Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle asiakirjasta Demokratiapoliittinen toimintaohjelma (O 18/2017 vp)

26.9.2017
Heikki Paloheimo
Valtio-opin emeritusprofessori, Tampereen yliopisto
heikki.paloheimo@uta.fi

Tiivistelmä

- 2000-luvulla käynnistynyt demokratiapolitiikka kohdistuu maamme demokratian toimivuuden kannalta tärkeisiin kysymyksiin. Demokratiapoliittiseen toimenpideohjelmaan liittyvät hankkeet ovat tarpeellisia. Kansalaisaloitteen käyttöönotto on osoittautunut menestykselliseksi.
- Maassamme käytettävä vaalijärjestelmä tulisi uudistaa uudenlaisella vaalitavalla, joka pienentää piilevää äänikynnystä ja parantaa poliittisen suhteellisuuden toteutumista heikentämättä alueellisen edustavuuden toteutumista.
- Vaalijärjestelmää tulisi perustuslakivaliokunnan mietinnössään 3/2014 esittämällä tavalla uudistaa niin, että äänestäjä voisi äänestää joko henkilöä tai puoluetta mutta jossa puolue-elimet eivät asettaisi järjestykseen, vaan valituiksi tulisivat eniten henkilökohtaisia ääniä saaneet ehdokkaat kuten nytkin.
- Puolueiden väliset vaaliliitot tulee kieltää.
- Sote- ja maakuntauudistus tulee toteuttaa niin, että se edistää demokratian toimivuutta ja antaa kansalaisille kannustimia osallistua maakuntavaaleihin.
- Kuntalakiin ei tule lisätä mahdollisuutta pormestarin valitsemiseksi suoralla kansanvaalilla.
- Demokratiapolitiikassa tulee pyrkiä vahvistamaan puolueiden asemaa edustuksellisen demokratian keskeisinä toimijoina. Se olisi omiaan lisäämään kansalaisten kiinnostusta vaaleja kohtaan.
- Demokratiapolitiikalla on edistettävä kansalaiskasvatusta kouluissa ja vapaassa kansalaistoiminnassa.
- Parlamentaaristen komiteoiden käyttö suurten poliittisten hankkeiden valmistelussa voisi vahvistaa puolueiden asemaa edustuksellisen demokratian keskeisinä toimijoina tavalla, joka lisää kansalaisten kannustimia vaikuttaa politiikkaan vaaleissa äänestämällä.
- Vaalijärjestelmän uudistuksella voidaan vahvistaa poliittisten puolueiden asemaa poliittisessa päätöksenteossa, kasvattaa äänestysaktiivisuutta ainakin vähän ja pienentää sosioekonomisten ryhmien välisiä eroja vaaliosallistumisessa.
- Suurilla etujärjestöillä on omilla toimialoillaan paljon vaikutusvaltaa poliittiseen päätöksentekoon. Lobbaamistoiminnan julkisuutta tulisi lisätä.

Demokratiapoliittisen toimintaohjelman tavoitteet

Demokratiapoliittisen toimintaohjelman tavoitteena on vastata demokratiaan liittyviin haasteisiin sekä edistää ja konkretisoida kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien toteutumista perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaisesti. Toimenpideohjelman 37 toimenpidekokonaisuuden painopistealueina ovat yhdenvertaiset osallistumismahdollisuudet ja uudet osallistumistavat, kunta- ja aluedemokratia, avoin

hallinto ja kuuleminen, järjestö- ja vapaaehtoistoiminnan toimintaedellytykset, demokratiakasvatus sekä yhteiskunnallinen toimintaympäristö ja keskusteluilmapiiri.

2000-luvulla käynnistynyt demokratiapolitiikka kohdistuu maamme demokratian toimivuuden kannalta tärkeisiin kysymyksiin. Demokratiapoliittiseen toimenpideohjelmaan liittyvät hankkeet ovat tarpeellisia. Kansalaisaloitteen käyttöönotto on osoittautunut menestykselliseksi. Demokratiapoliittisessa toimintaohjelmassa on runsaasti hankkeita, joiden toteuttamisella voi arvioida olevan myönteisiä vaikutuksia demokratian toimivuuteen maassamme. En luettele lausunnossani hankkeita, joiden toteuttamisella arvelen olevan myönteisiä vaikutuksia demokratian toimivuudelle. Sen sijaan otan esille joitakin näkökulmia, joita demokratiapoliittisen toimintaohjelman täytäntöönpanossa olisi hyvä ottaa esille.

Vaalijärjestelmä

Maassamme käytettävän vaalijärjestelmän uudistamista on toimikunnissa ja työryhmissä pohdittu useiden vuosikymmenien ajan. Suurimpana ongelmana on pidetty pienten vaalipiirien korkeaa piilevää äänikynnystä. Vaalipiirien kokoerot vaikuttavat vaaleihin monin tavoin. Pienissä vaalipiireissä on suuria vaalipiirejä enemmän puolueita, jotka eivät aseta vaaliin lainkaan ehdokkaita, koska pitävät selvänä, ettei oman puolueen ehdokkaalla ole vaalipiirissä mahdollisuuksia tulla valituksi. Pienissä vaalipiireissä on suhteellisesti suuria vaalipiirejä enemmän äänestäjiä, jotka antavat vaalissa äänensä jonkin muun kuin parhaana pitämänsä puolueen ehdokkaalle. Hyvän vaalijärjestelmän tulisi olla sellainen, missä äänestäjällä on mahdollisimman vähän kannustimia antaa ääntään muulle kuin parhaana pitämälleen vaihtoehdolle. D-Hondtin vaalitapaan perustuva vaalijärjestelmämme suosii suuria puolueita pienten kustannuksella sitä enemmän, mitä pienemmästä vaalipiiristä on kysymys.

Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan useita kertoja kiinnittänyt huomiota näihin epäkohtiin. Perustuslakivaliokunnan lausunnon pohjalta eduskunta on vuoden 2015 valtiopäivillä hyväksynyt vaalijärjestelmän uudistamisesta seuraavan lausuman: ”Eduskunta edellyttää, että suomalaisen vaalijärjestelmän kehittämiseksi ja vaalilainsäädännön uudistamiseksi käynnistetään parlamentaarinen valmistelu, jossa otetaan huomioon perustuslakivaliokunnan kannanotot. Eduskunta painottaa, että valmistelun tulee olla avointa ja siinä tulee laaja-alaisesti ja ennakkoluulottomasti selvittää erilaisia vaihtoehtoja, joilla parhaiten voidaan lisätä vaalijärjestelmämme toimivuutta ja nostaa äänestysaktiivisuutta, parantaa vaalien suhteellisuutta, pienentää ns. piilevää äänikynnystä ja turvata alueellinen edustavuus.”

Demokratiapoliittisessa toimintaohjelmassa eduskunnan lausumaa ei mainita. Lausuman sisältämien tavoitteiden yhtäaikainen toteuttaminen edellyttää vaalijärjestelmään suurehkoja muutoksia. Pelkällä vaalipiirien koon kasvattamisella poliittisen suhteellisuuden parantamiseksi ja piilevän äänikynnyksen madaltamiseksi näitä tavoitteita ei voida saavuttaa. Nykyinen vaalitapamme on poliittisen ja suhteellisuuden ja alueellisen edustavuuden suhteen kuin kiikkulauta. Vaalipiirien kokoa kasvattamalla ja niiden lukumäärää pienentämällä voidaan parantaa poliittisen suhteellisuuden toteutumista, mutta se tapahtuu alueellisen edustavuuden kustannuksella. Vastaavasti alueellista edustavuutta voitaisiin parantaa vaalipiirien kokoa pienentämällä ja niiden lukumäärää lisäämällä, mutta se tapahtuu poliittisen suhteellisuuden kustannuksella.

On monia erilaisia vaalitapoja, joilla voidaan pienentää piilevää äänikynnystä ja parantaa poliittisen suhteellisuuden toteutumista ilman että alueellinen edustavuus heikkenee. Vaalitavan uudistus tähän suuntaan olisi omiaan lisäämään äänestysaktiivisuutta.

- Maassamme käytettävä vaalijärjestelmä tulisi uudistaa uudenlaisella vaalitavalla, joka pienentää piilevää äänikynnystä ja parantaa poliittisen suhteellisuuden toteutumista heikentämättä alueellisen edustavuuden toteutumista.

Maamme vaalijärjestelmä on henkilökeskeisempi kuin useimmissa muissa maissa käytettävät suhteellisen vaalitavan muodot. Vaikka se sopiikin hyvin aikamme yksilökeskeiseen ilmapiiriin, se tuo myös vaalikampanjaan ja vaaliosallistumiseen omat ongelmansa. Äänestysvalinnan tekeminen satoja tai ainakin kymmenittäin ehdokkaita sisältävästä ehdokaslistojen yhdistelmästä on vaikeampi ja enemmän informaatiota edellyttävä valintatehtävä kuin pelkkä valinta puolueiden välillä. Mitä pienempi on henkilön kiinnostus politiikkaa kohtaan ja mitä heikompi on hänen poliittinen lukutaitonsa sitä suuremmalla todennäköisyydellä henkilö tällöin jättää äänestämättä.

Vaaliasetelmien selkiinnyttämisen kannalta olisi eduksi puolueiden asema korostuisi vaaleissa nykyistä enemmän. Pitkiä listoja vaaleissaan käyttävässä Ruotsissa vaalijärjestelmää on uudistettu siten, että äänestäjä voi puoluevalinnan sijasta antaa äänensä myös yksittäiselle ehdokkaalle. Jos ehdokas saa riittävästi henkilööääniä, hänen järjestyssijansa puolueen listalla nousee ylemmäksi. Suomessa saman kaltainen uudistus voitaisiin tehdä käänteisesti. Valtioneuvoston demokratiapoliittisesta selonteosta antamassaan lausunnossa (PeVM 3/2014) perustuslakivaliokunta on ottanut tähän asiaan kantaa: ”Valiokunta katsoo, että Suomessa voitaisiin selvittää mahdollisuuksia henkilövaalijärjestelmän täydentämiseen. Yksi vaihtoehto voisi olla tietynlainen sekamalli, jossa äänestäjä voisi äänestää joko henkilöä tai puoluetta mutta jossa puolue-elimet eivät asettaisi järjestykseen, vaan valituiksi tulisivat eniten henkilökohtaisia ääniä saaneet ehdokkaat kuten nytkin.” Valtioneuvoston demokratiapoliittisessa toimintaohjelmassa perustuslakivaliokunnan kannanottoa ei oteta esille.

Myös vaaliliittojen kiellolla voidaan parantaa äänestäjän kuluttajansuojaa vaaleissa. Jos vaalijärjestelmää uudistetaan niin, että poliittinen suhteellisuus toteutuu nykyistä paremmin, puolueiden tarve vaaliliittojen tekemiseen vähenee.

- Vaalijärjestelmää tulisi perustuslakivaliokunnan mietinnössään 3/2014 esittämällä tavalla uudistaa niin, että äänestäjä voisi äänestää joko henkilöä tai puoluetta mutta jossa puolue-elimet eivät asettaisi järjestykseen, vaan valituiksi tulisivat eniten henkilökohtaisia ääniä saaneet ehdokkaat kuten nytkin.
- Puolueiden väliset vaaliliitot tulee kieltää.

Sote- ja maakuntauudistus

Sote- ja maakuntauudistuksessa Suomeen on tulossa kunnan ja valtion väliin uusi itsehallinnollinen taso. Demokratian näkökulma ei kuitenkaan näytä olevan keskeisimpiä asioita sote- ja maakuntauudistuksen valmistelussa. Maakuntavaltuustot on suunniteltu valittavaksi suoralla vaalilla kunnanvaltuustojen tapaan. Maakunnille ei kuitenkaan ole tulossa omaa verotusoikeutta ja soteuudistusta suunnitellaan tavalla, jossa maakuntien itsehallinto jää kapeaksi. Rahat tulevat valtion budjetista ja valtiovarainministeriö ohjaa yksityiskohtaisesti maakuntia sotemäärärahojen käytön suhteen. Palveluiden tuotannon osalta sosiaali- ja terveysministeriön ohjaus on vahvaa.

Kuntavaaleissa äänestysaktiivisuus on viime vuosikymmeninä pienentynyt tuntuvasti samaan aikaan kun kuntien vastuulla olevien, kuntalaisten elämään vaikuttavien tehtävien määrä on kasvanut. Tämä saattaa ensi silmäyksellä vaikuttaa hämmentävältä. Tarkemmin ajatellen se ei kuitenkaan ole kovin hämmentävää. Kuntien lakisääteisten tehtävien määrä on vuosikymmenestä toiseen kasvanut, ja kuntien harkintavalta näiden tehtävien toteuttamisessa on kaventunut. Kuntien tehtävämäärän kasvaessa entistä suurempi osa kuntien tehtävistä on siirretty erilaisten kuntayhtymien hoidettavaksi.

Hyvin toimivan demokratian kannalta syntyy tällöin kaksi pulmaa. Hyvin toimivassa demokratiassa kansalaiset tietävät ketkä ovat vastuussa päättymässä olevan vaalikauden aikana harjoitusta politiikasta. Niin ikään he tietävät, minkälaisia vaihtoehtoja vaaleissa on tarjolla ja miten eri puolueiden tarjoamat vaihtoehdot eroavat toisistaan. Nykyisen kaltaisessa kunnalliselämässä kumpikaan näistä vaihtoehdoista ei toteudu kovin hyvin. Laajalti käytössä oleva kuntayhtymähallinto hämärtää äänestäjälle kuvan siitä, ketkä ovat vastuussa päättymässä olevan vaalikauden aikana harjoitetusta politiikasta. Tiukka lainsäädäntöohjaus edistää kuvaa, että asioiden hoito ei kovin paljon muutu riippumatta siitä, minkälaisella vallanjaolla kunnan asioista vaalien jälkeen hoidetaan. Lopputuloksena suuri osa kuntalaisista jättää kuntavaaleissa äänestämättä.

Kun kuva siitä, ketkä ovat vastuussa harjoitetusta politiikasta, on hämärä ja kuva siitä, miten vaaleissa tarjolla olevat vaihtoehdot eroavat toisistaan, ei ole kovin selvä, todennäköisimmin äänestämättä jättävät kansalaiset, joiden kiinnostus politiikkaa kohtaan on vähäinen, poliittinen lukutaito on heikko ja jotka kokevat itsensä poliittisesti voimattomiksi. Nämä vaaliasetelmaan hämäryyttä tuovat tekijät jakavat kansaa kahtia. Hyvän poliittisen lukutaidon omaavat, usein myös hyvän koulutuksen saaneet henkilöt äänestävät vaaleissa suurella todennäköisyydellä. Heikon poliittisen lukutaidon omaavat, usein vain perusasteen koulutuksen saaneet henkilöt, jättävät suurella todennäköisyydellä äänestämättä.

Tämä sama ongelma saattaa kertautua suunniteltujen maakuntien vaaleissa. Tiukka säädösohjaus, resurssiohjaus ja oman verotusoikeuden puuttuminen voivat tuoda maakuntavaaleihin samanlaisia osallistumismotivaatiota heikentäviä tekijöitä kuin tällä hetkellä on asian laita kuntavaaleissa.

- Sote- ja maakuntauudistus tulee toteuttaa niin, että se edistää demokratian toimivuutta ja antaa kansalaisille kannustimia osallistua maakuntavaaleihin.

Pormestarivaali

Demokratiapoliittisessa toimintaohjelmassa esitellään valtiovarainministeriön työryhmämietintöä ”Pormestarin ja alueellisten toimielinten suorat vaalit. Valtiovarainministeriön Julkaisu 20/2015.” Virkamiestyöryhmän mietinnössä esitetään kuntalakia muutettavaksi siten, että kuntiin voitaisiin valita pormestari suoralla kansanvaalilla. Näin kuntalaisten suorat osallistumismahdollisuudet paranisivat. Tämän vuoden kuntavaalien jälkeen pormestarin valintaa suoralla kansanvaalilla on perusteltu myös sillä, että sen kytkeminen kuntavaaleihin Helsingin tapaan vaikuttaa myös valtuustovaalin tulokseen. Näin varmaankin on, mutta myös pormestarivaalin järjestäminen erikseen suorana kansanvaalina voi vaikuttaa valtuustovaalin tulokseen. Esitän tämänlaisesta toiminnallisesta kytköksestä esimerkin valtiolliselta tasolta.

Vuonna 1996 Israel muutti vaalijärjestelmäänsä niin, että parlamentti- eli Knesset-vaalien yhteydessä valittiin suoralla vaalilla myös pääministeri. Ensimmäisellä äänellään äänestäjät ottivat kantaa pääministerin valintaan, toisella Knessetin paikkajakoon. Tämä kahden äänen vaalitapa muutti israelilaisten äänestyskäyttäytymistä. Ensimmäisellä äänellään he ottivat kantaa siihen, kumpi kahden suurimman puolueen ehdokkaista tulisi valita pääministeriksi. Toinen ääni annettiin sydämellä sellaiselle poliittiselle ryhmittymälle, jonka äänestäjä koki itselleen läheisimmäksi.

Kahden lipun vaali johti siihen, että kumpikin kahdesta suurimmasta puolueesta (Likud ja Työväenpuolue) menetti Knesset-vaaleissa kannatustaan samalla kun pienpuolueiden kannatus kasvoi. Sama kehitys jatkui vielä vuoden 1999 Knesset-vaaleissa. Ennen vuoden 2003 Knesset-vaaleja Israel luopui suorasta pääministerivaalista.

Pormestarin valinta suoralla kansanvaalilla voi johtaa ongelmalliseen kilpailuun suoralla vaalilla valitun pormestarin ja vaaleilla valitun valtuuston välillä. Konfliktitilanteissa kumpikin osapuoli voi vedota siihen, että on saanut mandaattinsa suoraan kuntalaisilta. Pormestarin valinta suoralla vaalilla voi entisestään korostaa politiikan henkilöitymistä tavalla, joka heikentää puoluepohjaisen edustuksellisen demokratian toimivuutta.

- Kuntalakiin ei tule lisätä mahdollisuutta pormestarin valitsemiseksi suoralla kansanvaalilla.

Poliittiset puolueet edustuksellisen demokratian keskeisinä toimijoina

2000-luvun demokratiapoliittisissa uudistuksissa on voimakkaasti korostettu kansalaisten suorien osallistumismahdollisuuksien lisäämisen tarvetta poliittisessa päätöksenteossa niin aloitteiden tekijöinä, päätösten valmisteluun osallistumisessa kuin varsinaisessa päätöksenteossa. Nämä uudet osallistumismuodot täydentävät puoluepohjaisen edustuksellisen demokratian toimintaa. Tavoitteena on parantaa demokratian toimivuutta ja vahvistaa kansalaisten luottamusta demokratiaan, demokratian toimivuuteen ja hallitsemislaitoksiin.

Uusien osallistumismuotojen seurauksena yhteiskunnallisia uudistuksia koskeva aloitteellisuus kumpuaa aikaisemmin enemmän muualta kuin poliittisista puolueista. Kun erilaiset kansalaisten kuulemis- ja osallistumisjärjestelyt lisäävät virkamieshallinnon ja kansalaisten välistä vuoropuhelua, puolueiden rooli poliittisten hankkeiden valmistelussa ohenee. Tällä kehityksellä voi olla edustuksellisen demokratian kannalta haitallisia vaikutuksia. Vaalien ja puolueiden keskeinen merkitys edustuksellisessa demokratiassa saattaa hämärtyä. Sen takia demokratiapolitiikassa on tärkeätä kiinnittää huomiota puoluepohjaisen edustuksellisen demokratian toimivuuteen.

Mitä pienemmäksi puolueiden jäsenmäärät käyvät, sitä elitistisemmältä puoluetoiminta kansalaisten silmissä näyttää. Mitä enemmän äänestysaktiivisuus vaaleissa pienenee, sitä elitistisemmäksi arvojen ja etujen välitys poliittiseen päätöksentekoon kehittyy. Mitä elitistisemmäksi arvojen ja etujen välitys poliittiseen päätöksentekoon kehittyy, sitä suuremmaksi kasvaa demokraattisen järjestelmän toimivuuteen kohdistuva tyytymättömyys.

Tämän yhteiskunnallista eriarvoisuutta lisäävän kehän katkaiseminen edellyttää vahvaa panostamista nuorten kansalaiskasvatukseen. Jäsenmääriltään pienentyneet puolueet eivät enää toimi poliittisen sosialisaation agentteina samaan tapaan kuin joskus menneisyydessä.

Vaalitutkimuksistamme tiedämme, että koditkaan eivät enää toimi samassa määrin poliittisen sosialisaation edistäjinä kuin joskus aikaisemmin. Koulujen roolia kansalaiskasvatuksen toteuttajina on voimakkaasti korostettava.

Viime vuosikymmenien vakaan parlamentarismin aikana merkittävien poliittisten uudistusten valmistelusta parlamentaarisissa komiteoissa on enimmäkseen luovuttu. Kannattaa pohtia, voitaisiinko puolueiden asemaa edustuksellisen demokratian keskeisinä toimijoina vahvistaa ottamalla parlamentaariset komiteat uudelleen käyttöön suurten poliittisten hankkeiden valmistelijoina.

- Demokratiapolitiikassa tulee pyrkiä vahvistamaan puolueiden asemaa edustuksellisen demokratian keskeisinä toimijoina. Se olisi omiaan lisäämään kansalaisten kiinnostusta vaaleja kohtaan.
- Demokratiapolitiikalla on edistettävä kansalaiskasvatusta kouluissa ja vapaassa kansalaistoiminnassa.
- Parlamentaaristen komiteoiden käyttö suurten poliittisten hankkeiden valmistelussa voisi vahvistaa puolueiden asemaa edustuksellisen demokratian keskeisinä toimijoina tavalla, joka lisää kansalaisten kannustimia vaikuttaa politiikkaan vaaleissa äänestämällä.
- Vaalijärjestelmän uudistuksella voidaan vahvistaa poliittisten puolueiden asemaa poliittisessa päätöksenteossa, kasvattaa äänestysaktiivisuutta ainakin vähän ja pienentää sosioekonomisten ryhmien välisiä eroja vaaliosallistumisessa.

Tulopoliittinen hallitsemistapa ja kolmikantainen korporatismi

Suomeen 1960-luvulla syntynyt tulopoliittinen hallitsemistapa ja siihen liittyvä kolmikantainen korporatiivinen konsensuspolitiikka sitoo parlamentaarisella areenalla tehtävän päätöksenteon tiukemmin yhteen työmarkkinoiden suurten etujärjestöjen päätöksenteon kanssa kuin useimmissa muissa Länsi-Euroopan maissa. Joskus korporatiivinen päätöksenteko näyttäytyy kaksikantaisena korporatismina, missä työnantajien ja palkansaajien etujärjestöt asettavat tiukkoja rajoja parlamentaarisella areenalla tehtävälle päätöksenteolle.

Ei ole poliittista yhteisymmärrystä siitä, onko korporatiivisella areenalla liikaa valtaa parlamentaarisen areenan päätöksentekoon. Demokratian toimivuuden kannalta on joka tapauksessa kiintoisaa, että suomalainen tulopoliittinen hallitsemistapa jotenkin hämärtää rajaa sen suhteen, mikä on poliittiseen päätöksentekoon osallistumista, mikä taas lobbaamista. Etujärjestöjen puolella on vahva käsitys, että niissäkin asioissa, jotka kuuluvat parlametaarisen areenan lainsäädäntö- ja budjettivaltaan, järjestöt ovat pikemminkin päätöksenteon osapuolia kuin lobbaajia.

Kansanedustajien edellytetään raportoimaan saamastaan vaalirahoituksesta. Poliitikkojen ja lobbaajien välisistä kontakteista sen sijaan ei tarvitse ilmoittaa. Euroopan unionissa on omat lobbarirekisterinsä. 2000-luvulla lobbarirekistereitä on otettu käyttöön myös joissakin maissa niin Euroopassa kuin muissakin maanosissa.

- Suurilla etujärjestöillä on omilla toimialoillaan paljon vaikutusvaltaa poliittiseen päätöksentekoon. Lobbaamistoiminnan julkisuutta tulisi lisätä.