Kimmo Grönlund

ASIANTUNTIJALAUSUNTO

Perustuslakivaliokunnalle

2017-09-25

Viite: lausuntopyyntönne 1.9.2017

Asia: O 18/2017 vp Demokratiapoliittinen toimintaohjelma

Kiitän pyynnöstänne tulla kuulluksi asiantuntijan ominaisuudessa valtioneuvoston demokratiapoliittisesta toimintaohjelmasta. Olen pääasiassa lukenut ohjelman ruotsinkielisen version ”Demokratipolitiskt handlingsprogram”. Suomi tarvitsee demokratiapolitiikkaa. On ilahduttavaa, että eduskunta, valtioneuvosto ja oikeusministeriö ottavat demokratian kehittämisen todesta. Koska ohjelma on laaja, keskityn omassa lausunnossani niihin asioihin, jotka ovat mielestäni erittäin tärkeitä tai joissa on vielä kehittämistarpeita.

Vaalit ja äänestysosallistuminen

Ohjelmassa painotetaan kaiken kaikkiaan *yhdenvertaisen osallistumisen mahdollisuuksia*. Äänestysosallistumisen ja muun poliittisen osallistumisen epätasa-arvoisuudesta on julkaistu esim. vuoden 2015 eduskuntavaalitutkimuksessa (Kimmo Grönlund & Hanna Wass (toim.): *Poliittisen osallistumisen eriytyminen*, oikeusministeriö 2016). Kaiken kaikkiaan vuonna v. 2003 aloitettu kansallinen vaalitutkimusohjelma on tuottanut tärkeää tietoa vaaleista ja äänestämisestä maassamme. Vaalitutkimuksen haastatteluaineistonkeruun ja julkaisemisen saaminen oikeusministeriön budjettirahoitukseen oli upea saavutus demokratiapolitiikan kannalta. Nyt meillä on mahdollista vertailla äänestämistä, mielipiteitä ja poliittista käyttäytymistä Suomessa muihin demokratioihin uudella tavalla. Hyvän demokratiapolitiikan edellytyksenä on ymmärrys siitä, miten demokratia ylipäätään toimii, ja miten kansalaiset toimivat sen osana.

Asiantuntijakuulemisen perusteella perustuslakivaliokunta esitti mietinnössään 3/2014 yhtenä vaalijärjestelmän kehitysmahdollisuutena sekamallia, jossa äänestäjä voisi halutessaan äänestää pelkkää puoluetta. Näin ääni menisi vaalipiirin sisällä puoluelistalle, mutta äänestäjä ei ottaisi kantaa listan ehdokkaisiin ja näiden keskinäiseen järjestykseen. Ehdokkaiden vertausluvut laskettaisiin henkilökohtaisen äänimäärän perusteella d’Hondtin vaalijärjestelmän mukaisesti, mutta puoluelistan yhteisäänimäärään laskettaisiin listan ehdokkaiden saamien äänten lisäksi listan suoraan saamien äänten määrä. Tämän voisi toteuttaa esim. niin, että puolueille annettaisiin kirjaimet, kun taas ehdokkaita äänestettäisiin nykytapaan numeroilla. Uudistus voisi lisätä äänestyshalukkuutta, sillä osa kansasta jättää äänestämättä sen vuoksi, että ei löydä sopivaa ehdokasta. Vuoden 2015 eduskuntavaaleissa äänestämättä jättäneistä 40 % ilmoitti,

että heidän oli vaikea löytää itselleen sopivaa ehdokasta (23 % ”tärkeä syy”). Vaalijärjestelmän kehittämisessä voisi pohtia mallin käyttöön ottoa samalla, kun mietitään, miten vaalijärjestelmää voidaan kehittää suhteellisempaan suuntaan (vaalipiirien kokoerot).

Yhdenvertaisuus ja uudet osallistumismuodot

Tärkeä periaate demokratian toteutumiselle on, että kaikki ne ihmiset, joita päätökset koskevat, tulevat huomioon otetuiksi päätöksenteossa. Demokratiapoliittinen ohjelma nostaa hienolla tavalla esiin yhdenvertaisen osallistumisen tavoitteen. Se keskittyy paljolti tasa-arvoisuuden lisäämiseen vaalidemokratian puitteissa. Uusista osallistumismuodoista ohjelmassa mainitaan erityisesti kansalaisaloite, kansanäänestykset ja uudet kuntiin pakollisina säädetyt nuorisovaltuustot sekä vanhus- ja vammaisneuvostot. Ohjelma nostaa useaan otteeseen esiin kansalaisjärjestöjen ja muiden organisoitujen intressien kuulemisen. Vaalidemokratia ja vuorovaikutus kansalaisyhteiskunnan kanssa on jatkossakin Suomen kansanvallan kulmakivi, mutta kansalaisten poliittisen yhdenvertaisuuden lisäämisessä on muitakin keinoja. Kaikki Suomessa asuvat eivät osallistu järjestöjen(kään) toimintaan.

Aiemmassa lausunnossani PeV:lle maakuntauudistuksesta (10.5.2017) kirjoitin, että uudistuksen yhteydessä olisi mahdollisuus kokeilla muita kuin vaaleihin perustuvia edustuksellisia elimiä. *Kansainvälinen demokraattisten innovaatioiden tutkimus nostaa erityisesti esille erilaiset kansalaisraadit, –parlamentit ja osallistuvan budjetoinnin.* Kansalaisraateja voi käyttää demokratian kaikilla tasoilla, mutta maakuntauudistuksen yhteydessä niitä olisi mahdollisuus kokeilla (vrt. demokratiapoliittisen ohjelman kirjaus s. 77: ”Kokeilukulttuurin vahvistaminen on yksi pääministeri Juha Sipilän hallituksen kärkihankkeista”) täysin uudella hallinnon tasolla, jossa vakiintuneita vaalidemokratian elimiä ei vielä ole.

Kansalaisraatiin valittaisiin edustajat siten, että ne olisivat edustava otos maakunnan (tai kunnan, koko Suomen) 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. Kansalaisraati toimisi vaaleilla valittujen edustuksellisten elinten apuna silloin, kun *halutaan selvittää kansalaisten harkittua mielipidettä.*

Irlannissa sadasta kansalaisesta satunnaisotoksella valittu kansalaisparlamentti (www.citzensassembly.ie) on yhdessä poliitikkojen kanssa pohtinut ja ehdottanut muutoksia lainsäädäntöön esim. tasa-arvoisen avioliiton ja abortin suhteen. Ehdotukset alistetaan kansanäänestykseen. Kansalaisparlamentin suosittama tasa-arvoinen avioliittolaki sai taakseen vuoden 2015 kansanäänestyksessä 62 % äänistä. Suomessa valtakunnan tasolla vaalijärjestelmän kehittäminen voitaisiin antaa kansalaisraadin tai –parlamentin pohdittavaksi.

Näin tehtiin Kanadassa British Columbian osavaltiossa 2003–2004, jolloin 161 kansalaista muodosti kansalaisparlamentin, joka pohti vaalijärjestelmän muutosta. Se suositti siirtymistä enemmistövaalitavasta suhteelliseen siirtoäänivalitapaan (STV, single transferable vote). Ehdotuksesta järjestettiin kansanäänestys vuonna 2005. Siihen osallistui 61,5 % äänioikeutetuista ja uutta vaalitapaa kannatti 57,7 % äänestäneistä (M. E. Warren & H. Pearse, 2008, *The British Columbia Citizens' Assembly*, Cambridge University Press). Samantapainen menettely oli Ontarion osavaltiossa vuosina 2006–2007.

Suomessa on tehty Åbo Akademin, Turun yliopiston ja Tampereen yliopiston politiikan tutkimuksen professoreiden Kimmo Grönlund, Maija Setälä ja Kaisa Herne yhteistyönä vuodesta 2006 kansalaiskeskustelukokeita. Teemoina ovat olleet energiapolitiikka ja ydinvoima, maahanmuutto ja ruotsin kielen asema Suomessa. Kokeet ovat olleet ensisijaisesti tieteellisiä tutkimuksia, mutta niiden tulokset ovat rohkaisevia uusien osallistumismuotojen käytön kannalta. ”Tavalliset” kansalaiset kykenevät omaksumaan faktapohjaista tietoa, pohtimaan poliittisia kysymyksiä, argumentoimaan eri vaihtoehtojen puolesta ja niitä vastaan, kuuntelemaan eri mielipiteitä sekä muodostamaan tältä pohjalta harkitun mielipiteen.

Suomen keskusteludemokratiatutkimus (”deliberativiinen demokratia”) on korkealla kansainvälisellä tasolla. Siksi on hienoa, että demokratiapoliittinen ohjelman osana on strategisen tutkimuksen vuoden 2017 teema muuttuvasta yhteiskunnasta ja aktiivisesta kansalaisuudesta. Yksi teeman hankkeista on Maija Setälän johtama TY:n, ÅA:n, TaY:n ja Luke:n muodostama konsortio, joka pohtii kansalaisosallistumista pitkäjänteisessä päätöksenteossa. Hankkeessa tehdään mm. yhteistyötä Satakuntaliiton kanssa kansalaisraatityyppisen osallistumismuodon kokeilemisessa.

Demokratiapoliittinen toimintaohjelma on korkeatasoinen dokumentti. Sen suositukset ovat kannatettavia. Niiden lisäksi kaipaan ymmärrystä ja toimia uusien poliittisten osallistumismuotojen rohkealle kokeilulle. Vaalidemokratiaa voi täydentää suorien osallistumismuotojen lisäksi tavallisista kansalaisista koostuvilla elimillä, joiden osallistujat valitaan satunnaisotoksella. Esimerkiksi vaikeaksi osoittautuneen vaalijärjestelmän uudistustyön voisi antaa kansalaisparlamentin käsiin. Se kuulisi asiantuntijoita, pohtisi vaihtoehtoja ja antaisi suosituksen. Suosituksesta voisi järjestää kansanäänestyksen.

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