipiireissä piilevä äänikynnys on korkea, eikä pienillä puolueilla ole mahdollisuuksia saada edustajaansa läpi ilman vaaliliittoa. Maakuntavaaleissa, joissa valitaan maakunnasta riippuen vähintään 59 – 99 edustajaa per maakunta, ei piilevä äänikynnys muodostu samanlaiseksi ongelmaksi. Sen vuoksi on demokratian toteutumisen kannalta tärkeää, että äänestäjä tietää miten hänen äänensä vaikuttaa maakuntavaltuuston koostumukseen. *Ehdotan, että vaalilain uusi 143 c § muutettaisiin niin, että mahdollisuus muodostaa vaaliliitto poistettaisiin* ja 143 i § ”ilmoitus vaaliliitosta” poistettaisiin. Valitsijamiesyhdistysten mahdolliseen yhteislistaan tämä ei vaikuttaisi. Vaalien tuloksen laskennasta poistettaisiin kohta 143 l § poistettaisiin vaaliliitot.

Maakuntavaalien järjestäminen samaan aikaan kuntavaalien kanssa on mielestäni kannatettava linjaus. Lisäksi olen sitä mieltä, että kaikkialla Suomessa tulee siirtyä käyttämään sähköistä äänioikeusrekisteriä, jonne merkittäisiin tieto äänioikeuden käyttämisestä (3 luku, 18 §).

Maakuntaitsehallintomalli ja kansan hyväksyntä. Ensimmäisten maakuntavaalien toimittaminen tammikuun 2018 presidentinvaalin yhteydessä tuntuu melko optimistiselta. Maakuntauudistukseen liitetty kiire on aiheuttanut turhan paineen lainsäädännön valmistelulle ja päätöksenteolle. Se näkyy erityisesti hallituksen esityksen perustelujen ja varsinaisen ehdotetun lainsäädännön erona, ainakin uusien demokraattisten vaikuttamismuotojen osalta. *Demokratiaan kuuluu, että kansa voi ottaa kantaa suurin poliittista järjestelmää koskeviin uudistuksiin.* Vuoden 2015 eduskuntavaaleissa ei nyt hallituksen esitykseen sisältyvää mallia ollut olemassa. Sen vuoksi olisi kansanvallan kannalta tärkeää, että näin suuri hallinnollinen uudistus hyväksyttäisiin kaksilla

valtiopäivillä, ja että välissä pidettäisiin eduskuntavaalit (en ole juristi, joten en lähde ottamaan kantaa mahdolliseen perustuslain säätämisjärjestystarpeeseen maakuntalain osalta). Toinen vaihtoehto olisi, että *vuoden 2018 presidentinvaalin yhteydessä järjesttäisiin neuvoa-antava kansanäänestys maakuntaitsehallinnosta.* Näin hallitus ja lait viime kädessä hyväksyvä eduskunta hakisivat ehdotukselle kansan mandaatin. Ensimmäiset maakuntavaltuustot, mikäli malli hyväksyttäisiin, voisi valita eduskuntavaalien 2019 yhteydessä.

Lyhyesti kertauksena asiantuntijalausuntoni:

1. **Hallituksen esityksen mukainen maakuntaitsehallinto voi tuoda väliportaan päätöksenteon ja hallinnon kansalaisille läheisemmäksi.**
2. **Hallituksen esitys on suuri hallinnollinen ja demokratiaa muuttava uudistus, jolle ei ole vaaleissa haettu kansan hyväksyntää.**
3. **Esitys nojaa liiaksi vaalidemokratian periaatteelle. Uudet osallistumismuodot jäävät maakuntien harkinnan varaan. Vaarana on puoluevallan vahvistuminen tavoitteena olevan kansanvallan vahvistumisen sijaan.**
4. **Lain 5. lukuun on lisättävä vähimmäisvaatimukset uusista osallistumistavoista. Konkreettisesti jokaiseen maakuntaan tulee luoda maakuntavaltuuston ja –hallituksen työtä tukemaan *kansalaisraati*, joka edustaa satunnaisesti valittuja maakunnan asukkaita monipuolisesti. Se voisi lisätä päätöksenteon läpinäkyvyyttä, hyväksyttävyyttä ja pitkällä aikavälillä luottamusta maakuntahallintoon instituutiona.**

Berliini, Suomen kulttuuri- ja tiedeinstituutti, 10.5.2017,

Kimmo Grönlund
Valtio-opin professori, yhteiskuntatieteen tutkimuslaitoksen johtaja, Åbo Akademi
Suomen vaalitutkimuskonsortion puheenjohtaja
Euroopan politiikan tutkijoiden demokraattisten innovaatioiden pysyvän tutkijaryhmän puheenjohtaja