

Henrik Serup Christensen, Maija Jäske, Maija Setälä &  
Elias Laitinen

## **Demokraattiset innovaatiot Suomessa – Käyttö ja vaikutukset paikallisella ja valtakunnallisella tasolla**

**Joulukuu 2016**

Valtioneuvoston selvitys-  
ja tutkimustoiminnan  
julkaisusarja 56/2016

# KUVAILULEHTI

<b>Julkaisija ja julkaisuaika</b>	Valtioneuvoston kanslia, 12.12.2016		
<b>Tekijät</b>	Henrik Serup Christensen, Maija Jäske, Maija Setälä, Elias Laitinen		
<b>Julkaisun nimi</b>	Demokraattiset innovaatiot Suomessa – Käyttö ja vaikutukset paikallisella ja valtakunnallisella tasolla		
<b>Julkaisusarjan nimi ja numero</b>	Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 56/2016		
<b>Asiasanat</b>	Demokratia, osallistuminen, deliberatiivinen demokratia, kansalaistointi, osallisuus, suora demokratia, verkkodemokratia		
<b>Julkaisun osat/ muut tuotetut versiot</b>			
<b>Julkaisuaika</b>	Joulukuu, 2016	<b>Sivuja</b> 73	<b>Kieli</b> Suomi

## Tiivistelmä

Tutkimusraportissa luodaan katsaus kansalaisten osallistumista laajentavien ja syventävien demokraattisten innovaatioiden käyttöön ja vaikutuksiin Suomessa kansallisella ja paikallisella tasolla. Raportissa hyödynnetään monia erilaisia aineistoja, muun muassa vuoden 2015 kansallista vaalitutkimusta.

Kansalaisaloite on merkittävin demokraattinen innovaatio kansallisella tasolla. Vaalitutkimuskyselyn mukaan jopa noin kolmannes äänioikeutetuista on allekirjoittanut vähintään yhden kansalaisaloitteen. Kansalaisaloite näyttäisi aktivoivan myös sellaisia ryhmiä, jotka ovat muutoin poliittisesti passiivisia, erityisesti nuoria. Merkittävä tekijä aloitteiden suosiossa on kansainvälisestikin poikkeuksellinen, oikeusministeriön tarjoama allekirjoitusten keräysalusta [www.kansalaisaloite.fi](http://www.kansalaisaloite.fi). Vaikka aloitteilla on toistaiseksi ollut melko rajalliset vaikutukset lainsäädäntöön, esimerkiksi vaalitutkimuskyselyyn vastanneiden selkeä enemmistö oli sitä mieltä, että aloitemahdollisuus parantaa suomalaista demokratiaa.

Kunnissa on käytössä suuri joukko erilaisia osallistumisinstrumentteja, joista osaan kutsutaan ja osa on vapaasti käytettävissä. Erityisesti vapaasti käytössä olevissa instrumenteissa on vaarana osallistumisen kasautuminen perinteisten osallistumista ennustavien taustatekijöiden kuten koulutuksen ja poliittisen kiinnostuksen mukaan. Kuten kansalaisaloitteenkin kohdalla on havaittu, uudet sähköiset osallistumismahdollisuudet puhuttelevat erityisesti nuoria. Kuntalaisten osallistumisella on sitä enemmän vaikutusta päätöksiin, mitä suppeammasta ja konkreettisemmasta asiasta on kyse. Lopuksi raportissa todetaan, että uudet osallistumismuodot vahvistaisivat demokratiaa vielä nykyistä enemmän, jos painotettaisiin enemmän kansalaisten ehdotusten läpinäkyvään ja vuorovaikutteiseen käsittelyyn.

**Liite 1** Osallistumismuotojen vertailu

**Liite 2** Käytetyt aineistot

Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2014 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa ([tietokayttoon.fi](http://tietokayttoon.fi)).

Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

# PRESENTATIONSBLAD

<b>Utgivare &amp; utgivningsdatum</b>	Statsrådets kansli, 12.12.2016		
<b>Författare</b>	Henrik Serup Christensen, Maija Jäske, Maija Setälä, Elias Laitinen		
<b>Publikationens namn</b>	Demokratiska innovationer i Finland - Användning och effekter på lokal och nationell nivå		
<b>Publikationsseriens namn och nummer</b>	Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 56/2016		
<b>Nyckelord</b>	Demokrati, deltagande, deliberativ demokrati, medborgaraktivitet, delaktighet, direkt demokrati, internetdemokrati		
<b>Publikationens delar /andra producerade versioner</b>			
<b>Utgivningsdatum</b>	December, 2016	<b>Sidantal</b> 73	<b>Språk</b> Finska

## Sammandrag

Denna rapport redogör för användningen av demokratiska innovationer, det vill säga institutioner som ökar och fördjupar det demokratiska deltagandet, på nationell och lokal nivå i Finland. Rapporten drar nytta av olika material och data, däribland Riksdagsvalsundersökningen från 2015 (FNES2015).

Medborgarinitiativet introducerades år 2012 och är i dag den viktigaste demokratiska innovationen på nationell nivå i Finland. En central del av det finska medborgarinitiativet är den statliga webbtjänsten [www.medborgarinitiativ.fi](http://www.medborgarinitiativ.fi), som gör det möjligt att väcka och understöda förslag till medborgarinitiativ på nätet. Analyser av FNES2015 visar att ungefär en tredjedel av de röstberättigade i Finland har understött minst ett initiativförslag. Medborgarinitiativet verkar dessutom aktivera vissa grupper i samhället som annars tenderar att vara mindre politiskt aktiva, främst yngre medborgare. Även om medborgarinitiativet så här långt har haft en begränsad inverkan på lagstiftningen instämmer en stor majoritet av befolkningen med påståendet att medborgarinitiativet har haft en positiv inverkan på demokratin i Finland.

De finska kommunerna använder en bredare palett av deltagarformer som antingen är öppna för alla eller avser att rekrytera specifika målgrupper. Speciellt för de mera öppna deltagandeformerna tenderar deltagarna att ha högre utbildning och högt politiskt intresse, vilket är vanligt också när det gäller mera traditionella former av politiskt deltagande. Men liksom för medborgarinitiativet på nationell nivå tilltalar nya deltagarformer på Internet i högre grad de yngre medborgarna. Medborgarnas inflytande är mer övertygande när beslutsfattandet gäller väldefinierade och konkreta problem. Slutligen pekar rapporten på att åtgärder för att förbättra insynen och kommunikationen i behandlingen av medborgarnas förslag ytterligare kunde förstärka de demokratiska innovationernas positiva effekter på den finska demokratin.

**Bilaga 1** Jämförelse av olika deltagarformer

**Bilaga 2** Nyttjat material

Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan för 2014 ([tietokayttoon.fi/sv](http://tietokayttoon.fi/sv)).

De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

# DESCRIPTION

<b>Publisher and release date</b>	Prime Minister's Office, 12.12.2016		
<b>Authors</b>	Henrik Serup Christensen, Maija Jäske, Maija Setälä, Elias Laitinen		
<b>Title of publication</b>	Democratic innovations in Finland - Use and effects on local and national level		
<b>Name of series and number of publication</b>	Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 56/2016		
<b>Keywords</b>	Democracy, participation, deliberative democracy, civic activity, direct democracy, e-democracy		
<b>Other parts of publication/ other produced versions</b>			
<b>Release date</b>	December, 2016	<b>Pages</b> 73	<b>Language</b> Finnish

## Abstract

This report makes a review of the use of democratic innovations, i.e. institutions that increase and deepen democratic participation, at the national and local levels in Finland. The report takes advantage of a variety of data and materials, including the Finnish National Election Study from 2015 (FNES2015).

The citizens' initiative was introduced 2012 and is today the most important democratic innovation at the national level in Finland. An important feature of the Finnish citizens' initiative is the governmental platform [www.kansalaisaloite.fi](http://www.kansalaisaloite.fi), which facilitates launching proposals for initiatives and collecting signatures in support online. According to analyses of the FNES2015, about one third of those eligible to vote have signed at least one initiative. The citizens' initiative seems to activate some of those socio-demographic groups which tend to be otherwise politically passive, especially younger citizens. Although citizens' initiatives have had a relatively limited legislative impact so far, an overwhelming majority of the respondents in the FNES2015 survey agreed with the statement that citizens' initiatives improve the quality of Finnish democracy.

Finnish municipalities make use of a large variety of participatory instruments that are either open to all or recruit specific groups of citizens. Especially when it comes to those forms of participation that are open to all, the participants tend to have higher education and political interest, as is also common for traditional forms of participation. However, as observed in the case of citizens' initiatives at the national level, new online participatory instruments appeal to younger citizens. Citizens' input tends to be more persuasive when it pertains to well-defined and concrete policy problems. Finally, the report points out that measures such as increasing transparency and communication when acting in response to citizens' proposals would help democratic innovations improve the Finnish democracy even more.

**Appendix 1** Comparison of different participatory instruments

**Appendix 2** Descriptions of used datasets

This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research for 2014 ([tietokayttoon.fi/en](http://tietokayttoon.fi/en)).

The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.

# SISÄLLYS

<b>1. Johdanto .....</b>	<b>8</b>
1.1 Kansanvallan uudet muodot Suomessa .....	8
1.2 Raportin tausta ja rakenne .....	10
<b>2. Demokraattisten innovaatioiden käytön kartoitusta .....</b>	<b>12</b>
2.1. Kansallisen tason osallistumismuotojen kartoitus ja käyttö .....	12
2.2. Paikallinen taso .....	16
2.2.1 Suora demokratia .....	16
2.2.2 Muut osallistumismuodot .....	19
<b>3. Ketkä osallistuvat.....</b>	<b>24</b>
3.1 Kansallinen taso.....	24
3.2 Kuntataso.....	31
<b>4. Uusien osallistumismuotojen politiikka- ja asennevaikutukset.....</b>	<b>35</b>
4.1 Kansallinen taso.....	35
4.1.1 Kansalaisaloitteiden päätösvaikutukset .....	35
4.1.2 Kansalaisaloitteet julkisessa keskustelussa .....	37
4.1.3 Kansalaisaloitteet ja käsitykset demokratian toimivuudesta .....	41
4.2 Paikallinen taso .....	44
4.2.1 Kuntatason osallistumismuotojen päätösvaikutukset .....	44
4.2.2 Vaikutukset demokraattisiin prosesseihin ja asenteisiin .....	49
<b>5. Demokratian uudet muodot Suomessa: näköaloja ja sudenkuoppia .....</b>	<b>53</b>
5.1 Kansalaisaloite .....	53
5.1.1 Kansalaisaloitteen käyttäjien näkemyksiä aloitteen kehittämisestä.....	53
5.1.2 Kansalaisaloitteen kehittämis ehdotusten arviointia .....	56
5.2 Kunta- ja maakuntataso .....	59
5.2.1 Kuntatason osallistumismuotojen kehittämis ehdotuksia .....	59
5.2.2 Näkökulmia osallistumiseen uudella maakuntatasolla.....	60
<b>6. Yhteenveto: Uusien osallistumis- muotojen käyttö ja merkitys Suomessa.....</b>	<b>63</b>
<b>Liite 1: Osallistumismuotojen vertailu .....</b>	<b>66</b>
<b>Liite 2: Käytetyt aineistot.....</b>	<b>68</b>

<b>Lähteitä ja lisätietoa .....</b>	<b>70</b>
<b>VIITTEET.....</b>	<b>72</b>

## **TAULUKKOLUETTELO**

Taulukko 2.1 Vireille pannut kansalaisaloitteet allekirjoittajamäärän mukaan.....	13
Taulukko 2.2: Kunnalliset kansanäänestykset 1991–2012 aihepiireittäin.....	16
Taulukko 2.3: Kunnalliset kansanäänestysaloitteet 1991–2012 aihepiirin mukaan.....	17
Taulukko 3.1: Osallistuminen iän, sukupuolen, äidinkielen, koulutuksen ja asuinkunnan mukaan.....	25
Taulukko 3.2: Osallistuminen aiemman poliittisen aktiivisuuden ja asenteiden mukaan..	26
Taulukko 3.3: Kansalaisaloitteen tekijät ja kampanjoijat iän, sukupuolen, äidinkielen ja koulutuksen mukaan.....	28
Taulukko 3.4: Kansalaisaloitteen tekijät ja kampanjoijat aiemman poliittisen aktiivisuuden ja asenteiden mukaan.....	29
Taulukko 3.5: Kuntalaisaloitteen tekeminen iän, sukupuolen, äidinkielen, koulutuksen ja asuinkunnan mukaan.....	33
Taulukko 3.6: Kuntalaisaloitteen tekeminen aiempien poliittisten kokemusten ja asenteiden mukaan.....	34
Taulukko 4.1: Eduskuntaan toimitetut kansalaisaloitteet käsittelytietoineen.....	36
Taulukko 4.2: Kansalaisaloitteet mediassa.....	39
Taulukko 4.3: Osallistumismuotojen lukumäärän vaikutus demokratia-asenteisiin.....	50
Taulukko 4.4: Kunnan tarjoamien osallistumismuotojen suhde kuntalaisten demokratia-asenteisiin (yksisuuntainen varianssianalyysi).....	51
Taulukko L1.1: Uusien osallistumismuotojen vertailu.....	66

## **KUVIOLUETTELO**

Kuvio 2.1: Kansalaisaloitteiden ja allekirjoitusten jakautuminen politiikka- alueiden mukaan.....	14
Kuvio 2.2: Kansalaisaloitteiden allekirjoittaminen.....	15
Kuvio 2.3: Otakantaa.fi –palvelun käyttö.....	15
Kuvio 2.4: Kunnallisten aloiteinstrumenttien käyttö.....	18
Kuvio 2.5: Kertaluonteiset osallistumismuodot.....	20
Kuvio 2.6: Pysyväluonteiset osallistumismuodot.....	23
Kuvio 3.1: Intressiryhmät tyypeittäin ja kansalaisaloitteen käyttö.....	30

Kuvio 4.1: Käsitukset kansalaisaloitteiden mediakäsittelystä ja vaikutuksista julkiseen ja yksityisiin keskusteluihin .....	38
Kuvio 4.2: Järkeä tekijänoikeuslakiin -aloitteen päiväkohtainen sähköisen kannatuksen kertyminen ja mediaosumat Helsingin Sanomissa.....	40
Kuvio 4.3: Järkeä tekijänoikeuslakiin -aloitteen Facebook-kampanjasivun aktiivisuus.....	41
Kuvio 4.4: Mielipiteet kansalaisaloitteen vaikutuksesta demokratian toimivuuteen.....	42
Kuvio 4.5: Mielipiteet kansalaisaloitteen vaikutuksesta demokratian toimivuuteen allekirjoittamisen mukaan.....	42
Kuvio 4.6: Kunnallisten kansanäänestysten politiikkavaikutukset aihepiiriin mukaan.....	45
Kuvio 4.7: Kunnallisten kansanäänestysten politiikkavaikutukset aloitteentekijän mukaan.....	45
Kuvio 4.8: Kunnallisten kansanäänestysaloitteiden politiikkavaikutukset aihepiiriin mukaan.....	46
Kuvio 4.9: Arviot kertaluonteisten osallistumismuotojen vaikuttavuudesta.....	48
Kuvio 4.10: Arviot pysyväluonteisten osallistumismuotojen vaikuttavuudesta.....	48
Kuvio 5.1: Kansalaisaloitteiden kannattajien mielipiteet allekirjoitusrajasta ja keräysajasta.....	54
Kuvio 5.2: Kansalaisaloitteiden kannattajien mielipiteet kansalaisaloitteen kehittämisestä, Avoin Ministeriö.....	55
Kuvio 5.3: Kansalaisaloitteiden kannattajien mielipiteet kansalaisaloitteen kehittämisestä, kansalaisaloite.fi.....	56

# 1. JOHDANTO

## 1.1 Kansanvallan uudet muodot Suomessa

Suomen poliittinen järjestelmä on luonteeltaan edustuksellinen demokratia, jossa vaaleilla valitut eduskunta ja kunnanvaltuustot ovat vastuussa poliittisista päätöksistä kansallisella ja paikallisella tasolla. Edustuksellisen demokratian tarjoaminen osallistumismuotojen, ennen kaikkea äänestämisen ja puolueiden kautta tapahtuvan osallistumisen, rinnalla on kuitenkin monia muita kansalaisosallistumisen muotoja, joita tarkastelemme tässä raportissa. Tutkimuskirjallisuudessa käytetään toisinaan myös termiä ”demokraattiset innovaatiot”<sup>1</sup>, kun viitataan edustuksellista demokratiaa täydentäviin kansalaisosallistumisen instituutioihin. Graham Smith käsittelee kirjassaan suoraa demokratiaa eli kansanäänestyksiä ja kansalaisaloitteita, keskustelevia kansalaisfoorumeita sekä verkkodemokratiaa. Tosin termi ”demokraattinen innovaatio” voi olla siinä suhteessa harhaanjohtava, että jotkin tällaisista osallistumismuodoista, esimerkkinä mainittakoon suora demokratia Sveitsissä ja Kaliforniassa, voivat olla hyvinkin vanhoja ja vakiintuneita käytäntöjä.

Suomalaisessa lainsäädännössä määriteltyjä valtiollisen tason kansalaisosallistumisen muotoja ovat kansanäänestykset ja kansalaisaloitteet, kun taas kuntalaissa määritellään laajemmin erilaisia kansalaisosallistumisen muotoja. Perustuslain pykälässä 53 säädetään neuvoo-antavasta kansanäänestyksestä ja sisällöllisestä kansalaisaloitteesta. Neuvoo-antavaa kansanäänestystä koskeva säätely omaksuttiin perustuslaissa jo vuonna 1987, ja sen mukaan eduskunnan enemmistö voi päättää neuvoo-antavan kansanäänestyksen järjestämisestä. Valtakunnan tasolla neuvoo-antavaa kansanäänestystä on käytetty Suomessa varsin säästeliäästi, nimittäin ainoastaan vuonna 1931 jolloin äänestettiin kielto-laista ja vuonna 1994 jolloin äänestettiin EU-jäsenyydestä<sup>2</sup>. Kansanäänestyksen järjestäminen nousee kuitenkin julkiseen keskusteluun aina aika ajoin esimerkiksi sellaisissa kysymyksissä kuin NATO-jäsenyys. Lisäksi jotkin vireille laitetut kansalaisaloitteet ovat koskeneet nimenomaan kansanäänestyksen järjestämistä, ja eduskunnan käsiteltäväksi asti on tullut aloite Suomen eurojäsenyyttä koskevan kansanäänestyksen järjestämisestä.

Sisällöllinen kansalaisaloite tarkoittaa aloitetta, joka edellyttää vaaleilla valitun toimielimen käsittelyä. Ajatus sisällöllisistä kansalaisaloitteista esitettiin Perustuslaki 2008 -työryhmän muistiossa. Perustuslaki 2008 -työryhmä<sup>3</sup> tuli siihen johtopäätökseen, että sisällöllisten aloitteiden käyttöönotto olisi suositeltavampi tapa parantaa kansalaisten osallistumisoikeuksia kuin esimerkiksi sitovat kansanäänestykset. Vuosina 2009 ja 2010 toiminut perustuslain tarkistamiskomitea ehdotti sisällöllisten kansalaisaloitteiden käyttöönottoa, ja esitys siitä sisällytettiin hallituksen esitykseen uudeksi perustuslaiksi. Perustuslakiin kirjattu lisäys kansalaisaloitteista määrittelee aloitteen tueksi vaadittavan määrän kansalaisia eli 50 000 äänivaltaista kansalaista (noin 1,2 prosenttia koko äänestäjäkunnasta). Lisäksi määriteltiin, että aloitteiden tulee liittyä lainsäädäntöön – tämä voi tarkoittaa esitystä olemassa olevan lain kumoamisesta tai muuttamisesta tai kokonaan uuden lain ehdottamista. Aloitteet voivat olla joko valmiiksi lain muotoon kirjoitettuja, tai ne voivat sisältää ehdotuksen hallitukselle aloittaa lainsäädäntöprosessi.

Aloiteinstituution tarkemmat yksityiskohdat on määritelty erillisessä laissa, joka astui voimaan samanaikaisesti perustuslakiuudistusten kanssa 1.3.2012. Lain keskeisimmät pykälät määrittelevät kuuden kuukauden aikarajan kannatusilmoitusten keräämiselle sekä aloitteiden ja kannatusilmoitusten muodot. Laki erittelee myös tekniset vaatimukset ja menettelytavat kannatusilmoitusten keräämiselle internetissä, toisin sanoen niin sanotun vahvan tunnistautumisen, joka perustuu elektroniseen henkilökorttiin tai henkilöllisyyden tunnistamiseen verkkopankkitunnusten tai mobiilivarmenteen avulla. Laki kansalaisaloitteesta mainitsee erikseen mahdollisuuden kerätä allekirjoituksia oikeusministeriön tarjoamalla internetsivustolla, mutta myös muilla organisaatioilla on mahdollisuus kehittää omia sivustojaan, jotka on kuitenkin hyväksyttävä Viestintävirastolla. Lisäksi laki määrittelee sen, että Väestörekisterikeskus tarkistaa kannatusilmoitusten oikeellisuuden. Lopuksi laki sisältää ehdot aloitteiden saaman taloudellisen tuen ilmoittamisesta.



Kuntalaisen mahdollisuuksia osallistua oman kuntansa päätöksentekoon alettiin kehittää Suomessa 1970-luvulla, ja kuntalaisaloite otettiin käyttöön vuonna 1976. Suoran demokraation instrumentit tulivat kuntalakiin vuonna 1990, ja samoihin aikoihin yleistyivät nuorisovaltuustot sekä vammais- ja vanhusneuvostot. Kansalaisraadit, verkko-osallistumisen kanavat ja osallistuva budjetointi ovat sen sijaan tällä vuosituhannella levinneitä kansalaisosallistumisen muotoja. Kuntalaki määrittelee kunnan asukkaiden osallistumisoikeudet. Vaikka uusi kuntalaki (410/2015) tuli voimaan vuoden 2016 alusta, uudet demokratiapykälät astuvat voimaan vasta kesäkuussa 2017, joten tässä raportissa tarkastellaan kuntalaisten osallistumista vanhan kuntalain (365/1995) puitteissa. Osallistumismahdollisuuksista on vanhan kuntalain 27 pykälässä mainittu muun muassa keskustelu- ja kuulemistilaisuudet, palvelujen käyttäjien valitseminen toimielimiin, kunnanosahallinto, kuntalaismielipiteiden selvittäminen, palvelujen yhteissuunnittelu sekä kuntalaisten oma-aloitteisen toiminnan tukeminen. Tulevan kuntalain 22 pykälässä mainitaan näiden lisäksi kuntalaisraadit ja kuntalaisten osallistuminen kunnan talouden suunnitteluun.

Kunnan asukkaalla sekä kunnassa toimivalla yhteisöllä on myös oikeus tehdä aloitteita kunnan toimintaa koskevissa asioissa (pykälä 28 vanhassa kuntalaissa, pykälä 22 uudessa). Tulevan kuntalain pykälä 24 (vanhassa pykälä 30) koskee neuvoo-antavaa kunnallista kansanäänestystä, jonka järjestämisestä päättää kunnan valtuusto. Tulevan kuntalain pykälä 25 puolestaan määrittää kunnallisen kansanäänestysaloitteen, jonka voi tehdä vähintään neljä prosenttia 15 vuotta täyttäneistä kunnan asukkaista. Raportin kirjoitusajankohtana voimassa oleva lainsäädäntö (pykälä 31) kuitenkin edellyttää, että kunnallista kansanäänestysaloitetta kannattaa viisi prosenttia äänioikeutetuista kunnan asukkaista.

Tulevan kuntalain pykälissä 26, 27 ja 28 edellytetään puolestaan, että kunnissa tulee olla nuorisovaltuusto sekä vanhus- ja vammaisneuvostot, joista kaksi viimeksi mainittua voivat olla useamman kunnan yhteisiä. Nämä kuntalaisryhmiä edustavat elimet ovat vanhassa kuntalaissa vapaaehtoisia, tosin vanhusneuvostot tulivat lakisääteiksi vuonna 2013 vanhuspalvelulain myötä. Kuntalaki mahdollistaa myös alueellisen toimielimen perustamisen edistämään kunnan osa-alueiden asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia. Lisäksi asukkaita voidaan ottaa jäseniksi liikelaitoksia tai muita tehtäviä hoitaviin johtokuntiin.

Kunnan ja kuntalaisten välistä vuorovaikutusta ja päätöksenteon avoimuutta velvoittavat edistämään myös hallintolaki (434/2003), julkisuuslaki (621/1999) ja laki sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa (13/2003). Kansalaisten osallistumisoikeuksista säädetään jonkin verran myös muussa erityislainsäädännössä. Maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999) määritellään kaavoituksesta, että niillä, joita kaava koskee, on oikeus osallistua kaavan valmisteluun ja saada tietoa siitä. Kaavaa koskevien mielipiteen ilmaisutavoista ja tiedottamisesta säädetään tarkemmin maankäyttö- ja rakennusasetuksessa (895/1999). Asukkailla on lisäksi oikeus osallistua aluettaan koskevan laajemman hankkeen ympäristövaikutusten arviointiin (468/1994) sekä tietyytyppisten vuokratulojen hallintoon (649/1990). Nuorten osallistumismahdollisuuksista säädetään nuorisolaissa (72/2006). Asiakslähtöisyyttä korostetaan myös murrosvaihetta elävässä sosiaali- ja terveystalve-luja koskevassa lainsäädännössä.

Lisäksi sekä kunnissa että myös valtakunnan tasolla on käytössä monia osallistumismuotoja, joiden avulla voidaan kartoittaa kansalaisten mielipiteitä, kerätä kansalaisilta ideoita päätöksentekoa varten ja kommentoida niitä sekä kannustaa rakentamaan kansalaiskeskusteluun. Kunnissa on käytössä erilaisia kuntalais- ja käyttäjäkyselyjä, kuntalais- ja käyttäjäraateja, osallistuvaa budjetointia ja niin edelleen. Lisäksi valtakunnan tasolla on kokeiltu esimerkiksi kansalaisraateja, joukkoistamista eli verkossa tapahtuvaa yhteissuunnittelua lainsäädännön valmistelussa sekä sähköisten kommentointikanavien käyttöä.

## 1.2 Raportin tausta ja rakenne

Uusia osallistumismuotoja koskevaa tutkimusta tehdään nykyään runsaasti politiikan tutkimuksen piirissä, ja tämä tutkimus valottaa kansalaisosallistumisen roolia erilaisissa poliittisissa järjestelmissä. Empiirisen politiikan tutkimuksen tehtävänä onkin tarkastella sitä, miten asiat ovat. Kuitenkin erityisesti demokratiatutkimuksessa on myös vahva normatiivinen komponenttinsa, toisin sanoen tutkijat ovat kiinnostuneita myös siitä, miten asioiden *tulisi* olla. Myös tässä raportissa kansalaisosallistumisen eri muotoja koskevia empiirisiä havaintoja peilataan demokratian normatiivisiin periaatteisiin, joita ovat esimerkiksi päätöksenteon inklusiivisuus ja oikeudenmukaisuus.

Uusilla demokraattisilla osallistumismuodoilla on moninaisia tavoitteita, ja niiden käyttöön liittyy paljon sekä odotuksia että epäluuloja. Uusien osallistumismuotojen odotetaan parantavan demokraattisen päätöksenteon laatua tarjoamalla kansalaisille mahdollisuuksia vaikuttaa poliittisen päätöksenteon esityslistaan ja itse päätöksiin. Päätöksenteon laadun odotetaan paranevan ensinnäkin siksi, että kansalaisosallistumisen kautta voidaan ilmaista ja ottaa huomioon myös sellaisia näkökulmia, jotka eivät tule esille puhtaasti edustuksellisessa päätöksenteossa. Uusista osallistumismuodoista tätä esityslistan avoimuutta edistävät erityisesti aloiteinstrumentit, kuten kuntalaisaloitteet, kunnalliset kansanäänestysaloitteet ja valtiollinen kansalaisaloite, sekä epämuodollisemmat palautekanavat. Toiseksi ainakin jotkin kansalaisosallistumisen muodot tarjoavat mahdollisuuksia syvempään ja perusteellisempaan demokraattiseen keskusteluun eli deliberaatioon, jossa päätöksenteon perusteita arvioidaan tasapuolisesti. Demokraattista deliberaatiota edistävät erityisesti ohjatut kansalaisraadit, työpajat ja yhteissuunnittelutilaisuudet, sekä mahdollisesti myös joukoistamiset ja keskustelutilaisuudet verkossa<sup>4</sup>.

Osallistumisen inklusiivisuus voidaan ymmärtää kahdella eri tavalla. Useimmat uusista osallistumismuodoista ovat kaikkien kansalaisten (tai kunnan asukkaiden) käytettävissä, edistäen siten laajamittaista massaosallistumista. Tietyt osallistumismuodot, kuten kansalaisraadit ja erilaiset vähemmistöryhmien neuvostot, kuitenkin edistävät erityisesti osallistumisen edustavuutta ja vähemmistöryhmien äänen saamista kuuluviin. Eri kansalaisosallistumisen muotojen odotetaan usein myös lisäävän päätöksenteon legitimiteettiä ja kansalaisten sitoutuneisuutta poliittisiin päätöksiin. Esimerkiksi Nato-jäsenyyden kaltaisten kauaskantoisten päätösten tulee nauttia kansalaisten laajaa tukea, ja tästä syystä on ajateltu, että aiheesta tulisi järjestää neuvoa-antava kansanäänestys.

Uusiin osallistumismuotoihin liittyvät odotukset ja epäluulot on kuitenkin suhteutettava siihen tosiasiaan, että suomalaisessa poliittisessa järjestelmässä vaaleilla valittavilla edustajilla on aina päätösvalta. Näin ollen uudet osallistumismuodot korkeintaan täydentävät edustuksellista päätöksentekoa. Tällöin olennaiseksi kysymykseksi nousee se, minkälaista vuorovaikutusta on yhtäältä vaaleilla valittujen edustajien ja viranhaltijoiden ja toisaalta eri kanavien kautta osallistuvien kansalaisten välillä. Neuvoa-antavien kansalaisosallistumisen muotojen ongelmana voidaan yleisesti pitää sitä, että niiden poliittikkavaikutukset voivat jäädä epämääräisiksi, eikä osallistuville kansalaisille ole välttämättä selvää, miten heidän ilmaisemansa näkemykset tulevat huomioiduiksi itse päätöksenteossa. Näin ollen kansalaisosallistumisen lisääminen voi jopa lisätä kansalaisten tyytymättömyyttä ja turhautuneisuutta päätöksentekoon. Lisäksi mikäli edustajat eivät ole aidosti avoimia suhteessa kansalaisten esittämiin näkökulmiin ja puntaroi niitä huolellisesti, kansalaisosallistumisella tuskin voi myöskään olla päätöksenteon laatua parantavaa vaikutusta.

Raportin luvussa 2 kartoitamme ja kuvailemme edustuksellista demokratiaa täydentävien osallistumismuotojen käyttöä Suomessa valtakunnallisella ja paikallisella tasolla. Luvussa 3 tarkastelemme sitä, minkälaiset toimijat hyödyntävät näitä osallistumismuotoja – ennen kaikkea kysymystä siitä, allekirjoittavatko poliittisesti muutoin passiiviset kansalaiset kansalaisaloitteita. Luvussa 4 tarkastelemme uusien osallistumismuotojen politiikka- ja asennevaikutuksia sekä paikallisella että kansallisella tasolla. Tarkemmin sanoen arvioimme osallistumismuotojen vaikutuksia poliittisiin päätöksiin, politiikan menettelytapoihin sekä kansalaisten asenteisiin suhteessa poliittiseen päätöksentekojärjestelmään. Luvussa 5 annamme joitakin suosituksia koskien sitä, miten näitä osallistumismuotoja voisi jatkossa kehittää. Näissä suosituksissa otamme huomioon kansalaisosallistumisen potentiaalın lisät

päätöksenteon laatua sekä kansalaisten sitoutuneisuutta päätöksentekoon. Pohdimme raportissa myös kansalaisosallistumista maakuntatason päätöksenteossa ja hallinnossa. Liitteessä on kuvattu raportissa käytetyt pääasialliset aineistot, joihin viitataan tekstissä lyhenteillä.

Tämä raportti perustuu Valtioneuvoston rahoittamaan Kansanvallan uudet muodot -tutkimushankkeeseen sekä hankkeen tutkijoiden henkilökohtaisiin tutkimushankkeisiin. Näistä keskeisimpiä ovat Henrik Serup Christensenin akatemiaturkijahanke ”Democratic Innovations in Finland and Political Legitimacy” ja Maija Jäsken väitöskirjahanke ”Demokraattiset innovaatiot Suomen paikallistasolla: Tutkimus taustatekijöistä, asennevaikutuksista ja mahdollisista politiikkavaikutuksista”.

## 2. DEMOKRAATTISTEN INNOVAATIOIDEN KÄYTÖN KARTOITUSTA

### 2.1. Kansallisen tason osallistumismuotojen kartoitus ja käyttö

Suomessa käytetyt uudet osallistumismuodot voidaan jakaa karkeasti suoran demokratian instrumentteihin ja epämuodollisempiin kansalaisten konsultoinnin muotoihin. Vaikka käsitettä suora demokratia käytetään toisinaan kuvaamaan lähes mitä tahansa kansalaisosallistumista, on se hyvä erottaa muista osallistumismuodoista. Poliitiikan tutkimuksessa suora demokratia tarkoittaa laissa säädelyjä kansanäänestyksiä ja kansalaisaloitteita.

Kuten johdantoluvussa todettiin, kansallisella tasolla perustuslaki tarjoaa mahdollisuudet neuvoo-antavan kansanäänestyksen järjestämiseen sekä vuodesta 2012 lähtien myös sisällölliseen kansalaisaloitteeseen. Nämä ovat siis vahvimmin institutionalisoituneita kansalaisosallistumisen muotoja, mutta kansallisella tasolla tunnetaan myös muita tapoja osallistaa kansalaisia. Suomen valtionhallinnossa on kokeiltu sekä pysyvä- että kertaluonteisten osallistumismuotojen käyttöä. Kertaluonteisista kokeiluista mainittakoon lainsäädännön valmistelussa tehdyt joukkoistamiskokeilut sekä suomalaista demokratiaa käsitellyt kansalaisraati.

Suurin osa pysyväluonteisista osallistumismahdollisuuksista sijoittuu demokratia.fi -portaaliin. Sinne on kerätty tietoa siitä, miten kansalaiset voivat vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon. Esimerkiksi portaalista löytyvä otakantaa.fi antaa mahdollisuuden keskustella valmisteilla olevista päätöksentekoprosesseista sekä kansallisella että paikallisella tasolla. Lausuntopalvelu.fi mahdollistaa lausunnotmenettelyn toteuttamisen sähköisesti. Kaikki julkishallinnon viranomaiset voivat pyytää lausuntoja palvelun kautta, ja siihen on rekisteröitynyt sekä organisaatioita että yksittäisiä kansalaisia. Lisäksi viime vuosina myös osa kunnallisista osallistumismahdollisuuksista, ennen kaikkea kunnalliset aloiteoikeudet, on koottu demokratia.fi-portaalin alaisuuteen.

#### Fakta 1: Kansallisen tason demokratiakokeilut Suomessa

Institutionalisoitujen ja vakiintuneiden osallistumismuotojen lisäksi Suomessa on kokeiltu kansalaisten osallistamista päätöksentekoon esimerkiksi joukkoistamisen sekä kansalaisraatien avulla.

Yhdysvalloissa 1970-luvulla kehitetty kansalaisraati (citizens' jury) perustuu oikeusistuntojen maallikkovalamiesjärjestelmän soveltamiseen poliittiseen päätöksentekoon. Vuonna 2011 järjestetty kansalaisraati arvioi oikeusministeriön käynnistämää uutta osallistumisympäristöä. Vuonna 2013 järjestetty kansalaisraati puolestaan pohti tapoja, joilla suomalaista demokratiaa voisi kehittää. Raatiin osallistui 30 jäsentä, jotka valittiin satunnaisotannalla ja jotka edustivat mahdollisimman kattavasti suomalaisia. Raati kokoontui kaksi kertaa. Raati piti suorien osallistumismahdollisuuksien vähäisyyttä ongelmana suomalaisessa demokratiassa. Raati toivoi myös päätöksenteon avoimuuden lisäämistä. Raadin tekemiä suosituksia hyödynnettiin vuoden 2014 demokratiapoliittisessa selonteossa.

Keväällä 2013 ympäristöministeriö kokeili yhdessä tulevaisuusvaliokunnan kanssa joukkoistamista maastoliikennelain luonnostelemisessa. Suomijoukkoistaa.fi-verkkoalustalle kerättiin kaikkiaan noin 500 ideaa ja näkemystä, 4000 kommenttia ja 25 000 kannanottoa. Kaikkiaan keskusteluun osallistui noin 700 henkilöä. Joukkoistamisessa syntyneet ideat annettiin asiantuntijoiden arvioitaviksi ja niitä hyödynnettiin myöhemmin maastoliikennelain valmistelussa.

Lähteitä:

Aitamurto, Tanja; Landemore, H el ene; Lee, David & Goel, Ashish (2014): Crowdsourced off-road traffic law experiment in Finland. Report about idea crowdsourcing and evaluation. Publication of the committee for the future (Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta) 1/2014.

Peura-Kapanen, Liisa, Rask, Mikko, Saastamoinen, Mika, Tuorila, Helena & Harju, Aaro (2013): Kansalaisraati suomalaista demokratiaa kehitt am ass a. Kuluttajatutkimuskeskus työselosteita ja esitelmiä 147/2013.

Portaalin osana toimii myös kansalaisaloite.fi -palvelu, jossa on mahdollista laittaa vireille ja kerätä allekirjoituksia kansalaisaloitteiden tueksi. Kansalaisaloitetta koskevassa lains ad nn ss  mainitaan erikseen se, että oikeusministeriö tulee luomaan alustan sähköisten kannatusilmoitusten keräämiselle. Kansalaisaloitteen k ytt onotto on epäilemättä tärkein kansallisen tason demokraattinen innovaatio Suomessa. Tästä syystä suuri osa jatkossa esitettävästä analyysista koskee sitä, miten kansalaisaloite on vaikuttanut demokratian toimintaan Suomessa. Tässä luvussa teemme yleiskatsauksen kansalaisaloitteiden k ytt on ottoon ja myöhemmissä luvuissa tarkastelemme sen käyttäjien profiilia sekä politiikkavaikutuksia.

Kansalaisaloite.fi avattiin kansalaisaloitteen k ytt onoton jälkeen. Sen antama mahdollisuus kerätä allekirjoituksia sähköisesti tarjoaa kansainvälisesti lähes ainutlaatuisen keinon hyödyntää kansalaisaloitetta. Taulukossa 2.1 kuvataan palvelun k ytt   listamalla käynnistettyjen aloitteiden ja niiden keräämien allekirjoitusten määriä. Ennen kansalaisaloite.fi -palvelun käynnistämistä pantiin vireille kymmenkunta aloitetta, joista yksi, turkistarhauksen kieltämistä koskeva aloite, eteni eduskuntaan.

## Taulukko 2.1: Vireille pannut kansalaisaloitteet allekirjoitusm  r n mukaan

	# KA	% KA	% allekirjoituksista sähköisenä
<b>Allekirjoitusten lukumäärä</b>			
< 100	195	42,6	100,0
100–999	77	16,8	99,3
1000–9999	150	32,8	95,1
10 000–49 999	23	5,0	78,4
50 000+	13	2,8	68,6
<b>Yhteensä</b>	<b>458</b>	<b>100,0</b>	<b>77,9</b>

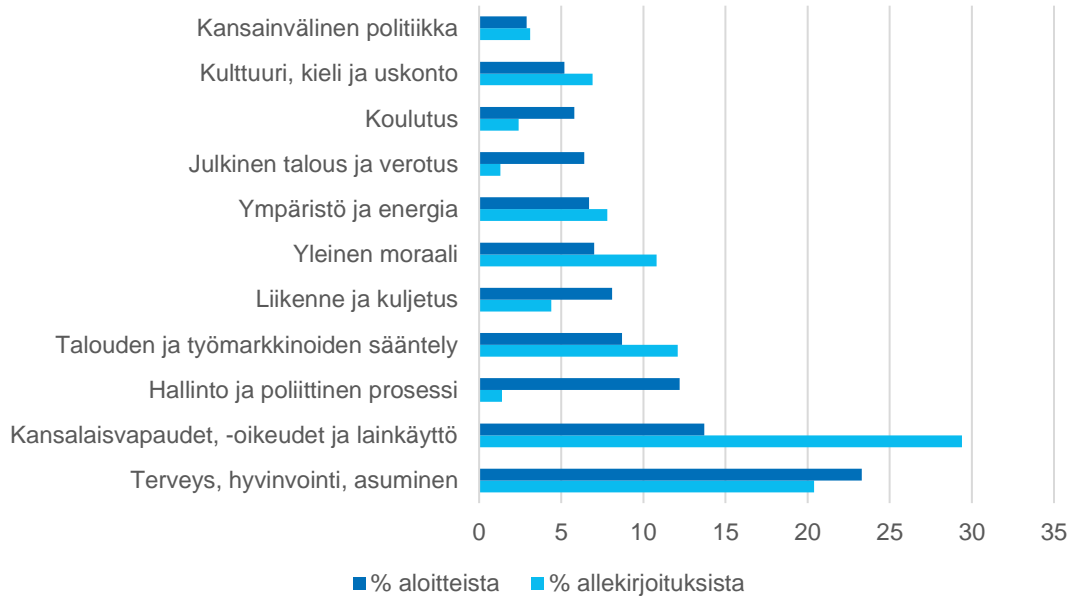
Lähde: www.kansalaisaloite.fi, 23.5.2016 mennessä p  tyn et

Ylivoimainen enemmistö, noin 59 prosenttia, vireille pannuista aloitteista, keräsi alle tuhat allekirjoitusta. Vain kahdeksan prosenttia käynnistetyistä aloitteista ylitti 10 000 allekirjoituksen rajan ja vähemmän kuin kolme prosenttia onnistui vaaditun yli 50 000 allekirjoituksen keräämisessä. Alle 50 000 allekirjoitukseen jääneistä aloitteista seuraavaksi menestynein keräsi vain vajaat 32 000 allekirjoitusta. Tämän voidaan ajatella liittyvän siihen, että 50 000 allekirjoituksen rajapyykin lähestyminen saattaa innostaa ponnistelemaan sen saavuttamisen puolesta.

Viimeisestä sarakkeesta havaitaan, että ylivoimainen enemmistö kaikista aloitteiden keräämistä allekirjoituksista on ker tt  sähköisesti, mikä korostaa sähköisen ker ysmahdollisuuden tärkeyttä kansalaisaloitteen suosiolle. Se, että osassa menestyneimmist kin aloitteista sähköisten allekirjoitusten osuus ylitti 90 prosentin, viittaa osaltaan siihen, että myös aloit-

teet, joilla ei ole käytössään perinteisen lomakekeräyksen vaatimia resursseja, voivat menestyä. Kuviossa 2.1 esitetään aloitteiden aiheiden luokittelu sekä esitetään eri aihepiireistä tehtyjen aloitteiden lukumäärä sekä niiden saama kannatus.

**Kuvio 2.1: Kansalaisaloitteiden ja allekirjoitusten jakautuminen politiikka-alueiden mukaan**



Lähde: [www.kansalaisaloite.fi](http://www.kansalaisaloite.fi), 21.8.2015 mennessä vireille pannut aloitteet, n=344. Luokittelu perustuu omaan arvioon.

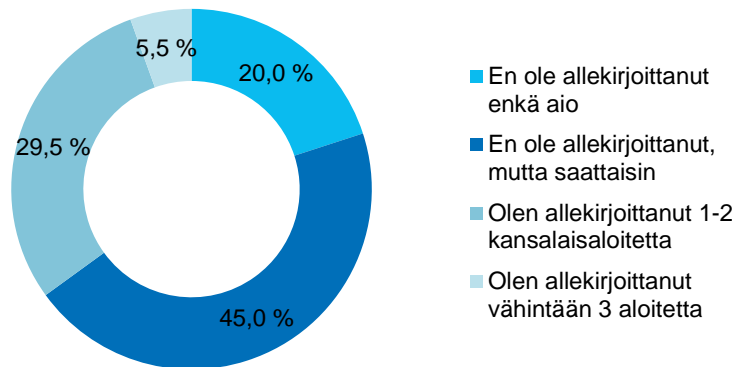
Kaiken kaikkiaan aloitteet ovat käsitelleet varsin laajaa aihepiirien joukkoa. Yleisimpiä aloitteiden aiheita näyttävät olevan terveyteen, hyvinvointiin ja asumiseen liittyvät kysymykset sekä toisaalta kansalaisoikeuksiin ja lakiin ja järjestykseen liittyvät kysymykset. Viimeksi mainitut teemat ovat myös saaneet kaikkein eniten kannatusta, mikä tosin selittyy pitkälti tasa-arvoista avioliittolakia koskevan aloitteen saamalla kannatuksella.

Kaikki tämä osoittaa, että kansalaisaloitteesta on tullut tärkeä kansalaisten poliittisten mielipiteiden ja vaateiden ilmaisukanava. Vaikka vain suhteellisen pieni osuus vireille pannuista kansalaisaloitteista kerää laajempaa kannatusta, kansalaisaloite.fi:llä on ollut lupaava rooli, koska se on tehnyt tavallisille kansalaisille mahdolliseksi käynnistää aloitteita ja yrittää kannatuksen keräämistä.

Vuonna 2015 toteutettu kansallinen eduskuntavaalitutkimus sisälsi myös kansalaisaloitetta ja oikeusministeriön osallistumisportaalin Otakantaa.fi –käyttöä koskevia kysymyksiä. Nämä kysymykset antaa mahdollisuuden tarkastella sitä, miten laajasti kansalaiset ovat hyödyntäneet näitä osallistumismahdollisuuksia. Vastajilta kysyttiin, ovatko he allekirjoittaneet kansalaisaloitteita ja käyttäneet otakantaa.fi:tä. Kuviot 2.2 ja 2.3 näyttävät vastausten prosentuaalisen jakautumisen eri vastausvaihtoehtojen välillä.

## Kuvio 2.2: Kansalaisaloitteiden allekirjoittaminen

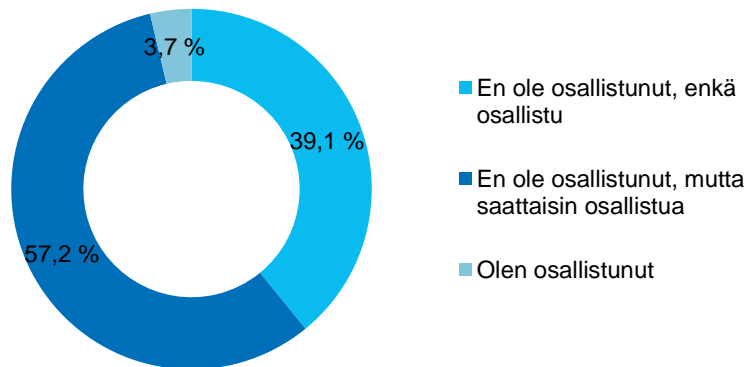
Oletko allekirjoittanut valtiollisen tason kansalaisaloitteita?



Lähde: Vaalitutkimus 2015

## Kuvio 2.3: Otakantaa.fi –palvelun käyttö

Oletko osallistunut keskusteluihin osoitteessa [www.otakantaa.fi](http://www.otakantaa.fi)?



Lähde: Vaalitutkimus 2015

Yhteensä 35 prosenttia kyselyyn vastanneista ilmoittaa allekirjoittaneensa ainakin yhden kansalaisaloitteen. 5,5 prosenttia on allekirjoittanut kolme tai useampia ja 45,0 prosenttia vastaajista ei ollut allekirjoittanut, mutta saattaisi periaatteessa tehdä niin, jos löytäisi sopivan aloitteen. Vain 20,0 prosenttia vastanneista oli haluttomia jatkossakaan allekirjoittamaan kansalaisaloitteita. On toki mahdollista, että vastauksissa näkyy samankaltainen pyrkimys antaa sosiaalisesti suotavia vastauksia kuin äänestämisen kohdalla. Osassa tapauksia vastaajat ovat myös saattaneet sekoittaa kansalaisaloitteet muihin epävirallisempiin vetoamuksiin. Tästä huolimatta vastaukset osoittavat, että suuri osa suomalaisista on allekirjoittanut ainakin yhden aloitteen ja enemmistö niistä, jotka eivät vielä olleet allekirjoittaneet, ilmoittaa olevansa jatkossa valmis tekemään niin. Tulokset viittaavat siihen, että kansalaisaloitteen tarjoamat vaikutusmahdollisuudet on hyödynnetty melko laajasti kansalaisten keskuudessa. Tätä käsitystä tukee myös Kansalaisaloite.fi-sivustolla ja paperilla kerättyjen allekirjoitusten kokonaismäärä, joka ylitti kaksi miljoonaa syksyllä 2016.

Otakantaa.fi:n kohdalla tulokset ovat hieman erilaisia. Vain 3,7 prosenttia vastaajista oli hyödyntänyt sen mahdollisuuksia, 57 prosenttia vastasi olevansa periaatteessa valmis tähän ja lähes 40 prosenttia kertoi olevansa haluton käyttämään palvelua. Vaikka palvelu on nykymuodossaan ollut saatavilla kansalaisaloite.fi:tä lyhemmän ajan, vastaukset osoittavat, että vain pieni osa on käyttänyt sitä. Suuremman käyttäjäkunnan saavuttamiseen on

potentiaalia, mutta suuri vähemmistö vaikuttaa olevan melko skeptinen tätä osallistumismahdollisuutta kohtaan.

## 2.2. Paikallinen taso

### 2.2.1 Suora demokratia

Suoran demokratian instrumentteja Suomen kuntatasolla ovat kunnalliset kansanäänestykset, kansanäänestysaloitteet ja valtuustokäsittelyyn tähtäävät aloitteet. Suomen kuntalain erikoisuutena on lisäksi yksittäisen kuntalaisen tai yhteisön oikeus tehdä aloitteita kunnan toimintaan liittyvistä asioista.

#### *Kunnallinen kansanäänestys*

Kunnallinen kansanäänestys otettiin Suomessa käyttöön vuonna 1990. Kuntalain (410/2015) pykälässä 24 (kuntalain 365/1995 pykälä 30) säädetään kunnallisesta kansanäänestyksestä, jonka järjestämisestä päättää kunnanvaltuusto. Kansanäänestyksen tulos on neuvoa-antava, ja se voi koskea joko koko kuntaa tai jotakin sen osa-aluetta. Laki neuvoa-antavissa kunnallisissa kansanäänestyksissä noudatettavasta menettelystä (656/1990) määrittelee muun muassa, että kansanäänestys voidaan järjestää aikaisintaan noin 3 kuukauden kuluttua ja että äänestäjillä tulee olla mahdollisuus ilmaista vastustavansa kaikkia tarjottuja vaihtoehtoja. Lisäksi laki määrittää äänestyksen tekniset toteutustavat.

Ensimmäinen kunnallinen kansanäänestys järjestettiin vuonna 1991 Tuusulassa koskien tiejärjestelyjä, ja sen jälkeen kuntalaiset ovat äänestäneet eri asiakysymyksistä yhteensä 60 kunnassa. Suurin osa (92 prosenttia) kansanäänestyksistä on koskenut kuntaliitoksia, ja niissä on äänestetty joko liittymisestä tiettyyn kuntaan (vaihtoehtoina kyllä/ei), tai muutamasta erilaisesta kuntaliitosvaihtoehdosta. Muissa äänestyksissä aiheina ovat olleet tiejärjestelyt, jätteenpolttolaitoksen rakentaminen sekä kunnan vaakuna ja nimi.

### Taulukko 2.2: Kunnalliset kansanäänestykset 1991–2012 aihepiireittäin

	Lukumäärä
<b>Aihepiiri</b>	
Kuntaliitos	55
Liikennejärjestelyt	2
Jätehuolto ja energia	1
Kunnan identiteetti	2
<b>Yhteensä</b>	<b>60</b>

Lähde: Oikeusministeriön kunnalliset kansanäänestykset –tilasto

#### *Kansanäänestysaloite*

Kansanäänestyksen järjestämistä voi esittää myös tietty määrä kunnan asukkaita. Kansanäänestysaloitteen voi tehdä viisi prosenttia äänioikeutetuista kunnan asukkaista (kuntalain 365/1995 pykälä 30), ja valtuuston on päätettävä viipymättä, toimitetaanko aloitteessa vaadittu kansanäänestys. Uuden kuntalain myötä allekirjoitusten vaadittu määrä laskee neljään prosenttiin kunnan 15 vuotta täyttäneistä asukkaista kesällä 2017. Kansanäänestysaloitteessa on yksilöitävä asia, josta kansanäänestys halutaan järjestää. Vuodesta 2013 lähtien kansanäänestysaloitteita – kuten myös niin kutsuttuja kahden prosentin aloitteita ja yhden kuntalaisen aloitteita – on voinut tehdä oikeusministeriön ylläpitämässä kuntalaisaloite.fi-palvelussa.



Kunnallisia kansanäänestysaloitteita ei ole tilastoitu Suomessa systemaattisesti, joten niiden käyttöä koskevat tiedot vuoteen 2012 mennessä pohjautuvat hankkeen tutkijan kyselyyn, paikallislehtien arkistokatsaukseen ja kunnanvaltuustojen pöytäkirjoihin. Tässä taulukossa on esitetty vain ne aloitteet, jotka ovat onnistuneet keräämään valtuustokäsittelyyn vaatiman määrän allekirjoituksia. Taulukosta nähdään, että kunnallisia kansanäänestysaloitteita on tehty vähintään yhtä usein kuin on pidetty kansanäänestyksiä, sillä vuoteen 2012 mennessä kuntalaisten tekemiä kansanäänestysaloitteita jätettiin valtuustoille noin 59 kunnassa.

Kansanäänestysaloitteet ovat koskeneet usein kuntaliitoksia (40 prosenttia), mutta aiheiden kirjo on huomattavasti laajempi kuin valtuuston aloitteesta järjestetyissä kansanäänestyksissä. Toiseksi yleisin aihepiiri (15 prosenttia) on ollut liikennejärjestelyt, kuten parkkihallien, teiden ja siltojen rakentaminen. Lähes yhtä monta aloitetta (14 prosenttia) tehtiin tuona ajanjaksona liittyen kouluverkkoon, ja erityisesti pienten koulujen lakkauttamisiin. Myös kunnan identiteetti, sosiaali- ja terveyspalvelut, vapaa-ajan aktiviteetit sekä ympäristöön ja energiantuotantoon liittyvät kysymykset ovat vaatineet kuntalaisten mielestä kansanäänestyksen.

Kansanäänestysaloite ei periaatteessa sisällä vaatimusta tietynsuuntaisesta päätöksestä, vaan sillä esitetään vain kuntalaisten kuulemista tietyn kuntaa koskevan päätöksen suhteen. Käytännössä kansanäänestysaloitteita on kuitenkin käytetty sekä tuomaan täysin uusia asioita kuntapäätöksenteon agendalle (esim. vapaa-aikaa ja liikennejärjestelyjä koskevat aloitteet), että vastustamaan jo valmisteilla olevia päätöksiä (erityisesti kouluverkkoa ja kuntaliitoksia koskevat aloitteet).

### Taulukko 2.3: Kunnalliset kansanäänestysaloitteet 1991–2012 aihepiirin mukaan

	Lukumäärä
<b>Aihepiiri</b>	
Kuntaliitos	23
Liikennejärjestelyt	9
Sosiaali- ja terveyspalvelut	3
Koulutus	8
Vapaa-aika	3
Jätehuolto ja energia	3
Kunnan identiteetti	5
Muu	5
<b>Yhteensä</b>	<b>59</b>

Lähde: KKA; luokittelu perustuu omaan arvioon

#### *Valtuustokäsittelyyn tähtäävä aloite*

Kaksi prosenttia kunnan asukkaista voi tulevan kuntalain pykälän 23 (kuntalain 365/1995 pykälä 28) mukaan tehdä aloitteen jossakin kunnan toimintaan liittyvässä asiassa. Valtuuston on käsiteltävä aloite kuuden kuukauden kuluessa sen vireille tulosta ja päätettävä, pannaanko kuntalaisten vaatima asia toimeen. Tämä instrumentti on perusperiaatteiltaan hyvin samankaltainen kuin valtiollisen tason kansalaisaloite, jolla kansalaiset voivat tehdä eduskunnalle lakiehdotuksia.

Valtuustokäsittelyyn tähtäävien aloitteiden aiheista ei ole kerätty systemaattista tietoa. Kuntaliiton selvityksen mukaan vuosina 2011–2013 niitä on tehty alle joka viidennessä kunnassa, eli noin 16 prosentissa kuntia<sup>56</sup>. Kahden prosentin aloitteet vaikuttaisivat siis olevan hieman yleisempiä kuin kansanäänestysaloitteet. Huolimatta kuntalain velvoittamasta käsittelystä määräajassa, näistä niin kutsutuista kahden prosentin aloitteista ei aina pidetä

kirjaa kunnissa eikä niitä välttämättä osata hallinnossa erottaa kansanäänestysaloitteista, mikä vaikeuttaa niiden tutkimista.

#### *Kuntalaisaloite*

Kunnan yksittäisellä asukkaalla on lisäksi oikeus tehdä aloitteita kunnan toimintaa koskevissa asioissa, ja aloitteen tekijälle on kuntalain pykälän 23 mukaan ilmoitettava aloitteen johdosta tehdyt toimenpiteet. Kuntalaisen aloiteoikeus on ollut hyvin keskeinen periaate kuntalaissa 1970-luvulta lähtien. Paikallistason osallistumisen painopiste on kuitenkin kuntalain uudistusten myötä siirtynyt kohti osallistumismuotoja, joilla on mahdollista muodostaa laadukkaampi ja kuntalaisia laajemmin edustava kansalaismielipide päätöksenteon tueksi.

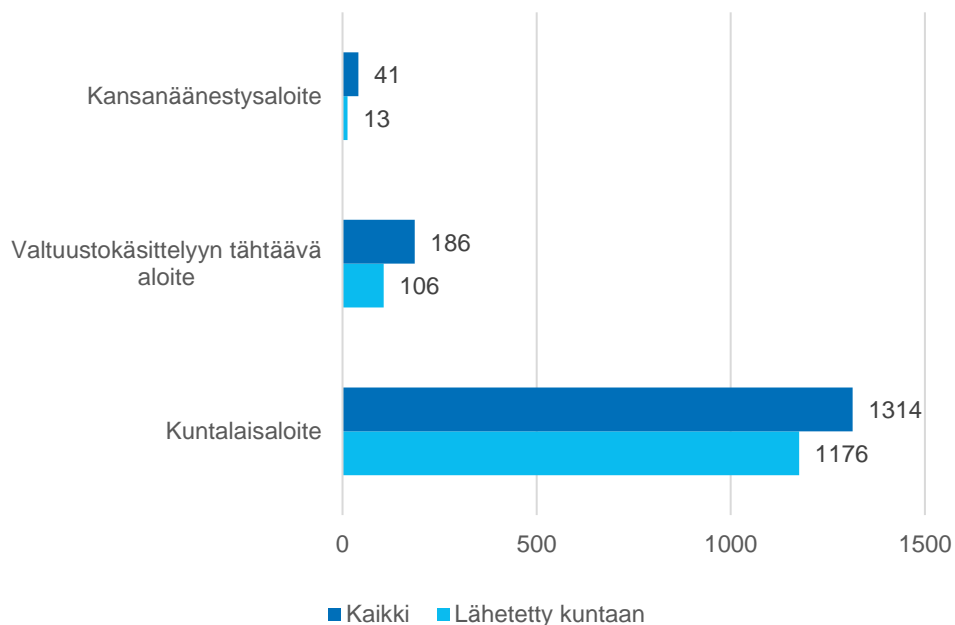
Kuntalaisaloitteita on viime vuosina tehty kunnissa keskimäärin kahdeksan vuodessa, ja ne ovat koskeneet useimmiten teknisen toimialan asioita. Sivistys-, kulttuuri- ja vapaa-ajan palvelut ovat olleet toiseksi yleisin aihepiiri sosiaalitoimen ja hallinnon sekä päätöksenteon tullessa kolmantena ja neljäntenä.<sup>7</sup>

#### **Fakta 2: Kunnallisten aloiteinstrumenttien käyttö kuntalaisaloite.fi:ssä**

Syyskuussa 2013 oikeusministeriö avasi verkkopalvelun, joka mahdollistaa edellä kuvattujen kuntalaisten aloitteiden tekemisen myös internetissä. Koska kuntalaisaloitteelle ei ole laissa määriteltyjä muotovaatimuksia, on aloitteita ollut aiemmin hankalaa erottaa muusta kunnan viranhaltijoille ja luottamushenkilöille tulevasta palautteesta. Kansanäänestysaloitteisiin ja valtuustokäsittelyyn tähtääviin aloitteisiin allekirjoitukset oli aikaisemmin kerättävä paperilla, jossa tuli myös todistaa allekirjoittajien olevan kunnan asukkaita. Kuntalaisaloite.fi-palvelussa voi tehdä aloitteita, kerätä niihin tukea muilta kuntalaisilta ja toimittaa ne asianosaiseen kuntaan käsiteltäväksi.

Eri aloitetyyppejä on käytetty verkkopalvelussa suurin piirtein samassa suhteessa kuin aikaisemmin. Yksittäisen kuntalaisen aloitteet ovat ylivoimaisesti yleisimpiä (85 prosenttia), valtuustokäsittelyyn tähtäävät aloitteet toiseksi yleisiä (12 prosenttia) kun taas kansanäänestysaloitteita on tehty vähiten (3 prosenttia). Raportin kirjoitusajankohtana noin 70 prosenttia kunnista on ottanut palvelun käyttöön, joten lukuja ei voi suoraan verrata eri aloitetyyppien käytön yleisyyteen ennen vuotta 2013.

#### **Kuvio 2.4: Kunnallisten aloiteinstrumenttien käyttö**



Lähde: www.kuntalaisaloite.fi, 10.9.2013–24.8.2016.

Aloitteiden aiheet ovat laadullisen tarkastelun perusteella samantyyppisiä kuin ennen verkkopalvelun olemassaoloa tehdyissä aloitteissa. Eniten kannatusta saaneet kansanäänestysaloitteet ovat koskeneet mm. kouluverkkoa, ympäristöä ja kulttuuria. Verkkopalvelussa tehtyjen kansanäänestysaloitteiden tarkastelussa nousevat kuitenkin esiin erityisesti vastaanottokeskuksia ja maahanmuuttajia koskevat aloitteet. Esimerkiksi 20:sta eniten kannatusta keränneestä kansanäänestysaloitteesta 12 koski maahanmuuttajia, ja useimmiten niiden tavoitteena oli estää kuntaan kaavaillun vastaanottokeskuksen perustaminen, vaikka joukossa oli myös turvapaikanhakijoiden vastaanottamista kannattavia aloitteita. Valtuustokäsittelyyn tähtäävissä aloitteissa toistuvat samat aihepiirit: kouluverkko, kaavoitus, joukko- ja kevyt liikenne, ympäristökysymykset ja vastaanottokeskukset.

## 2.2.2 Muut osallistumismuodot

Kansalaiset voivat osallistua oman kuntansa päätöksentekoon myös erilaisilla epämuodollisemmilla keinoilla. Tulevan kuntalain pykälä 22 (vanhassa kuntalaissa 27) velvoittaa kuntia pitämään huolta monipuolisista ja vaikuttavista osallistumisen mahdollisuuksista. Tämä pykälä on kuitenkin mahdollistavaa lainsäädäntöä, joka ei velvoita kuntia tarjoamaan tiettyjä vaikutuskanavia, vaan listaa suositeltavia tapoja kuulla kuntalaisia. Uudessa kuntalaissa kannustetaan kuntia erityisesti 1) järjestämään keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia ja kuntalaisraateja, 2) selvittämään asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa, 3) valitsemaan palvelujen käyttäjien edustajia toimielimiin, 4) järjestämään mahdollisuuksia osallistua kunnan talouden suunnitteluun, 5) kehittämään palveluja yhdessä niiden käyttäjien kanssa ja 6) tukemaan asukkaiden ja yhteisöjen omaehtoista toimintaa. Kansalaisraadit, talouden suunnitteluun osallistuminen ja palvelujen käyttäjien osallistuminen niiden kehittämiseen lisättiin pykälään vuoden 2015 kuntalakiuudistuksessa. Näitä kuntalaisten osallistumismuotoja ei ole kuitenkaan tämän tarkemmin säännelty lain tasolla. Niiden epämuodollinen luonne juontuukin juuri siitä, että valtuustoilla ei ole lakiin kirjattuja velvollisuuksia käsitellä niiden tuottamaa kansalaismielipidettä omalla agendallaan, toisin kuin edellä esitellyissä suoran demokratian instrumenteissa.

Viime vuosina julkisella sektorilla ovat nousseet keskusteluun myös käsitteet ”käyttäjädemokratia” ja ”käyttäjälähtöinen kehittäminen”. Näillä tarkoitetaan kuntalaisten osallistumista erityisesti palvelujen suunnitteluun, kehittämiseen ja tuotantoon.<sup>8</sup> Käyttäjädemokratia voidaan nähdä demokraattisen osallistumisen yhtenä suppeampana alalajina, jossa osallistujajoukko muodostuu palvelun käyttäjistä ja päätöksentekijöitä ovat viranhaltijat. Käyttäjädemokratian keinoin kuntalainen voi vaikuttaa yhden viraston päätöksiin yksittäisen palvelun järjestämisestä, mutta suuremmat ja periaatteellisemmat päätökset esimerkiksi kunta-liitoksista tai palvelujen yksityistämisestä edellyttävät demokraattista osallistumista varsinaiseen valtuuston päätöksentekoon.

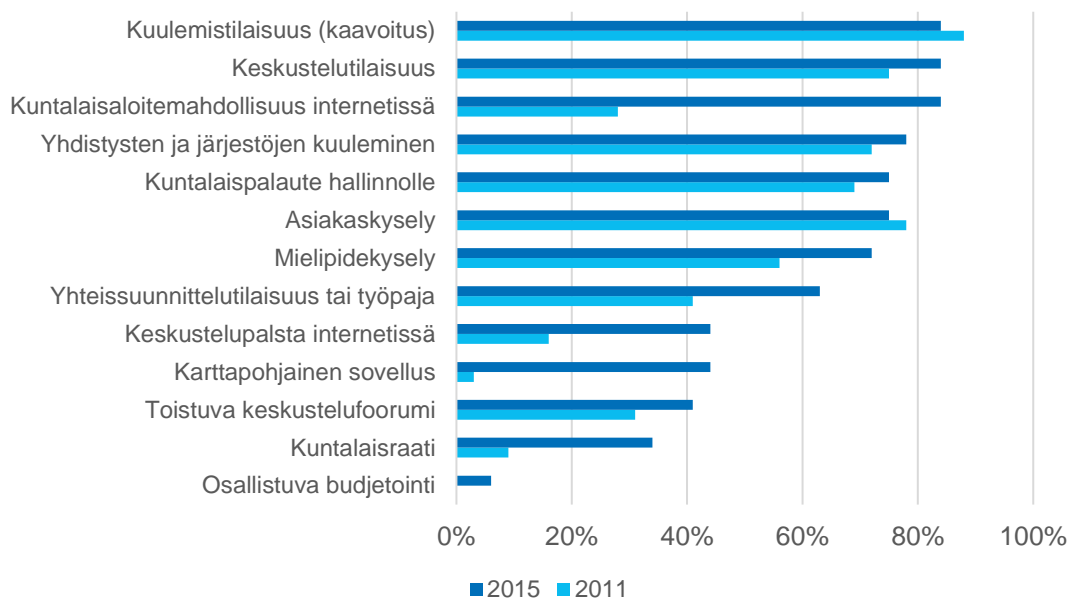
Seuraavassa kuvataan, mitä ovat tyypillisimmät kuntien tarjoamat epämuodolliset osallistumiskeinot, sekä annetaan arvioita niiden yleisyydestä. Osallistumiskeinojen yleisyyttä vuosina 2011 ja 2015 kartoitettiin kyselyllä kuntakoon ja maantieteellisen sijainnin suhteen edustavasta otoksesta Suomen kuntia (N=31).<sup>9</sup> Tulokset eivät siis kerro absoluuttisesti, kuinka suuressa osassa Suomen kuntia kukin osallistumismuoto on käytössä, vaan ne tarjoavat suuntaa-antavan kuvan uusimpien osallistumismuotojen yleisyydestä suhteessa toisiinsa sekä kuntien lukumäärään.

Eri tahot ovat selvittäneet 2000-luvulta lähtien kuntien tarjoamia osallistumiskanavia<sup>10</sup>. Osallistumismuotojen lista muuttuu kuitenkin nopeasti, sillä demokraattisia innovaatioita syntyy ja leviää Suomeen toisten osallistumismuotojen jäädessä vähemmälle käytölle. Kansalaisten osallistumismahdollisuuksien kenttää olisikin hyvä kartoittaa säännöllisin väliajoin. Tässä raportissa jaottelemme kuntalaisten epämuodolliset osallistumiskeinot kerta-luonteisiin ja pysyvämpiin instrumentteihin. Kuten johdannosta käy ilmi, kansalaisten osallistumiselle voidaan asettaa demokratiassa lisäksi erilaisia tavoitteita, joista keskustellemme kunkin osallistumiskeinon kohdalla.

### 2.2.2.1 Kertaluonteiset osallistumismuodot

Osassa uusista osallistumismuodoista kansalaisten ehdotukset ja ideat muodostuvat vuorovaikutuksessa toisten kansalaisten kanssa. Poliitiikan tutkimuksessa tällaisten vuorovai-  
kutteisten osallistumismuotojen etuna pidetään sitä, että ne mahdollistavat eri näkemykset  
huomioivan keskustelun eli deliberation. Eri näkökulmia edustavien kansalaisten väli-  
sessä puntaroivassa keskustelussa syntyvää mielipidettä voidaan pitää valistuneempana  
ja jopa kansalaismielipidettä paremmin edustavana kuin esimerkiksi kansanäänestysten  
tuottamaa prosenttilukua.

**Kuvio 2.5: Kertaluonteiset osallistumismuodot**



Lähde: KOM

*Keskustelutilaisuus* on yleisin vuorovaikutteinen osallistumismuoto, jota käytetään useam-  
massa kuin kahdeksassa kunnassa kymmenestä. Keskustelutilaisuuksissa – tai asukasil-  
loissa ja asukasfoorumeissa, joiksi niitä usein kutsutaan – kunnanvaltuutetut tai viranhaltijat  
määrittelevät keskustelun kohteena olevan kysymyksen, joka voi koskettaa joko koko kun-  
taa (esim. kuntaliitos) tai tiettyä hallinnonalaa (esim. tiejärjestelyt). Osallistuminen keskus-  
telutilaisuuksiin on avointa kaikille kuntalaisille, ja niiden tavoitteena on usein vuoropuhelu  
sekä kuntalaisten kesken että päättäjien tai valmistelijoiden välillä.<sup>11</sup> Alle puolet kunnista  
järjestää myös *säännöllisesti toistuvia keskustelufoorumeja*, joissa aihe vaihtuu sen mu-  
kaan, mikä kunnan päätöksenteossa kulloinkin on ajankohtaista.

*Yhteissuunnittelutilaisuus tai työpaja* on keskustelutilaisuuden tavoin avoin osallistumis-  
muoto kaikille halukkaille kuntalaisille, ja niitä käyttää yli puolet otoksemme kunnista. Yh-  
teissuunnittelutilaisuuksissa ja työpajoissa osallistuminen on vuorovaikutteista, ja tasapuo-  
lista keskustelua on yleensä edistämässä fasilitaattori. Työpajamuotoinen osallistuminen  
pyrkii tuottamaan konkreettisia ratkaisuja kunnan kehittämiseen, ja niitä käytetään usein  
esimerkiksi teknisellä toimialalla.

*Kuntalaisraati* toteuttaa puntaroivan keskustelun periaatteita parhaiten, sillä siinä osallistu-  
jat pyritään valitsemaan edustavasti eri väestöryhmien joukosta, ja keskustelujen tasapuo-  
lisuudesta pitää huolen koulutettu fasilitaattori. Kuntalaisraateja käyttää otoksemme kun-  
nista noin kolmannes, ja ne ovat tässä raportissa tarkastelluista osallistumismuodoista vii-  
den harvinaisimman joukossa. Kuntalaisraadien, tai yleisemmin kansalaisraadien perusaja-  
tus on koota kansalaisista edustava ”maallikkovalamiehistö”, joka perehtyy johonkin tar-  
kasti rajattuun ongelmaan päätöksenteon esityslistalla ja keskustelee siitä usean päivän

ajan. Lopuksi raati muotoilee julkilausumassa politiikkaehdotuksen, jonka voidaan katsoa edustavan valistunutta kansalaismielipidettä.<sup>12</sup> Suomessa kuntatason kansalaisraateja on käytetty mm. yleiskaavan valmistelussa Jyväskylässä, tuulivoimarakentamisesta päätettäessä Kemijärvellä ja lähidemokratiamallin kehittämisessä Mikkelissä.<sup>13</sup> Alkuperäistä kansalaisraati-ideaa on sovellettu myös sektorikohtaisena, esimerkiksi nuorten ja ikäihmisten palvelujen suunnittelussa Vaasassa.<sup>14</sup>

*Osallistuva budjetointi* on demokraattinen innovaatio, jossa kansalaiset osallistuvat julkisen talouden menoista päättämiseen. Osallistuvasta budjetoinnista on kokemuksia alle joka kymmenennessä kunnassa, ja se on kaikkein harvinaisin kartoitetuista osallistumiskeinoista. Valtuusto tai muu edustuksellinen elin määrittää sen, mistä budjetin osasta kuntalaiset saavat päättää rajaten siten myös päätöksenteon aihepiirin. Osallistuminen budjettikokouksiin on yleensä kaikille avointa, mutta päätöksentekovaiheeseen voidaan myös valita kansalaisia edustava raati kansalaisraatien tapaan. Osallistuvan budjetoinnin perusajatukseseen kuuluu myös vuorovaikutus sekä osallistujien kesken että päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden kanssa. Suomessa osallistuvaa budjetointia on toistaiseksi kokeiltu muun muassa keskustakirjaston kehittämisessä Helsingissä, nuorisopalveluiden suunnittelussa pääkaupunkiseudun kunnissa sekä asuinalueilla Tampereella.<sup>15</sup>

Kansalaiset voivat osallistua päätöksentekoon myös sellaisten osallistumiskanavien kautta, joissa ei keskustella toisten osallistujien kanssa. Näissä yksisuuntaisissa osallistumismuodoissa kansalaismielipide päätöksenteon tueksi muodostetaan yksittäisten ihmisten mielipiteistä. Kaavoitukseen liittyvä *kuulemistilaisuus* on yleisin esimerkki tällaisista osallistumismuodoista, ja niitä järjestetään lähes kaikissa kunnissa. Kaavoitusta koskevien kuulemistilaisuuksien yleisyys pohjautuu maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) pykälään 62, jonka mukaan asukkailla on oikeus osallistua kaavan valmisteluun ja ilmaista mielipiteensä siitä.

*Yhdistysten ja järjestöjen kuuleminen* on toinen esimerkki yksisuuntaisesta osallistumisesta, jossa kerätään yhteen kunnassa toimivien yhteisöjen näkemyksiä ennalta määritellystä kysymyksestä usein lausuntonmenettelyllä. Tällaisia käytäntöjä on noin kolmessa neljästä kunnasta. Yhtä yleisiä vaikuttavat olevan kuntalaisaloitteen kaltaiset *palautekanavat hallinnolle*, joilla yksittäinen kuntalainen voi ilmaista havaitsemiaan epäkohtia tai ongelmia. Palautekanavissa kuntalainen voi itse määrittää palautteen aiheen, ja palautteenanto tapahtuu yhä useammin internetissä kunnan kotisivuilla olevien palautelomakkeiden kautta.

Toinen hyvin yleinen osallistumismuoto kunnissa ovat erilaiset kyselyt, joiden avulla voidaan mitata kuntalaisten mielipiteitä valtuutettujen tai viranhaltijoiden määrittämistä aiheista. Avokysymyksiin pohjautuvan kyselyn vastauksista kuntalaismielipiteen koostaa ja tulkitsee kyselyn toimeenpaneva taho, mutta kansanäänestysten tapaan kyselyjen tuloksia voidaan myös laskea yhteen kuntalaismielipiteen selvittämiseksi. *Asiakaskysely* on suunnattu tietyn palvelun käyttäjille, kun taas yleinen *mielipidekysely* kaikille kuntalaisille voi koskea esimerkiksi kuntalaisten mielipidettä kuntaliitokseen. Molempia käytetään noin kolmessa neljästä kunnasta, mutta asiakaskyselyt vaikuttavan olevan hieman yleisempiä myös aiempien selvitysten perusteella.<sup>16</sup>

Useista edellä mainituista osallistumiskeinoista tiedotetaan kuntalaisille internetissä, ja verkkoa hyödynnetään aktiivisesti myös osallistujien keskinäisessä viestinnässä esimerkiksi kuntalaisraadeissa ja osallistuvassa budjetoinnissa. Kunnissa on kuitenkin myös enenevässä määrin käytössä puhtaasti virtuaalisia osallistumiskanavia, jotka eivät vaadi fyysistä kokoontumista tai käyntiä kaupungintalolla.<sup>17</sup> Tässä raportissa tarkastellaan kolmea verkko-osallistumisen muotoa: kuntalaisaloitetta verkossa, karttapohjaista sovellusta ja keskustelupalstaa.

Vuonna 2015 *kuntalaisaloitemahdollisuus internetissä* on tarjolla jo yli kahdeksassa kunnassa kymmenestä, joista noin 70 prosenttia on ottanut käyttöön kuntalaisaloite.fi-palvelun. Ennen oikeusministeriön palvelun käyttöönottoa vuonna 2012 arviolta alle puolet kunnista oli luonut oman sähköisen kanavan kuntalaisaloitteelle.<sup>18</sup> Kunnan oma *keskustelupalsta internetissä* vaikuttaa huomattavasti harvinaisemmalta osallistumismuodolta, sillä niitä käytössä alle puolessa otoksemme kuntia. Keskustelupalstat lukeutuvat yleisesti ottaen vuorovaikutteisiin osallistumismuotoihin, mutta puntaroidun keskustelun toteutuminen niissä riippuu mm. moderoinnin laajuudesta ja keskustelijoiden anonymitteetistä.

Uusimpia kuntien sähköisen osallistumisen apuvälineitä ovat erilaiset *karttapohjaiset sovellukset*, joita voidaan käyttää erityisesti kaupunkisuunnittelun tukena. Näitä maailman suurkaupungeista levinneitä demokratiainnovaatioita käyttää alle puolet otoksemme kunnista. Esimerkiksi Helsingissä karttapohjainen osallistuminen on koottu kerrokkartalla.fi-palvelun alle. Karttapohjaisissa sovelluksissa kuntalaiset voivat raportoida karttaan merkittävällä joko rakennetussa ympäristössä havaitsemiaan puutteita tai toiveita ympäristön kehittämiseksi. Sovellukset toimivat usein myös mobiililaitteella, kuten Turussa pilotoitu Täsä-sovellus, ja ne koostavat kuntalaisten mielipiteet suoraan asian valmistelijalle kartan muotoon. Sovelluksia käytetään erityisesti teknisellä toimialalla, jossa viranhaltijat voivat käynnistää niissä kyselyjä tietystä aihepiiristä. Joissakin sovelluksissa osallistujilla on myös mahdollisuus keskustella aihepiiristä, sijoittaen ne siten yksisuuntaisten ja vuorovaikutteisten osallistumismuotojen välimaastoon.

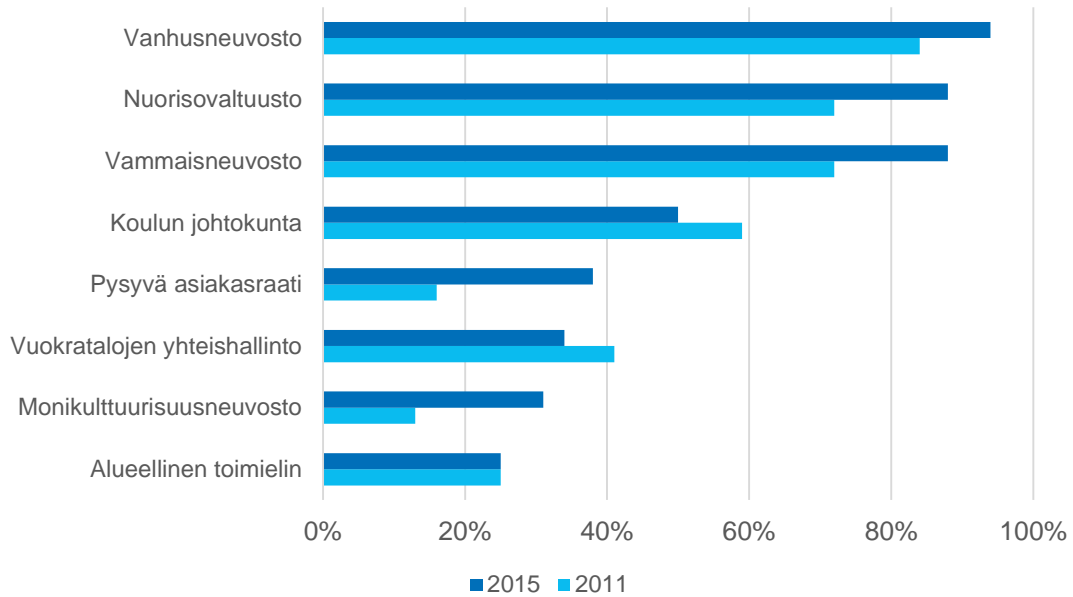
### 2.2.2.2 Pysyväluonteiset osallistumismuodot

Tuleva kuntalaki velvoittaa pykälissä 26–28 kuntia järjestämään kolme pysyväluonteista kuntalaisten osallistumiskanavaa: *nuorisovaltuusto, vanhusneuvosto ja vammaisneuvosto*. Vanhusneuvostot ovat kuitenkin olleet lakisääteisiä kunnissa jo vuodesta 2013 lähtien, uuden vanhuspalvelulain myötä. Nämä neuvostot olivat vuonna 2015 kuntalaisten toimielimestä ja muista pysyväluonteisista osallistumismuodoista yleisimpiä ja käytössä vähintään kahdeksassa kymmenestä kunnasta. Kuntalaisryhmiä edustavien neuvostojen tehtävä on turvata herkästi marginalisoituvien väestöryhmien äänen kuuluminen päätöksenteossa. Siksi osallistuminen ei ole kaikille avointa, vaan väestöryhmän edustajat valitaan joko ilmoittautumisten perusteella tai paikallisten yhdistysten keskuudesta. Uutena väestöryhmäkohtaisena toimielimenä Suomessa ovat myös monikulttuurisuutta edistävät maahanmuuttajaneuvostot ja etnisten ryhmien omat toimielimet kuten romanineuvostot. Näitä on kuitenkin käytössä vasta alle kolmanneksessa otoksemme kunnista. Lisäksi muutamat kunnat kertoivat kyselyn vastauksissa perustaneensa erillisen elinkeinotoimikunnan sekä lasten parlamentin pienimpien kuntalaisten osallisuuden edistämiseksi.

*Koulun johtokunta* on kuntalain pykälän 30 mukainen toimielin, jossa koulussa opiskelevien lasten huoltajat ja koulun henkilöstö yhdessä päättävät koulutyöhön liittyvistä asioista kuten opetussuunnitelman hyväksymisestä. Kunnilla ei ole velvollisuutta perustaa koulujen johtokuntia, ja otoksessamme niitä on noin puolessa kunnista. Johtokunta työskentelee lautakunnan tavoin keskustelemalla ja tarvittaessa äänestämällä.

*Asiakasraati* pohjautuu kuntalaisraadien tavoin keskustelemaan mielipiteenmuodostukseen. Kuntalaisraadista poiketen asiakasraadeissa osallistujina on tietyn palvelun käyttäjiä, ja ne tuottavat ehdotuksia ainoastaan tämän palvelualueen kehittämiseen. Asiakasraadit ovatkin esimerkki käyttäjädemokratiasta, jossa palveluja ovat suunnittelemassa niiden käyttäjät. Asiakasraadeilla on myös ennalta määritelty toimikausi, kun taas kuntalaisraati kootaan tapauskohtaisesti tietyn asiakasyksikön ympärille. Suomessa asiakasraateja on perustettu erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluiden kehittämiseen esimerkiksi Etelä-Karjalassa ja Etelä-Pohjanmaalla, sekä erikoissairaanhoidon yksiköiden kuten keskussairaaloitten yhteyteen.

**Kuvio 2.6: Pysyväluontoiset osallistumismuodot**



Lähde: KOM

*Alueellinen toimielin* edistää kunnan eri osa-alueiden asukkaiden etujen ja mielipiteiden vaikutusta päätöksentekoon. Ennaltamäärätyksi toimikaudeksi valittavien toimielinten jäsenet valitaan joko ilmoittautumisten pohjalta tai alueen asukasyhdistysten ja vastaavien esityksestä. Toimielinten tehtäviin kuuluu useimmiten aloitteiden tekeminen ja suunnitelmien kommentointi, mutta joissain tapauksissa niille delegoidaan myös budjettivaltaa. Alueellisia toimielimiä on käytössä noin neljäsosassa otoksemme kunnista, ja aiemmissa selvityksissä niitä on tavattu noin viidesosassa kunnista.<sup>19</sup>

Lopuksi voidaan mainita vielä *vuokratalojen yhteishallinto*, joka perustuu samannimiseen lakiin (649/1990), jonka mukaan valtion tuella rakennettujen ja tiettyjen muiden vuokratalojen asukkailla on oikeus vaikuttaa ja päättää omaa asumistaan koskevista asioista. Tätä osallistumismuotoa on käytössä noin kolmanneksessa kuntia.



## 3. KETKÄ OSALLISTUVAT

Tässä luvussa analysoimme sitä, minkälaiset kansalaiset hyödyntävät demokraattisia innovaatioita kansallisella ja paikallisella päätöksenteon tasoilla. Koska käytössämme oleva data perustuu demokratia.fi-portaalin käyttöä koskevaan kyselyyn, käsittelemme pääsääntöisesti kansalais- ja kuntalaisaloitteen käyttäjiä. Analysoimme myös otakantaa.fi-palvelun käyttäjistä saatua tietoa. Nämä osallistumismuodot ovat leimallisesti avoimia kaikille kansalaisille, joten niissä itsevalikoitumisen ongelmat tulevat kaikkein selkeimmin esille. Poliittista osallistumista koskevassa tutkimuksessa on havaittu osallistumisen kumuloitumista<sup>20</sup>. Toisin sanoen muutoinkin poliittisesti aktiiviset kansalaiset, esimerkiksi puolueiden jäsenet, käyttävät kaikkein aktiivisimmin hyväkseen myös uusia osallistumismuotoja. Tällöin voidaan kyseenalaistaa se, edistävätkö uudet osallistumismuodot päätöksenteon inklusiivisuutta.

Osittain alla esitetyt tulokset ovat yleistettävissä myös kertaluonteisiin, mutta kaikille avoimiin osallistumismuotoihin kuten kuulemistilaisuuksiin tai esimerkiksi osallistuvaan budjetointiin. Toki myös käsiteltävänä olevien asiakysymysten luonteella on vaikutusta siihen, ketkä osallistuvat. On myös huomattava, että joissakin osallistumismuodoissa kuten kuntien vanhusneuvostoissa ja nuorisoraadeissa osallistujat rekrytoidaan tietystä rajatusta väestöryhmistä. Samankaltainen logiikka pätee myös asiakasraadeissa, joiden osallistujat voivat olla esimerkiksi tietynlaisten terveyspalveluiden käyttäjiä. Kansalaisraatien rekrytointiprosessissa sovelletaan puolestaan satunnaisotantaa, mikä saattaa osaltaan vähentää kaikille kansalaisille avoimiin osallistumismuotoihin liittyvää itsevalikoitumista.

### 3.1 Kansallinen taso

Kansallinen vaalitutkimus vuodelta 2015 sisältää kysymyksiä kansalaisaloitteen ja otakantaa.fi-palvelun käytöstä. Taulukossa 3.1 esitetään näiden palvelujen käyttäjien sosiodemografisia ominaisuuksia. Kansalaisaloitteen allekirjoittamista koskeva kysymys esitettiin vaalitutkimuksen päälomakkeessa, ja siksi vastaajamäärä edustaa hyvin koko väestöä. Kansalaisaloitteen osalta analyysissa verrataan niitä, jotka sanovat allekirjoittaneensa vähintään yhden kansalaisaloitteen, niihin, jotka eivät ole allekirjoittaneet yhtään aloitetta. Tarkastelun kohteena ovat kaikki ne, jotka sanovat allekirjoittaneensa kansalaisaloitteita, riippumatta siitä onko tämä tapahtunut sähköisesti vai paperilla.

Otakantaa.fi-palvelun käyttöä koskeva kysymys esitettiin vaalitutkimuksen perävaunulomakkeessa, ja tästä syystä vastaajien lukumäärä on alle 700. Koska vastaajista vain 22 vastaajaa oli käyttänyt otakantaa.fi-palvelua, heidän ominaisuuksiensa tarkastelu ei ole mielekäästä. Niinpä otakantaa.fi-palvelun osalta vertaillaan palvelusta kiinnostuneita (palvelua käyttäneet + ne, jotka eivät olleet käyttäneet mutta saattaisivat käyttää, 458 vastaajaa) niihin, jotka eivät ole kiinnostuneita käyttämään palvelua (eivät olleet käyttäneet eivätkä olleet kiinnostuneita käyttämään, 213 vastaajaa). Näin voidaan havainnoida eroja potentiaalisten käyttäjien ja niiden välillä, jotka todennäköisimmin eivät käytä palvelua.



**Taulukko 3.1: Osallistuminen iän, sukupuolen, äidinkielen, koulutuksen ja asuinkunnan mukaan**

	<i>Kansalaisaloite</i>	<i>Otakantaa.fi</i>
<b>n</b>	<b>% olen allekirjoittanut</b>	<b>% halukkaita käyttämään</b>
<b>Ikä (1587)</b>	<b>***</b>	<b>***</b>
18-24 (179)	44.9	65.7
25-34 (249)	49.2	84.3
35-44 (223)	48.4	78.8
45-54 (164)	41.0	61.7
55-64 (269)	23.9	62.6
65- (503)	18.5	37.6
<b>Sukupuoli (1587)</b>	<b>*</b>	
Mies (794)	31.7	59.9
Nainen (793)	38.2	61.7
<b>Äidinkieli (1587)</b>		
Suomi (1499)	35.8	61.1
Ruotsi (65)	23.1	56.3
Jokin muu kieli (23)	25.0	72.2
<b>Koulutus (1583)</b>	<b>***</b>	<b>***</b>
Ei ammattikoulutusta (240)	22.3	40.2
Ammattikoulu/-kurssi (391)	26.1	53.2
Keskiaste (482)	37.4	59.7
AMK (220)	42.8	72.0
Yliopisto (250)	46.6	73.2
<b>Kuntaryhmä (1535)</b>	<b>***</b>	<b>*</b>
Pääkaupunkiseutu (214)	43.9	70.2
Kaupunkimainen kunta (866)	38.1	62.4
Taajaan asuttu kunta (247)	23.9	51.7
Maaseutumainen kunta (208)	24.8	49.1
<b>Yhteensä</b>	<b>35.0</b>	<b>60.9</b>
<b>n</b>	<b>1569</b>	<b>670</b>

Lähde: Vaalitutkimus 2015, painotettu aineisto. Tähdet ilmaisevat todennäköisyyttä, joilla eroavaisuudet ovat  $\chi^2$ -testin mukaan tilastollisesti merkitseviä. Mitä enemmän tähtiä, sitä varmempia tulokset ovat. \*\*\*  $p < 0.001$ ; \*\*  $p < 0.01$ ; \*  $p < 0.05$

Pienistä eroavaisuuksista huolimatta kummankin sivuston käyttäjät näyttäytyvät pääpiirteittäin samankaltaisina. Iän osalta alle 54-vuotiaat allekirjoittivat kansalaisaloitteita todennäköisemmin, kun taas vanhemmat ikäluokat suhtautuivat epäilevämmiin kansalaisaloitteisiin. Otakantaa.fi-palvelun osalta yli 65-vuotiaat olivat erityisen haluttomia käyttämään palvelua. Naiset kertoivat allekirjoittaneensa kansalaisaloitteita hieman miehiä useammin ja olivat miehiä hieman valmiimpia käyttämään otakantaa.fi:tä. Kaiken kaikkiaan sukupuolten välinen ero ei kuitenkaan ollut kovin merkitsevä, kuten tilastollinen testi osoittaa. Suomenkielinen väestö näyttää käyttävän osallistumismahdollisuuksia hieman muita todennäköisemmin. Tämä tulos on toki hieman epävarma ruotsinkielisten vastaajien pienen lukumäärän takia.

Korkeammin koulutetut kansalaiset ovat allekirjoittaneet ja käyttäneet otakantaa.fi-palvelua todennäköisemmin kuin vähemmän koulutetut. Tämäkään ei ole yllättävää, koska aiem-

massa tutkimuksessa on todettu vahva yhteys koulutuksen ja osallistumisen välillä. Kaupunkimaisessa ympäristössä asuvat käyttivät kumpaakin osallistumismuotoa todennäköisemmin, kun taas maaseudun asukkaat hyödyntävät näitä vähemmän. Kummankin osallistumismuodon käyttäjät ovat siis todennäköisimmin nuorempia, hyvin koulutettuja kaupunkilaisia. Nämä havainnot ovat samansuuntaisia kuin vastaavia demokraattisia innovaatioita koskevat aiemmat tutkimustulokset sekä erityisesti verkkoympäristössä tapahtuvaa osallistumista koskevat tulokset. Toisaalta sellaiset äänestysosallistumista tyypillisesti vähentävät tekijät kuten työttömyys ja huono terveys näyttäisivät aktivoivan kansalaisaloitteen käyttöön<sup>21</sup>.

Sosiodemografisten muuttujien lisäksi voidaan olettaa, että eroja löytyy myös vastaajien aiemmassa poliittisessä aktiivisuudessa ja asenteissa.

### Taulukko 3.2 Osallistuminen aiemman poliittisen aktiivisuuden ja asenteiden mukaan

	Kansalaisaloite	Otakantaa.fi
n	% olen allekirjoittanut	% halukkaita käyttämään
<b>Äänestänyt (1583)</b>	***	**
Ei (287)	24.2	41.4
Kyllä (1296)	37.5	62.8
<b>Puoluekanta(1188)</b>	***	**
Kesk (279)	28.4	60.5
PS (198)	41.5	60.7
Kok (176)	31.1	65.2
SDP (203)	28.1	55.8
Vihr (114)	68.7	82.3
Vas (87)	60.0	85.2
RKP (35)	25.4	39.7
KD (56)	64.3	68.1
Muut (40)	54.3	67.8
<b>Puolueen jäsen (1528)</b>	*	*
Ei (1379)	34.1	59.7
Kyllä (149)	44.0	72.0
<b>Ideologia (1388)</b>	***	***
Vasemmisto (357)	50.2	77.4
Keskusta (331)	33.6	58.0
Oikeisto (700)	31.3	57.5
<b>Poliittinen kiinnostus(1587)</b>	***	***
Vähäinen tai ei lainkaan (511)	24.5	41.8
Jonkin verran tai hyvin (1076)	39.7	66.2
Tyytyväisyys demokratiaan (1568)		
En lainkaan/kovinkaan tyytyväinen (384)	38.4	61.8
Erittäin/Melko tyytyväinen (1184)	34.2	60.8
<b>Yhteensä</b>	35.0	60.9
<b>n</b>	1569	670

Lähde: Vaalitutkimus 2015, painotettu aineisto. Ideologista suuntautumista mitattiin asteikolla 0-10, jossa 0 on vasen ja 10 oikea. 1-4 on koodattu vasemmistoksi, 5 keskustaksi ja 6-10 oikeistoksi. Tähdet ilmaisevat todennäköisyyttä, joilla eroavaisuudet ovat  $\chi^2$ -testin mukaan tilastollisesti merkitseviä. \*\*\*  $p < 0.001$ ; \*\*  $p < 0.01$ ; \*  $p < 0.05$

Tulokset ovat jälleen samankaltaisia sekä kansalaisaloitteen että otakantaa.fi-palvelun kohdalla. Äänestämässä käyneet ja puolueiden jäsenet ovat hieman muita todennäköisemmin aktiivisia, mutta erot ovat pienempiä kuin olisi saattanut odottaa osallistumisen kumuloitumista koskevien aikaisempien tutkimusten perusteella. Ideologinen suuntautuneisuus näyttäisi olevan merkittävä selittäjä, sillä ne, jotka sijoittavat itsensä vasemmistoon, ovat todennäköisemmin aktiivisia. Tämä ideologinen ero on kuitenkin vähemmän selkeä, kun tarkastellaan sitä, mitä puolueita vastaajat olivat äänestäneet. Vakiintuneita hallituspuolueita (kokoomus, SDP, keskusta ja RKP) äänestäneet allekirjoittivat kansalaisaloitteita epätodennäköisemmin, kun taas perussuomalaisten, vasemmiston, vihreiden ja kristillisdemokraattien äänestäjät allekirjoittivat todennäköisemmin.

Otakantaa.fi-palvelun käytön suhteen asenteiden ja osallistumisen taustavaikutus eroaa kansalaisaloitteiden käytöstä. Erityisesti vihreiden ja vasemmiston ja vähemmässä määrin kristillisdemokraattien ja kokoomuksen äänestäjät olivat halukkaita käyttämään palvelua. Puolueiden väliset erot ovat kuitenkin odotettua pienempiä, ja ainoastaan RKP:n äänestäjät suhtautuivat osallistumiseen päättäväisen negatiivisesti – tosin tähän havaintoon on RKP:tä äänestäneiden pienen määrän vuoksi syytä suhtautua varauksella. Ne, jotka olivat kiinnostuneita politiikasta, olivat muita todennäköisemmin allekirjoittaneet kansalaisaloitteen ja suhtautuivat otakantaa.fi-palvelun käyttöön positiivisesti, mutta erot olivat melko pieniä. Tyytyväisyys demokratian toimintaan ei tuonut vastaajajoukossa esiin merkitseviä eroja.

Käyttäjien profiilit ovat näin ollen pitkälti samansuuntaisia sen kanssa, mitä poliittisesta osallistumisesta tehdyn aiemman tutkimuksen perusteella voidaan odottaa. Poliittisesti aktiiviset kansalaiset hyödyntävät myös uusia osallistumismahdollisuuksia. Kuitenkin on erityisen rohkaisevaa, että nuoremmat ikäluokat, jotka ovat epätodennäköisemmin käyttämässä muita osallistumisen kanavia, ovat erityisen aktiivisia kansalaisaloitteiden käyttäjiä. On vielä liian aikaista sanoa, säilyykö tämä vaikutus sen jälkeen kun uudet osallistumuodot menettävät uutuudenviehätyksensä, mutta tulosten pohjalta on perusteltua odottaa, että erityisesti kansalaisaloite lisää poliittista osallistumista nuorempien kansalaisten keskuudessa.

*Kansalaisaloite.fi:n käyttäjät: allekirjoittajat ja aktiivit*

Mahdollisuus allekirjoittaa kansalaisaloitteita verkossa on suomalaisen kansalaisaloitteen erityispiirre. Selvittääksemme sitä, ketkä hyödyntävät tätä mahdollisuutta, kysyimme keväällä 2016 verkkosivuston käyttäjiltä heidän kokemuksistaan kansalaisaloitteista. Odotetusti ylivoimainen enemmistö vastaajista oli myös allekirjoittanut aloitteita. Yli 90 prosenttia oli allekirjoittanut vähintään yhden aloitteen ja noin 36 prosenttia oli allekirjoittanut enemmän kuin kuusi aloitetta. 21,6 prosenttia vastaajista ilmoitti, että oli ollut mukana joko käynnistämässä kansalaisaloitetta tai ollut mukana keräämässä aloitteelle kannatusta. Kun näiden ”aktiivien” ominaisuuksia verrataan niihin, jotka olivat ”vain” allekirjoittaneet aloitteita, saamme kuvan kansalaisaloitteiden vireillepanijoiden ja niiden puolesta kampanjoineiden henkilöiden ominaisuuksista. Nämä ominaisuudet ilmenevät taulukosta 3.3 Näiden henkilöiden osalta ei ole kaikilta osin saatavilla vastaavia tietoja kuin mitä aiemmissa taulukoissa on esitetty.

**Taulukko 3.3: Kansalaisaloitteen tekijät ja kampanjoijat iän, sukupuolen, äidinkielen ja koulutuksen mukaan**

n	% tehnyt kansalaisaloitteen tai kampanjoinut sellaisen puolesta
<b>Ikä (436)</b>	
18-24 (51)	9.8
25-34 (127)	18.1
35-44 (85)	29.4
45-54 (68)	19.1
55-64 (53)	26.4
65- (52)	25.0
<b>Sukupuoli (449)</b>	
Mies (197)	18.3
Nainen (252)	22.2
<b>Äidinkieli (478)</b>	
Suomi (453)	22.1
Ruotsi/jokin muu kieli (25)	12.0
<b>Koulutus (478)</b>	
Peruskoulun 1-9/10 (48)	20.8
Lukio, ylioppilas- tai ammattilinen (170)	16.5
Opisto- tai korkeakoulututkinto (238)	24.4
Lisensiaatin tai tohtorin tutkinto (22)	31.8
<b>Yhteensä</b>	<b>21.6</b>

Lähde: KA2. Tähdet ilmaisevat todennäköisyyttä, joilla eroavaisuudet ovat  $\chi^2$ -testin mukaan tilastollisesti merkitseviä. \*\*\*  $p < 0.001$ ; \*\*  $p < 0.01$ ; \*  $p < 0.05$ .

Allekirjoittajien sosiodemografisia ominaisuuksia koskevan analyysin perusteella voisi olettaa, että aloitteiden vireillepanijat ja kampanjoitsijat ovat todennäköisemmin vanhempia, naispuolisia, suomea puhuvia ja korkeasti koulutettuja. Mikään näistä eroista ei kuitenkaan ole tilastollisesti merkitsevä, joten sosiodemografiset erot eivät juuri korostu. Pienen otoskoon vuoksi näihin tuloksiin tulee toki suhtautua jonkinlaisella varauksella. Jos taas tarkastellaan kansalaisaloiteaktiivien aiempaa poliittista aktiivisuutta, nähdään enemmän eroja. Tämä käy ilmi taulukosta 3.4.

**Taulukko 3.4: Kansalaisaloitteen tekijät ja kampanjoijat aiemman poliittisen aktiivisuuden ja asenteiden mukaan**

n	% tehnyt kansalaisaloitteen tai kampanjoinut sellaisen puolesta
<b>Äänestänyt (480)</b>	*
Ei (36)	5.6
Kyllä (444)	22.8
<b>Puoluekanta (460)</b>	
Kesk (19)	21.1
PS (75)	12.0
Kok (30)	30.0
SDP (41)	26.8
Vihr (120)	22.5
Vas (74)	29.7
RKP (8)	12.5
KD (6)	33.3
Muu (87)	17.2
<b>Aktiivinen puolueessa (475)</b>	***
Ei (385)	16.6
Kyllä (90)	42.2
<b>Poliittinen kiinnostus (472)</b>	**
En lainkaan tai vähän (41)	4.9
Jonkin verran tai hyvin kiinnostunut (431)	23.4
<b>Tyytyväisyys demokratiaan (474)</b>	
Keskiarvon alapuolella 0-4 (234)	23.5
Keskiarvon yläpuolella 5-10 (240)	19.2
<b>Yhteensä</b>	<b>21.6</b>

Lähde: KA2. Tähdet ilmaisevat todennäköisyyttä, joilla eroavaisuudet ovat  $\chi^2$ -testin mukaan tilastollisesti merkitseviä. \*\*\*  $p < 0.001$ ; \*\*  $p < 0.01$ ; \*  $p < 0.05$ .

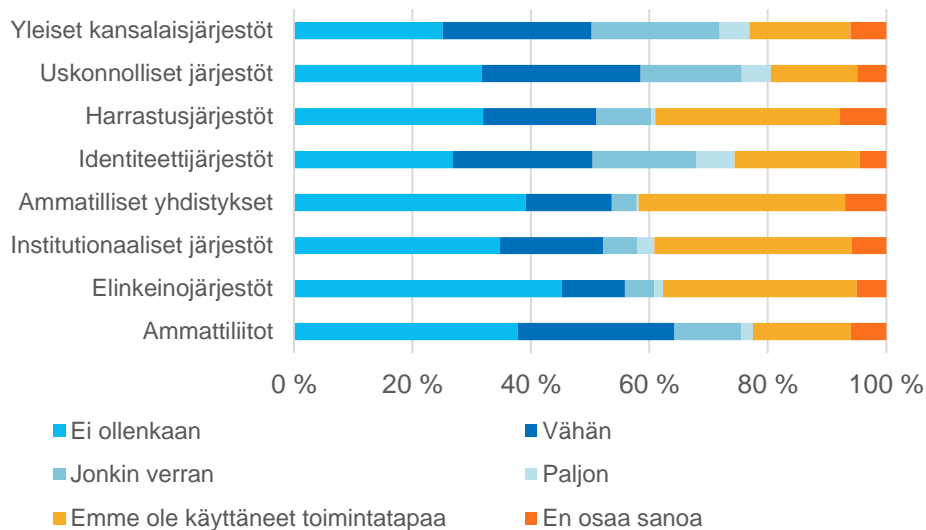
Tästä havaitaan, että kansalaisaloitteiden organisoijat ja kampanjoitsijat löytyvät voittopuolisesti niiden joukosta, jotka ovat mukana puolueiden toiminnassa. Eri puolueiden väliset erot eivät ole merkitseviä pitkälti pienen vastaajamäärän vuoksi, mutta tästä huolimatta on kiinnostavaa havaita, että tiettyjen perinteisten puolueiden kuten kokoomuksen, sosialidemokraattien ja vasemmistoliiton kannattajat korostuvat tässä joukossa. Todellisuudessa erot tuskin ovat niin suuria kuin tässä aineistossa. Tästä huolimatta voidaan sanoa, että kansalaisaloite ei ole pelkästään eduskunnan ulkopuolisten pienpuolueiden tai erityisesti oppositiopuolueiden kannattajien käyttämä vaikutuskanava.

### Fakta 3: Intressiryhmät ja kansalaisaloite

Valtioneuvoston rahoittaman Kaikki mukaan -hankkeen järjestöille lähettämässä kyselyssä kysyttiin, missä määrin ne ovat onnistuneet vaikuttamaan poliittiseen päätöksentekoon kampanjoimalla kansalaisaloitteen puolesta. Vastaukset on jaettu organisaation tyyppin mukaan.

### Kuvio 3.1: Intressiryhmät tyypeittäin ja kansalaisaloitteen käyttö

*Missä määrin järjestönne on mielestänne onnistunut vaikuttamaan poliittiseen päätöksentekoon seuraavilla toimintatavoilla? – Kampanjointi jonkin kansalaisaloitteen puolesta*



Lähde: Kaikki Mukaan –hankkeen järjestökysely

Taulukosta nähdään, että perinteisesti vahvat etujärjestöt kuten elinkeinojärjestöt ja ammattiliitot ovat käyttäneet kansalaisaloitetta päätöksentekoon vaikuttamisessa vain rajoitetusti. Yleiset kansalaisjärjestöt näyttävät hyödyntäneen kansalaisaloitteita parhaiten, sillä 26,6 prosenttia niistä ilmoitti onnistuneensa vaikuttamaan päätöksentekoon paljon tai jonkin verran kansalaisaloitteen avulla. Tulos antaa myös viitteitä siitä, että vakiintuneiden järjestöjen ohella myös kansalaiset – joko yksittäin tai tilapäisten verkostojen yhdistämänä – liittyvät yhteen tukeakseen kansalaisaloitteita.

## 3.2 Kuntataso

Kun suunnitellaan uusia osallistumisen kanavia, yhdeksi tärkeimmistä kysymyksistä nousee, ketkä saavat osallistua. Osallistujien valintatapa vaikuttaa muun muassa siihen, miten laadukkaita esityksiä osallistuminen tuottaa, ja kuinka legitiiminä se näyttäytyy niille kansalaisille, jotka eivät sillä kertaa osallistuneet<sup>22</sup>. Demokratian kannalta olisi myös tärkeää, että osallistujat edustavat jollain tavalla koko kansaa, ja että heillä on riittävät tiedot muodostaa mielipide käsiteltävästä asiasta. Uudet osallistumismuodot voidaan jakaa osallistujien rekrytointitavan suhteen kahteen kategoriaan: kaikille avoimiin ja lukumäärältään rajattuihin. Molempia löytyy Suomesta kuntatasolta. Tyypillisimpiä kaikille avoimia osallistumismuotoja ovat kuulemis- ja keskustelutilaisuudet, erilaiset kyselyt, kuntalaisaloite- ja palautekanavat sekä sähköiset osallistumismuodot kuten keskustelupalstat ja karttasovellukset. Osallistumisen avoimuuden taustalla on ajatus siitä, että kenellä tahansa päätöksen vaikutuspiiriin kuuluvalla kansalaisella tulisi olla mahdollisuus osallistua sen tekemiseen. Käytännössä se, kenelle osallistuminen on avointa, kuitenkin vaihtelee hieman eri osallistumismuodoissa. Kyselyt ja keskustelutilaisuudet ovat yleensä avoimia kaikille kunnan asukkailla. Joissain tapauksissa kuten kansanäänestyksissä ”kaikki” viittaa kaikkiin äänioikeutettuihin kuntalaisiin. Osallistuminen voidaan kohdentaa myös vielä rajatummalle joukolle kuntalaisia, joilla on jokin erityisintressi kysymyksessä. Esimerkkeinä mainittakoon palvelun käyttäjät asiakasraatien ja palvelukyselyjen tapauksessa ja oppilaiden vanhemmat koulujen johtokunnissa.

Kaikille avoimien osallistumismuotojen ongelmana voidaan pitää osallistujien itsevalikoitumista, mikä johtaa siihen, että ne harvoin edustavat kuntalaisten laajaa joukkoa. Esimerkiksi avoimissa keskustelutilaisuuksissa yliedustettuina ovat usein iäkkäät ja korkean koulutuksen saaneet kansalaiset. Kuten tämän luvun alussa kuvattiin, osallistuminen myös kumuloituu siten, että samat henkilöt käyttävät useita vaikutuskanavia, kun taas syrjäytymisvaarassa eri syistä olevat kansalaiset jäävät systemaattisesti kaikkien osallistumismuotojen ulkopuolelle.

Itsevalikoitumisen ongelmilta voidaan välttyä rajaamalla osallistujien joukkoa, jolloin tavoitteena on, että eri kuntalaisryhmien ääni kuuluu tasapuolisesti osallistumisen prosesseissa. Vähemmistöjen ja perinteisesti passiivisten kuntalaisten edustavuus voidaan varmistaa perustamalla kokonaan oma osallistumismuoto näille ryhmille – kuten vammais-, vanhus-, monikulttuurisuusneuvostot, kunnassa suurta etnistä vähemmistöä edustavat toimielimet, ja nuorisovaltuustot. Näiden vähemmistöjä edustavien toimielinten – samoin kuin alueellisten toimielinten – jäsenet valitaan joko kuntalaisten keskuudesta tai yhdistysten esittämien ehdokkaiden pohjalta, kunnasta ja toimielimestä riippuen. Muita ryhmiä, joiden ääni tutkimusten mukaan jää kuulumatta poliittisessa päätöksenteossa, ovat matalasti koulutetut, työttömät, heikosti toimeentulevat ja heikon terveyden omaavat kansalaiset.<sup>23</sup> Kunnissa (ja myöhemmin maakunnissa) voitaisiinkin pohtia myös tarvetta perustaa esimerkiksi työttömien toimielin tai sairaanhoidon potilas- tai asiakasraati lakisääteisten neuvostojen rinnalle.

Toinen tapa varmistaa eri ryhmien ja näkemysten edustus on satunnaisotanta, jota käytetään lähinnä kansalaisraadeissa ja osallistuvassa budjetoinnissa. Kun osallistujat valitaan satunnaisotannalla, kaikilla kuntalaisilla on yhdenvertaiset mahdollisuudet tulla kutsutuksi vaikuttamaan raadin työskentelyn kautta. Käytännössä kuntalaisraadeissa ja osallistuvassa budjetoinnissa on kuitenkin Suomessa useimmiten etsitty vapaaehtoisia ensin avoimella ilmoittautumisella, ja satunnaisotanta on tehty toisessa vaiheessa näiden vapaaehtoisten joukosta. Kuntalaisraadien edustavuuden turvaamiseksi on myös käytetty kohdennettua rekrytointia, jolloin turvataan se, että kaikista väestöryhmistä saadaan näitä vapaaehtoisiksi ilmoittautuneita kuntalaisia.

Tämän osion lopuksi syvennymme tarkemmin yhteen uuteen kuntatason osallistumismuotoon – kuntalaisaloitteeseen. Tutkimme kansallisen vaalitutkimusaineiston pohjalta, ketkä käyttävät oikeusministeriön tarjoamaa kuntalaisaloite.fi-palvelua. Kyse on nimenomaan verkkopalvelun käytöstä, joten emme pysty erittelemään ovatko nämä vastaajat tehneet tai kannattaneet aloitteita, saati sitä onko kyseessä yksittäisen kuntalaisen aloite, valtuustokäsittelyyn tähtäävä aloite vai kunnallinen kansanäänestysaloite. Taulukosta 3.5 näemme

kuntalaisaloite.fi:n käyttäjien sosiodemografisia ominaisuuksia. Aineisto on kerätty vaalitukimuksen perävaunulomakkeella, jossa vastaajia oli vajaa 700. Olemme yhdistäneet tarkasteltavaan joukkoon ne, jotka ovat jo käyttäneet palvelua (74), sekä ne, jotka eivät ole käyttäneet mutta voisivat käyttää sitä (384), ja vertaamme eroavatko nämä tilastollisesti merkitsevästi niistä, jotka eivät ole kiinnostuneita kuntalaisaloite.fi:stä.

Kuntalaisaloitetta käyttävät osittain hyvin samantyyppiset kansalaiset kuin edellä esiteltyjä kansallisen tason osallistumiskanavia. Kuntalaisaloite.fi:stä kiinnostuneet eroavat ikänsä suhteen merkitsevästi niistä, jotka eivät aio käyttää tätä osallistumiskeinoa. Kuntalaisaloitteita tekevät ja kannattavat erityisesti nuoret vastaajat, ja 18–24-vuotiaista tämä osallistumiskeino kiinnostaa yli 90:ää prosenttia. Sukupuoli tai se, puhuuko vastaaja äidinkielenään suomea, ruotsia vai muuta kieltä, ei sen sijaan ole yhteydessä kuntalaisaloitteen käyttöön.

Sähköisestä kuntalaisaloitteesta kiinnostuneet kansalaiset ovat sen sijaan merkitsevästi korkeammin koulutettuja kuin ne, joita kyseinen osallistumismuoto ei kiinnosta. Ammattikorkeakoulu- tai yliopistotutkinnon omaavista yli 80 prosenttia on tehnyt tai voisi tehdä kuntalaisaloitteita, kun ammattikoulun tai -kurssin käyneistä näin tekisi vain runsas puolet. Maantieteelliset erot ovat samankaltaisia kuin kansallisen tason sähköisissä osallistumismuodoissa: Mitä maaseutumaisemmasta kunnasta on kyse, sitä vähemmän kuntalaisaloitteen käyttö kiinnostaa vastaajia.



**Taulukko 3.5: Kuntalaisaloitteen tekeminen iän, sukupuolen, äidinkielen, koulutuksen ja asuinkunnan mukaan**

n	% on tehnyt tai voisi tehdä
<b>Ikä (671)</b>	<b>***</b>
18-24 (42)	90.5
25-34 (85)	87.1
35-44 (91)	85.7
45-54 (71)	78.9
55-64 (125)	71.2
65- (257)	47.9
<b>Sukupuoli (671)</b>	<b>ns</b>
Mies (315)	67.9
Nainen (356)	68.5
<b>Äidinkieli (671)</b>	<b>ns</b>
Suomi (641)	68.5
Ruotsi (27)	59.3
Jokin muu kieli (3)	100
<b>Koulutus (669)</b>	<b>***</b>
Ei ammattikoulutusta (91)	47.3
Ammattikoulu/-kurssi (143)	54.5
Keskiaste (182)	68.1
AMK (96)	82.3
Yliopisto (157)	84.7
<b>Kuntaryhmä (642)</b>	<b>***</b>
Pääkaupunkiseutu (103)	78.6
Kaupunkimainen kunta (361)	70.1
Taajaan asuttu kunta (85)	65.9
Maaseutumainen kunta (93)	49.5
<b>Yhteensä</b>	<b>68.3</b>
<b>n</b>	<b>671</b>

Lähde: Vaalitutkimus 2015, painotettu aineisto. Tähdet ilmaisevat todennäköisyyttä, joilla eroavaisuudet ovat  $\chi^2$ -testin mukaan tilastollisesti merkitseviä. \*\*\*  $p < 0.001$ ; \*\*  $p < 0.01$ ; \*  $p < 0.05$

Seuraavaksi tarkastelemme kuntalaisaloite.fi:n käytöstä kiinnostuneita poliittisen osallistumisen ja asenteiden suhteen. Kuten taulukosta 3.6 käy ilmi, äänestäminen tai puolueaktiivisuus eivät vaikuta olevan yhteydessä kuntalaisaloite.fi:n käyttöön, toisin kuin kansalaisaloitteiden ja otakantaa.fi:n kohdalla. Kuntalaisaloitteesta kiinnostuneiden puoluekannat sen sijaan eroavat merkitsevästi niiden puoluekannoista, joita kyseinen osallistumismuoto ei kiinnosta. Vihreiden kannattajista yli 90 prosenttia ja vasemmistoliiton kannattajista yli 80 prosenttia on tehnyt tai voisi tehdä sähköisen kuntalaisaloitteen, ja kiinnostusta on paljon myös muiden, pienempien puolueiden kannattajien joukossa. Varsinaisella puoluejäsenyydellä ei ole yhteyttä kuntalaisaloitteen mahdolliseen käyttöön, mutta ideologinen sijoittuminen vasemmisto-oikeisto-akselille osoittaa jälleen tilastollisesti merkitsevästi, että poliittisessa vasemmistossa kuntalaisaloitteen kannatus on suurempaa.

Politiikasta kiinnostuneista lähes kolme neljästä on tehnyt tai voisi tehdä kuntalaisaloitteen, kun vähäisemmän kiinnostuksen omaavista näin tekisi vain noin puolet. Ero on myös tilastollisesti merkitsevä. Tyytyväisyys demokratian toimivuuteen Suomessa ei sen sijaan vaikuta olevan yhteydessä sähköisten kuntalaisaloitteiden tekemiseen.

**Taulukko 3.6: Kuntalaisaloitteen tekeminen aiempien poliittisten kokemusten ja asenteiden mukaan**

<b>n</b>	<b>% on tehnyt tai voisi tehdä</b>
<b>Äänestänyt (651)</b>	<b>ns</b>
Ei (38)	57.9
Kyllä (613)	68.7
<b>Puoluekanta (566)</b>	<b>**</b>
Kesk (120)	60
PS (90)	71.1
Kok (89)	75.3
SDP (107)	64.5
Vihri (63)	90.5
Vas (42)	81
RKP (15)	60
KD (26)	65.4
Muut (14)	85.7
<b>Puolueen jäsen (671)</b>	<b>ns</b>
Ei (597)	68.2
Kyllä (74)	68.9
<b>Ideologia (616)</b>	<b>*</b>
Vasemmisto (155)	76.8
Keskusta (144)	68.8
Oikeisto (317)	66.2
<b>Poliittinen kiinnostus (671)</b>	<b>***</b>
Vähän tai ei lainkaan kiinnostunut (153)	52.3
Jonkin verran tai hyvin kiinnostunut (518)	73
<b>Tyytyväisyys demokratiaan (666)</b>	<b>ns</b>
Ei lainkaan/kovinkaan tyytyväinen (153)	68
Erittäin/Melko tyytyväinen (513)	68.4
<b>Yhteensä</b>	<b>68.3</b>
<b>n</b>	<b>671</b>

Lähde: Vaalitutkimus 2015, painotettu aineisto. Ideologista suuntautumista mitattiin asteikolla 0-10, jossa 0 on vasen ja 10 oikea. 1-4 on koodattu vasemmistoksi, 5 keskustaksi ja 6-10 oikeistoksi. Tähdet ilmaisevat todennäköisyyttä, joilla eroavaisuudet ovat  $\chi^2$ -testin mukaan tilastollisesti merkitseviä. \*\*\*  $p < 0.001$ ; \*\*  $p < 0.01$ ; \*  $p < 0.05$

## 4. UUSIEN OSALLISTUMISMUOTOJEN POLITIIKKA- JA ASENNEVAIKUTUKSET

Tässä luvussa tarkastelemme uusien osallistumismuotojen vaikutuksia poliittisiin päätöksiin, julkiseen keskusteluun sekä kansalaisten asenteisiin demokratiaa kohtaan. Kansallisella tasolla keskitymme erityisesti kansalaisaloitteen vaikutuksiin. Aluksi tarkastelemme kansalaisaloitteiden suoria politiikkavaikutuksia. Tämän jälkeen tarkastelemme kansalaisaloitteiden vaikutusta julkiseen keskusteluun ja lopuksi kansalaisten näkemyksiä aloiteinstituution vaikutuksesta suomalaisen demokratian toimivuuteen. Tämän jälkeen siirrymme tarkastelemaan demokraattisten innovaatioiden vaikutuksia Suomen kunnissa. Tässäkin tarkastelussa analysoimme sekä politiikka- että asennevaikutuksia.

### 4.1 Kansallinen taso

#### 4.1.1 Kansalaisaloitteiden päätösvaikutukset

Kuten aiemmin on jo mainittu, vain murto-osa kaikista vireille pannuista kansalaisaloitteista on onnistunut keräämään vaadittavat 50 000 allekirjoitusta ja näin ollen edennyt eduskunnan käsittelyyn. Elokuun 2016 loppuun mennessä kaiken kaikkiaan 15 aloitetta oli kerännyt vaadittavat allekirjoitukset, ja näistä 13 toimitettu eduskuntaan. Eduskuntaan edenneiden aloitteiden käsittelyvaiheet ja päätökset on esitetty taulukossa 4.1.

**Taulukko 4.1: Eduskuntaan toimitetut kansalaisaloitteet käsittelytietoineen**

Pantu vireille	Nimi	Allekirjoitusten määrä	Valiokuntamietintö	Täysistuntokäsittely	Täysistunnon äänet	1. täysistuntokäsittely päättyneet
13.05.2012	Laki eläinsuojelulain 22 §:n muuttamisesta	69 381*	Hylätään	Hylätty	36-146	13.06.2013
23.01.2013	Järkeä tekijänoikeuslakiin	51 801	Hylätään	Hylätty	27-147	24.10.2014
04.03.2013	Ruotsin kieli valinnaiseksi oppiaineeksi kaikilla kouluasteilla	61 306	Hylätään	Hylätty	48-134	06.03.2015
19.03.2013	Kansalaisaloite tasa-arvoisesta avioliittolaista Suomen nykyinen lainsäädäntö asettaa ihmiset eriarvoiseen asemaan...	166 851	Hylätään	Hyväksytty	105-92	28.11.2014
11.04.2013	Energiatodistuksen muuttaminen	62 211	Hylätään	Hylätty	EI ÄÄNESTYSTÄ	10.06.2014
17.08.2013	Rattijuoppouden rangaistuksia on tiukennettava	62 835	Hylätään	Hylätty	EI ÄÄNESTYSTÄ	10.03.2015
10.04.2014	Päivystysasetuksen muuttaminen synnytysten osalta	66 797	Hylätään	Hylätty	33-139	27.11.2015
06.05.2014	Kansalaisaloite lapsiin kohdistuvien seksuaalirikosten rangaistusasteikon koventamisesta	58 013	Käsittely kesken			
23.05.2014	Terveystieteiden henkilökunnalle lakisääteinen oikeus kieltäytyä elämän lopettamisesta vakaumusellisista syistä	67 547	Hylätään	Hylätty	33-136	04.12.2015
05.11.2014	Rikokseen syyllistyneen ulkomaalaisen karkoittaminen	54 324	Hylätään	Hylätty	EI ÄÄNESTYSTÄ	13.9.2016
15.01.2015	Nollatuntisopimukset kiellettävä lailla määrittämällä osa-aikatyöhön...	62 516	Käsittely kesken			
16.07.2015	Kansalaisaloite kansanäänestyksen järjestämiseksi Suomen jäsenyydestä euroalueessa	53 425	Käsittely kesken			
29.3.2015	Kansalaisaloite avioliiton säilyttämisestä aidosti tasa-arvoisena, miehen ja naisen välisenä...	106 195	Käsittely kesken			

Eduskunnan työjärjestyksen mukaan kansalaisaloitteet on lähetettävä valiokuntakäsittelyyn. Toistaiseksi kaikista kansalaisaloitteista on laadittu valiokuntamietintö, joista on pääsääntöisesti äänestetty täysistunnossa. Taulukosta käy ilmi, että kun tarkastellaan eduskunnan tekemiä päätöksiä, kansalaisaloitteiden suorat lainsäädäntövaikutukset ovat toistaiseksi jääneet rajallisiksi. Eduskunta on käsitellyt loppuun yhdeksän kansalaisaloitetta, ja sukupuolineutraalia avioliittolakia ajanut aloite on ainoa, joka on tullut lähes sellaisenaan hyväksytyksi. Tämän aloitteen eduskunta hyväksyi ns. pääperiaatteena siirtäen aloitteen sisältämät täydentävät lakiehdotukset jatkovalmisteluun.

Myös hylätyksi tulleet aloitteet ovat kuitenkin joissain tapauksessa johtaneet toimenpiteisiin ja aloitteisiin, jotka saattavat tulevaisuudessa johtaa myös lainsäädännön muutoksiin.

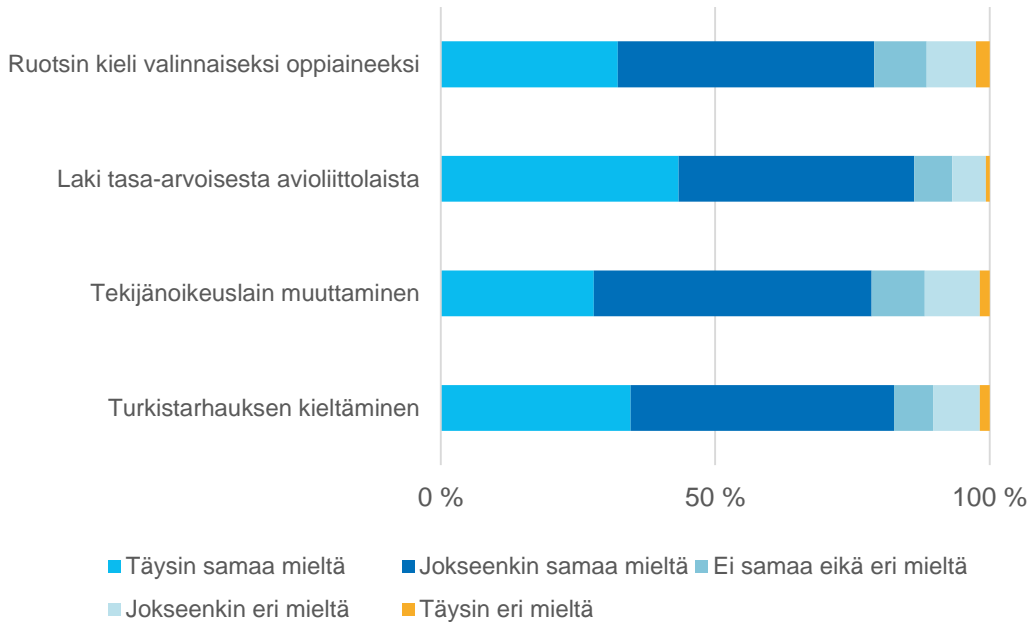
Energiatodistuksia käsitellyt aloite johti aloitteen sisällön jatkovalmisteluun työryhmätyössä ja Suomen vaikuttamistyöhön Euroopan unionin suuntaan. Rattijuopumuksen rangaistuksia käsitellyt toimenpideoite hylättiin, mutta eduskunta hyväksyi joukon toimenpiteitä, joissa pyritään rattijuoppouden vähentämiseen. Ruotsin kielen pakollisen opiskelun poistamista ajava aloite hylättiin, mutta idea alueellisista kokeiluista hyväksyttiin eduskunnassa ja päättyi myöhemmin myös hallitusohjelmaan. Näin ollen kansalaisaloitteiden politiikkavai-  
kutukset eivät ole niin vähäisiä kuin taulukko antaa ymmärtää.

#### **4.1.2 Kansalaisaloitteet julkisessa keskustelussa**

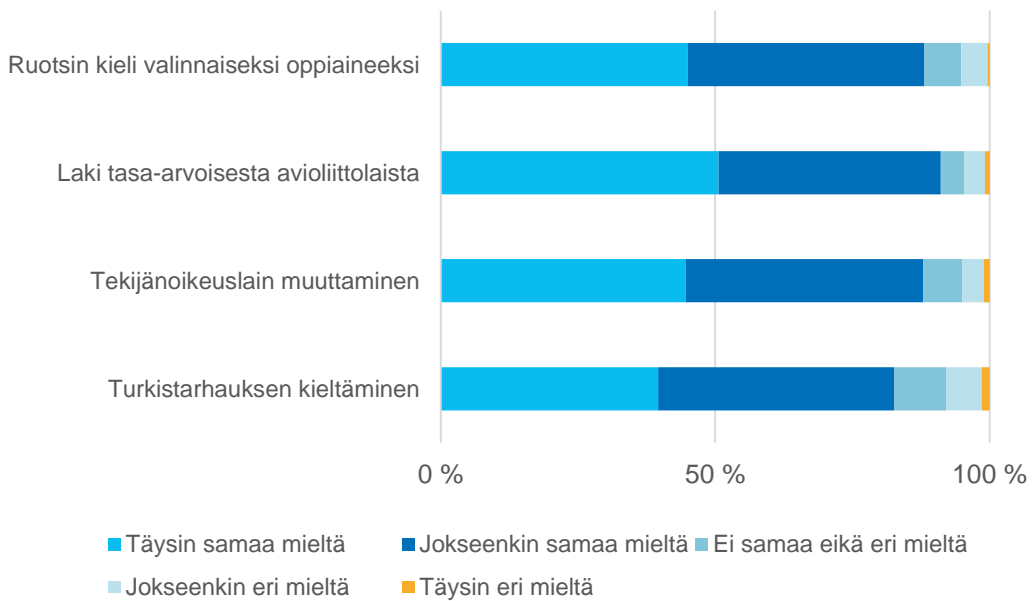
Kansalaisaloitteen vaikutukset eivät kuitenkaan liity vain suoraan lainsäädäntöön. Kansalaisaloitteilla on vaikutusta myös julkiseen keskusteluun mediassa ja kansalaisten keskuudessa. Myös kansalaisaloitteiden tekijöiden tavoitteena on usein julkisen keskustelun herättäminen. Avoin Ministeriö -verkkopalvelun käyttäjiltä kysyttiin, mitä mieltä he olivat neljän ensimmäisen kansalaisaloitteen käsittelystä mediassa ja aloitteiden herättämästä julkisesta keskustelusta.

## Kuvio 4.1 Käsitukset kansalaisaloitteiden mediakäsittelystä ja vaikutuksista julkiseen ja yksityisiin keskusteluihin

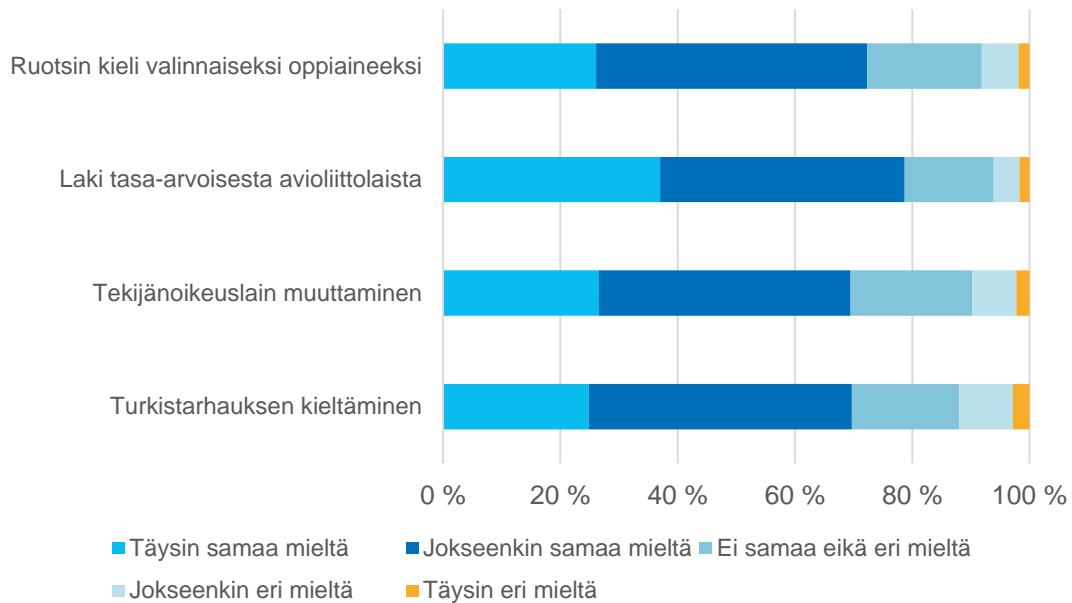
**Tiedotusvälineet ovat auttaneet tekemään kansalaisaloitteita tunnetuksi laajemman yleisön keskuudessa**



**Kansalaisaloitteet ovat nostaneet tärkeitä asioita tiedotusvälineissä käytävään julkiseen keskusteluun**



**Kansalaisaloitteet ovat nostaneet tärkeitä asioita yksityisiin keskusteluihin ystävien, perheenjäsenten ja/tai työkavereiden kanssa**



Lähde: AM 1-4

Vastaajat olivat vahvasti sitä mieltä, että nämä neljä aloitetta synnyttivät eloisaa demokraattista keskustelua – tarkasteltiinpa sitten median antamaa huomiota tai spontaaneja kansalaisten välisiä keskusteluja. Tämän perusteella voidaan sanoa, että kansalaisaloitteella on ollut positiivinen vaikutus demokraattisen vuoropuhelun syntymiseen, ja siten eduskunnassa käsiteltävien aiheiden nousemiseen yleiseen tietoisuuteen. Tämä kuva vahvistuu entisestään, kun katsotaan, kuinka usein kansalaisaloitteet mainittiin johtavissa uutislähteissä.

**Taulukko 4.2: Kansalaisaloitteet mediassa**

Uutislähde	2012	2013	2014	2015	2016 (9.6. mennessä)	Yhteensä
Hufvudstadsbladet	24	67	45	58	14	248
Helsingin Sanomat	45	160	121	81	29	436
Ilta-Sanomat	16	50	41	33	20	160
YLE	5	29	52	53	18	157

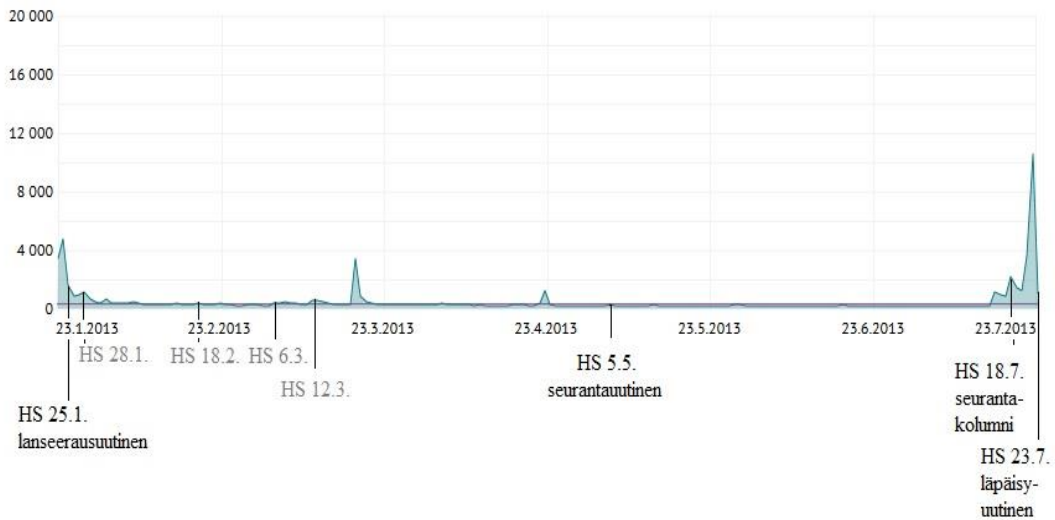
Lähteet: Hufvudstadsbladet: Mediearkivet; Helsingin Sanomat ja Ilta-Sanomat: Helsingin sanomien arkisto; YLE: [www.yle.fi/uutiset](http://www.yle.fi/uutiset). Hakusana "medborgarinitiativ" Hufvudstadsbladetissa ja "kansalaisaloite" muissa medioissa. Tulokset sisältävät kaikenlaista materiaalia.

Taulukosta 4.2 käy ilmi, että kansalaisaloitteita on usein käsitelty johtavissa medioissa. Näyttää siltä, että vuoteen 2013 ajoittuu mainintahuippu, mutta myös tämän jälkeen kansalaisaloitteet ovat herättäneet kiinnostusta tasaisesti, joskin hieman laskusuuntaisesti. Lähemmän sisällöllisen tarkastelun perusteella suuri osa aineistosta on kuitenkin enemmän uutisaineistoa kuin sisällöllistä keskustelua aloitteen aiheesta. Uutisaineisto toimii toki tiedon välittäjänä, mutta ei niin hyvin erilaisten näkemysten esille tuomisessa ja niiden puntoinnissa.

#### Fakta 4: Kansalaisaloitteiden kannatuksen kertyminen ja käsittely perinteisessä ja sosiaalisessa mediassa

Sähköinen allekirjoitusmahdollisuus tekee periaatteessa mahdolliseksi allekirjoittaa aloitte missä ja milloin vain, tarvitsematta odottaa sopivaa tilaisuutta täyttää ja palauttaa allekirjoituslomake. Toisaalta sähköisen allekirjoitusmahdollisuuden yhteyteen on tehty hyvin helpoksi jakaa aloite ihmisten tietoisuuteen ja kampanjoida sen puolesta sosiaalisessa mediassa.

#### Kuvio 4.2: Järkeä tekijänoikeuslakiin -aloitteen päiväkohtainen sähköisen kannatuksen kertyminen ja mediaosumat Helsingin Sanomissa

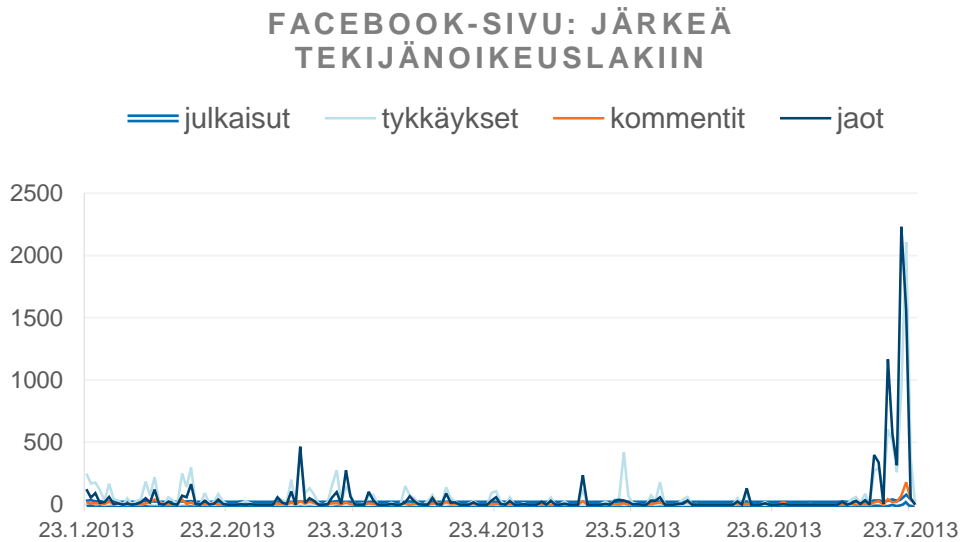


Lähteet: Kansalaisaloite.fi ja Helsingin Sanomien arkisto. Harmaalla merkityt uutiset ovat toissijaisia kirjoituksia, joissa ainoastaan mainitaan Järkeä tekijänoikeuslakiin -kansalaisaloite. Tummemmalla merkityt ovat tätä aloitetta pääaiheenaan käsitteleviä.

Kuviossa tarkastellaan Järkeä tekijänoikeuslakiin –aloitteen sähköisen kannatuksen ja Helsingin Sanomien uutisoinnin ajallista yhteyttä. Siitä käy ilmi, että uutisointi ei näytä johtavan allekirjoituspiikkeihin, vaan päinvastoin seuraavan allekirjoituspiikkiä. Perinteinen media ei tarkastelun perusteella tarjoa ainakaan välittöminä allekirjoituspiikkeinä näkyvää vetoapua aloitteen menestykselle, vaan uutisoi vasta, kun aloite on ensin herättänyt kiinnostusta muuta kautta. On tietenkin helppoa arvella, että jo aiheensakin perusteella juuri tämä kansalaisaloite on sellainen, joka leviää enemmän sosiaalisen kuin perinteisen median kautta. Järkeä tekijänoikeuslakiin –aloite on kuitenkin valittu esimerkiksi, koska sen kannatuksen kertymisen ja perinteisessä mediassa käsittelyn välillä vallitsevat yhteydet toistuvat useimmissa muissakin menestyneissä aloitteissa. Sinänsä aloitteen sosiaalisen median kampanjasivustoilla ja kannatuksen kertymisellä on kyllä ajallinen yhteys.



**Kuvio 4.3: Järkeä tekijänoikeuslakiin -aloitteen Facebook-kampanjasivun aktiivisuus**



Lähde: Facebook-tiedot kerätty Netvizz v. 1.25 -ohjelmalla, allekirjoitukset [www.kansalaisaloite.fi](http://www.kansalaisaloite.fi).

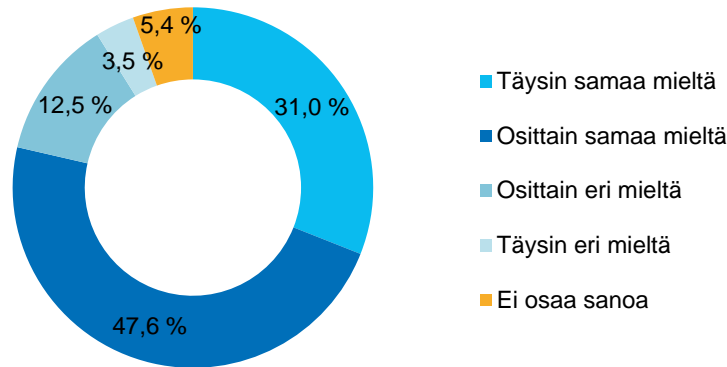
Aktiivisuus kampanjan sivustolla on yhteydessä kannatukseen etenkin keruun loppukirissä, joka nosti aloitteen yli vaaditun allekirjoittajarajan. Tässäkään suhteessa aloite ei ole poikkeus, vaan vastaavat yhteydet ovat näkyvissä useimmissa muissa menestyneissä aloitteissa, kuten myös yksi tai useampi kannatuspiikki. Näyttää siltä, että sähköinen allekirjoitusmahdollisuus mahdollistaa menestyneen kansalaisaloitteen tekemisen ja sen puolesta kampanjoinnin ilman perinteisen median tai myöskään hyvin organisoitujen ja resursoitujen perinteisten intressiryhmien tukea.

#### 4.1.3 Kansalaisaloitteet ja käsitykset demokratian toimivuudesta

Epäsuorempi, mutta yhtä lailla tärkeä kansalaisaloitteiden vaikutus liittyy siihen, kuinka ne ovat vaikuttaneet suuren yleisön näkemykseen poliittisesta päätöksenteosta ja suomalaisesta demokratiasta. Kansallisen vaalitutkimuksen pääkyselyssä kysyttiin kansalaisten näkemyksiä siitä, miten kansalaisaloite on vaikuttanut demokratian toimivuuteen Suomessa. Tämä aineisto vuodelta 2015 tarjoaa edustavan otoksen, mikä tekee mahdolliseksi kansalaisten näkemysten luotettavan analyysin.

#### Kuvio 4.4: Mielenpito kansalaisaloitteen vaikutuksesta demokratian toimivuuteen

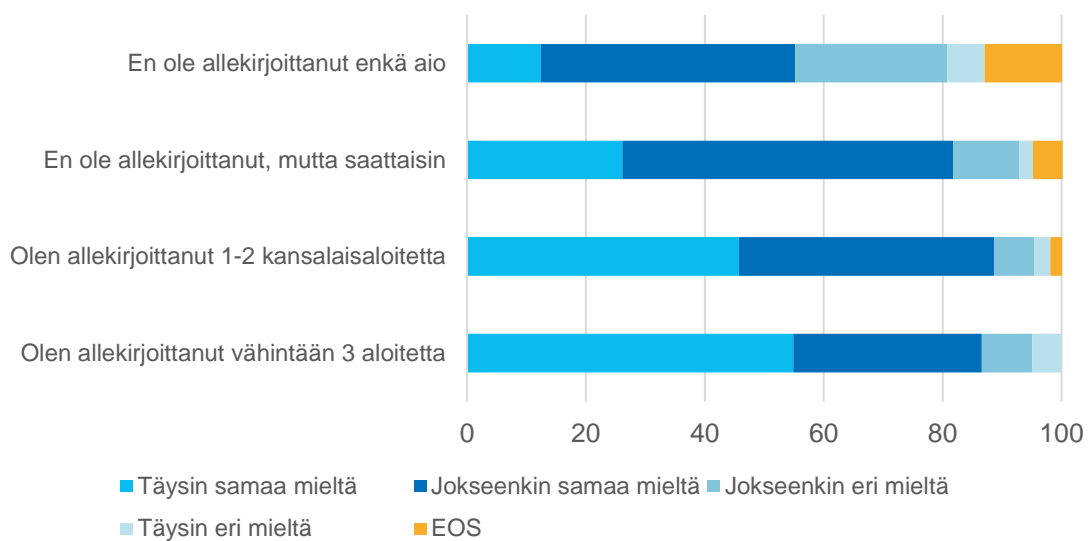
Vuonna 2012 Suomessa otettiin käyttöön valtiollisen tason kansalaisaloite, jolla vähintään 50 000 äänioikeutettua voi tehdä lakialoitteen eduskunnalle. Mitä mieltä olet seuraavasta väittämästä? ”Kansalaisaloite on edistänyt demokratian toimivuutta Suomessa”



Lähde: Vaalitutkimus 2015

Ylivoimainen enemmistö suomalaisista on täysin (31,0 prosenttia) tai joksikin (47,6 prosenttia) samaa mieltä siitä, että kansalaisaloite on edistänyt demokratian toimivuutta Suomessa. Tämän perusteella voimme myös päätellä, että kansalaiset eivät muodosta kuvaansa kansalaisaloitteen toimivuudesta pelkästään sen perusteella, ovatko aloitteet johtaneet lainsäädäntömuutoksiin. Seuraavassa kuviossa esitetään vastaus samaan kysymykseen eroteltuna sen mukaan, ovatko vastaajat allekirjoittaneet kansalaisaloitteita vai eivät.

#### Kuvio 4.5: Mielenpito kansalaisaloitteen vaikutuksesta demokratian toimivuuteen allekirjoittamisen mukaan



Kansalaisaloite on edistänyt demokratian toimivuutta Suomessa?

Lähde: Vaalitutkimus 2015

Ei liene yllättävää, että ne, jotka olivat allekirjoittaneet aloitteita, olivat muita vakuuttuneempia kansalaisaloitteen positiivisesta vaikutuksesta demokratian toimivuuteen. Erot vastaajaryhmien välillä ovat kuitenkin rajallisia, ja myös niiden ryhmässä, jotka eivät olleet allekirjoittaneet eivätkä aikoneetkaan tehdä niin, yli puolet oli sitä mieltä, että kansalaisaloite parantaa demokratian toimintaa. Ne, jotka eivät olleet allekirjoittaneet, mutta saattaisivat tehdä niin, suhtautuivat asiaan lähes yhtä positiivisesti kuin allekirjoittaneet. Näin ollen myös muut kuin kansalaisaloitteen tarjoamia osallistumismahdollisuuksia aktiivisesti itse hyödyntäneet näkevät kansalaisaloitteen vaikutukset positiivisina.

Kansalaisten suuren enemmistön mielestä kansalaisaloitteella on siis ollut positiivinen vaikutus demokratian toimivuuteen Suomessa. Kuva muuttuu kuitenkin hieman monimutkaisemmaksi, kun tarkastellaan lähemmin kansalaisaloitteen aktiivisia käyttäjiä. Kansalaisaloite.fi:n ja Avoimen Ministeriön käyttäjiltä kysyttiin, miten kansalaisaloite on vaikuttanut heidän käsityksiinsä demokratiasta ja luottamukseensa demokraattisiin toimijoihin. On huomattava, että Avoimen Ministeriön palvelun käyttäjille tehty kysely tehtiin ennen ja jälkeen eduskunnan päätösten (ks. fakta 5 jäljempänä). Vaikka nämä kyselyt eivät ole edustavia otoksia, ne antavat tietoa niiden ihmisten mielipiteistä, jotka ovat aktiivisesti tarttuneet kansalaisaloitteen tarjoamiin mahdollisuuksiin.

Kyselyistä käy ilmi, että molempien sivustojen käyttäjät kokivat kansalaisaloitteen parantaneen demokratian toimivuutta Suomessa. Tulokset vastaavat hyvin pitkälti eduskuntaväestön tuloksia, sillä Avoimen Ministeriön käyttäjistä 83 prosenttia ja kansalaisaloite.fi:n vastaajista 74 prosenttia koki kansalaisaloitteen parantaneen demokratian toimintaa. Kyselyistä käy myös ilmi, että 45 prosenttia Avoimen Ministeriön käyttäjistä oli sitä mieltä, että kansalaisaloite on lisännyt heidän omaa tyytyväisyyttään demokratian toimintaa kohtaan ja vain noin 26 prosenttia vastasi sen vähentyneen.

Molempien kyselyjen vastaajilla oli kuitenkin vähemmän positiivisia arvioita koskien sitä, miten kansalaisaloite on vaikuttanut luottamukseen poliitikkoja, eduskuntaa ja hallitusta kohtaan. Molemmissa kyselyissä vastaajat väittivät kansalaisaloitteen pikemminkin vähentäneen kuin lisänneen luottamusta keskeisiin poliittisiin toimijoihin. Kansalaisaloite.fi:n vastaajat olivat hieman negatiivisempia arvioissaan – esimerkiksi 48 prosenttia heistä katsoi kansalaisaloitteen vähentäneen ja ainoastaan 18 prosenttia lisänneen luottamusta eduskuntaan. On toki muistettava, että näihin kyselyihin vastaajat ovat niitä ihmisiä, jotka ovat aktiivisesti toimineet jonkin aloitteen puolesta, ja joilla siis lähtökohtaisesti hallituspolitiikasta eriäviä käsityksiä. Kansalaisaloite mahdollistaa tällaisten kriittisten näkemysten esilletuonnin, ja tässä suhteessa tämän tyyppinen epäluottamus voi olla demokratian kannalta myös tervettä.

Avoimen Ministeriön käyttäjien keskuudessa negatiiviset vastaukset yleistyivät aloitteen eduskuntakäsittelyn jälkeen tehdyssä kyselyssä. Näissä vastauksissa heijastuu kielteisen eduskuntapäätöksen aiheuttama pettymys (ks. myös fakta 5). Vaikka suomalaiset ovat siis yleisesti tyytyväisiä kansalaisaloitteen mahdollistamiseen ja näkevät sen parannuksena suomalaisen demokratiaan, aktiivisten aloitteiden käyttäjien poliittisen luottamuksen ylläpitäminen on haasteellista erityisesti silloin, kun aloitteet hylätään eduskunnassa.

#### **Fakta 5: Kansalaisaloitteilla on potentiaalia poliittisen luottamuksen vahvistamiseen riippuen aloitteiden menestyksestä ja käsittelytavoista**

Tutkimuksessa tarkastellaan kansalaisaloitteiden vaikutuksia niitä allekirjoittaneiden kansalaisten asenteisiin demokratiaa kohtaan. Tutkijat tarttuivat aiheeseen, koska viime vuosina on käyty paljon keskustelua demokratian uskottavuusvajeesta ja siitä, voisivatko uudet osallistumisen muodot auttaa palauttamaan kansalaisten luottamuksen politiikkaan. Tarkastelun kohteena olivat erityisesti Avoin Ministeriö -internetpalvelussa kansalaisaloitteita tehneet ja allekirjoittaneet henkilöt.

Tutkimusasetelma koostui kahtena eri ajankohtana tehdyistä kyselyistä Avoin Ministeriö -palvelun käyttäjille. Ensimmäinen kysely tehtiin syksyllä 2012, kun turkistarhauksen kieltämistä vaatinut kansalaisaloite toimitettiin eduskuntaan. Toinen kysely tehtiin samalle vastaajajoukolle kesällä 2013, kun eduskunta oli tehnyt hylkäävän päätöksen kansalaisaloitteesta. Tutkimusjoukon muodostivat molempiin kyselyihin vastanneet 421 henkilöä.

Tutkimuksen tuloksista käy ilmi ensinnäkin se, että aloitteen hylkääminen eduskunnassa lisää kyseisen aloitteen kannattajien epäluottamusta päättäjiä kohtaan. Lisäksi tutkimushenkilöiltä kysyttiin myös näkemyksiä siitä, miten hyvin eduskunta käsitteli aloitetta. Erityisesti ne, jotka olivat tyytymättömiä eduskunnan käsittelytapaan, luottivat jälkepäin merkittävästi vähemmän poliittisiin päättäjiin. On myös huomattava, että tarkasteltu tapaus sijoittui kansalaisaloitteen alkutaipaleelle, jolloin aloitteiden käsittelytapa oli kiistelyn kohteena eduskunnassa.

Voidaan siis sanoa, että kansalaisaloitteen käsittelytapa eduskunnassa vaikuttaa kansalaisten asenteisiin edustuksellisia instituutioita kohtaan. Tutkijat päättelevät, että kielteisten päätösten vaikutusta poliittiseen luottamukseen voidaan vähentää sillä, että eduskunta panostaa aloitteiden käsittelyn läpinäkyvyyteen ja perusteluihin. Kansalaisaloitteilla on mahdollisuus vahvistaa kansalaisten luottamusta suomalaiseen demokratiaan, sillä enemmistö vastaajista koki yhä eduskunnan päätöksen jälkeenkin, että kansalaisaloiteinstituutio parantaa suomalaista demokratiaa.

Lähde:

Christensen, Henrik Serup, Karjalainen, Maija, ja Nurminen, Laura. 2015. Does Crowdsourcing Legislation Increase Political Legitimacy? The Case of Avoin Ministeriö in Finland. *Policy and Internet*, 7:1, 25–45

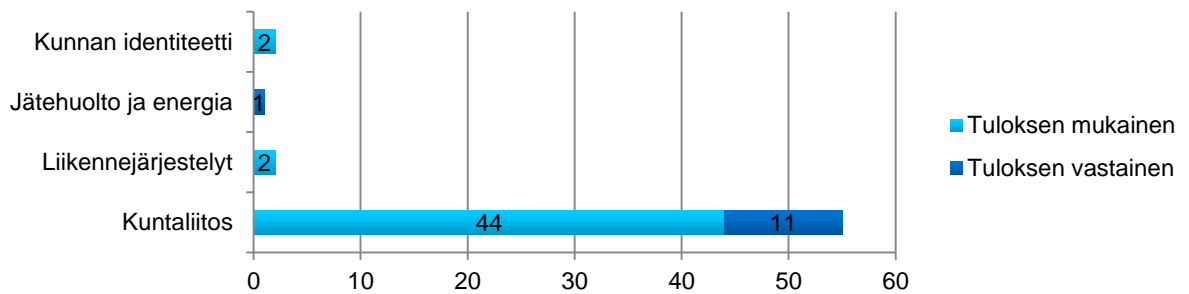
## **4.2 Paikallinen taso**

### **4.2.1 Kuntatason osallistumismuotojen päätösvaikutukset**

Luvussa 2.2 esitellyt kuntatason uudet osallistumismuodot eivät ole juridisesti sitovia, kuten eivät muutkaan kansalaisosallistumisen muodot Suomessa. Kunnanvaltuustoilla ei siis ole velvollisuutta noudattaa kuntalaisten osallistumisellaan ilmaisemaa mielipidettä. Osallistumisen vaikutus poliittisten päätösten sisältöön vaihtelee tapauskohtaisesti, sillä kuntapäätäjät ja viranhaltijat voivat noudattaa tai olla noudattamatta osallistuvien kuntalaisten suosituksia. Poliittikkavaikutusten näkökulmasta suoran demokratian instrumentteja eli kunnallista kansanäänestystä, kansanäänestysaloitetta, valtuustokäsittelyyn tähtäävää aloitetta ja kuntalaisaloitetta voidaan kuitenkin pitää muita uusia osallistumismuotoja järeämpinä instrumentteina, koska valtuustoilla on kuntalaissa säädetty velvollisuus ottaa käsittelyyn niiden kautta syntynyt kansalaismielipide. Tämä *käsittelyvelvollisuus* takaa sen, että kansalaisten esittämät näkemykset pääsevät vähintäänkin edustuksellisen päätöksentekotahon asialistalle, ja perusteet niiden hyväksymiseksi tai hylkäämiseksi kirjataan julkisiin pöytäkirjoihin.

Seuraavaksi tarkastellaan kunnallisten kansanäänestysten ja kansanäänestysaloitteiden vaikutuksia päätöksentekoon. Kahden muun aloiteinstrumentin osalta vastaavia tietoja ei ole systemaattisesti kerätty. Kuviosta 4.6 käy ilmi, että vuosina 1991–2012 järjestetyistä kunnallisista kansanäänestyksistä 80 prosentissa valtuusto noudatti kansanäänestyksen tulosta. Suurin osa kansanäänestyksistä on koskenut kuntaliitoksia, ja tässä aihepiirissä äänestystuloksia on noudatettu 80 prosentissa tapauksista. Kunnan identiteettiä ja liikennejärjestelyjä koskeneiden muutaman äänestyksen tuloksia on noudatettu valtuustoissa, mutta jätteenpolttolaitosta koskeneen äänestyksen tulosta ei noudatettu.

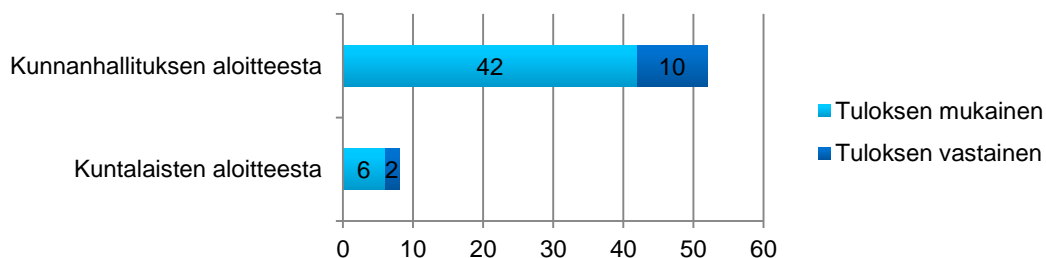
**Kuvio 4.6: Kunnallisten kansanäänestysten politiikkavaikutukset aihepiirin mukaan**



Lähde: Oikeusministeriön kunnalliset kansanäänestykset -tilasto

Koska aloite kansanäänestyksen järjestämiseksi voi tulla joko päättäjiltä tai kuntalaisilta, seuraavassa kuviossa 4.7 tarkastellaan kunnallisten kansanäänestysten politiikkavaikutuksia aloitteentekijän mukaan. Päättäjien aloitteesta järjestettyjen äänestysten tuloksia on noudatettu noin 80 prosentissa tapauksista, ja kuntalaisten aloitteen pohjalta järjestettyjen äänestysten – joita on vain 8 – kolmessa neljästä, joten suurta eroa kansanäänestysten politiikkavaikutuksilla ei ole aloitteentekijän suhteen. Yleisesti ottaen noin viidesosassa kaikenlaisista kunnallisista kansanäänestyksistä kunnanvaltuusto on päättänyt kuntalaisten enemmistön mielipiteen vastaisesti, mikä kertoo siitä, että suoralla demokratialla on edelleen vahvasti neuvon-antava rooli Suomen kuntapolitiikassa.

**Kuvio 4.7: Kunnallisten kansanäänestysten politiikkavaikutukset aloitteentekijän mukaan**



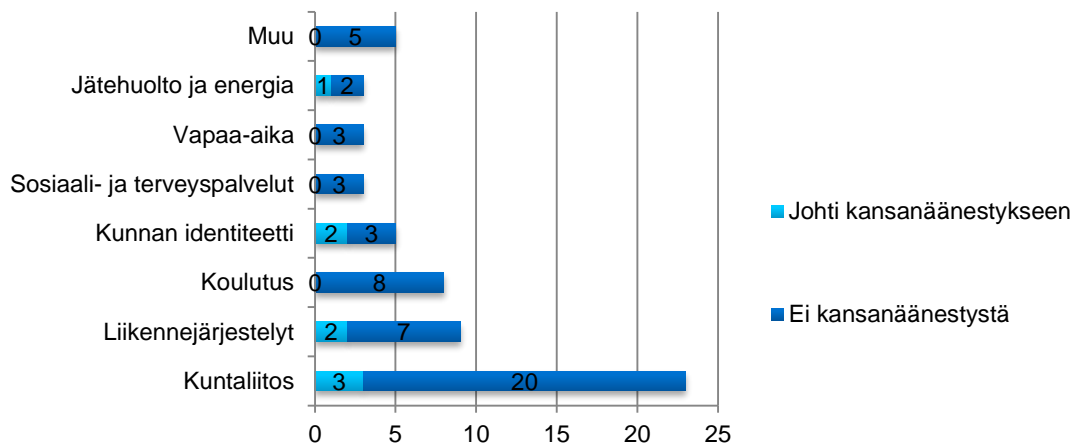
Lähde: KKA

Kunnallisten kansanäänestysaloitteiden suorat vaikutukset päätöksiin ovat jääneet Suomessa vähäisiksi, mikä käy ilmi seuraavasta kuviosta 4.8. Kaiken kaikkiaan vain noin 14 prosenttia kaikista kansanäänestysaloitteista on johtanut kansanäänestykseen. Valtaosassa tapauksista kunnanvaltuusto on siis päättänyt olla järjestämättä kansanäänestystä kuntalaisten esittämästä aiheesta. Kuten valtiollisen tason kansalaisaloitteiden tapauksessa, tällaisilla aloitteilla voi kuitenkin olla epäsuoria vaikutuksia päätöksiin. Kuntalaisten

esittämää aihetta on saatettu edistää päätöksenteossa poliitikkojen toimesta, tai kuntalaisia on kuultu järjestämällä aiheesta esimerkiksi kansanäänestystä kevyempi mielipidekysely.

Kuviosta 4.8 näemme, että kansanäänestysaloitteiden menestys ei näyttäisi ratkaisevasti riippuvan aihepiiristä. Kuntaliitoksia koskevista aloitteista järjestettiin kansanäänestys 14 prosentissa tapauksista, ja liikennejärjestelyjä koskevilla aloitteilla noin viidesosa johti kansanäänestykseen. Huomattavaa on, että koulutusta ja kouluverkkoa koskevia kansanäänestyksiä ei ole järjestetty lainkaan huolimatta aihepiiriin yleisyydestä kansanäänestysaloitteissa.

**Kuvio 4.8: Kunnallisten kansanäänestysaloitteiden politiikkavaikutukset aihepiirin mukaan**



Lähde: KKA

Kuntalaisten käytössä olevien muiden osallistumismuotojen kohdalla juridista käsittelyvelvollisuutta ei ole, joten päätösvaikutukset ovat suoran demokratian instrumentteja epävarmempia. Epämuodollisemmissa kuntatason osallistumismuodoissa korostuukin viranhaltijoiden ja päättäjien rooli, ja heidän näkemyksensä kuntalaisten vaatimusten toteuttamiskelpoisuudesta. Yleisesti ottaen kuntalaisten osallistumisella voidaan olettaa olevan sitä enemmän vaikutusta päätöksiin, mitä suppeammasta asiasta on kyse ja mitä alemmalla hallinnon tasolla siitä päätetään. Monimutkaisissa, koko kuntaa koskevilla kysymyksillä, jotka vaativat paljon taloudellisia resursseja, taas järjestäytyneet intressit ja puoluepolitiikka vaikuttavat kuntalaismielipidettä enemmän. Esimerkiksi yksittäistä hallinnonala ja sen palveluja koskevat kyselyt, raadit ja työpajat tuottavat kuitenkin usein konkreettisia esityksiä, jotka voidaan toteuttaa ilman mittavia taloudellisia resursseja. *Käyttäjädemokratian* muodoissa päätösvaikutukset ovat usein myös helpommin havaittavissa. Uusien osallistumismuotojen voidaankin nähdä muokkaavan kunnissa toistaiseksi erityisesti hallinnon päätöksiä ja toimintaa, vaikka niiden painoarvo edustuksellisten elinten kuten valtuuston ja lautakuntien päätöksenteossa on pieni.

Myös osallistumisen kohteena olevan asian luonne liittyy siihen, miten vahvoja päätösvaikutuksia osallistumiselta voidaan odottaa. Tekniset esitykset kuntalaisilta saatetaan hyväksyä helpommin kuin vahvasti poliittiset, taloudelliset tai täysin agendan ulkopuolelta tulevat ehdotukset. Esimerkiksi teknisellä toimialalla käsitellään yleensä hyvin konkreettisia ja ongelmalähtöisiä kysymyksiä, joita viranhaltijat edistisivät joka tapauksessa työssään tavalla tai toisella. Osallistumisella on usein suoraa vaikutusta silloin, kun kuntalaiset kertovat palautekanavan kautta, keskustelutilaisuudessa tai karttasovelluksessa rikkinäisistä katuvaloista tai graffitiseinän mielekkästä sijoituspaikasta.

Vaikka osallistuminen on Suomessa pääosin neuvoo-antavaa, löytyy meiltä myös muutamia esimerkkejä osallistumismuodoista, joissa kuntalaisille on etukäteen delegoitu päätösvaltaa. Vuokratalojen yhteishallinto koskettaa vain hyvin pientä osaa kuntien asukkaista,

mutta siihen osallistuville on lainsäädännössä delegoitu muun muassa järjestyssäännöistä päättäminen. Koulujen johtokuntien tehtävänä on hyväksyä koulujen opetussuunnitelmat. Lisäksi muutamien kuntien alueellisille toimielimille on myönnetty etukäteen valtaa päättää lähipalvelujen järjestämisestä ja järjestöjen toiminta-avustuksista.<sup>24</sup> Nämä kolme osallistumuotoa ovat kuitenkin luvussa 2.2 esitetyn kartoituksen valossa melko harvinaisia Suomen kunnissa, ja kahden ensiksi mainitun käyttö on vähentynyt entisestään vuodesta 2011.

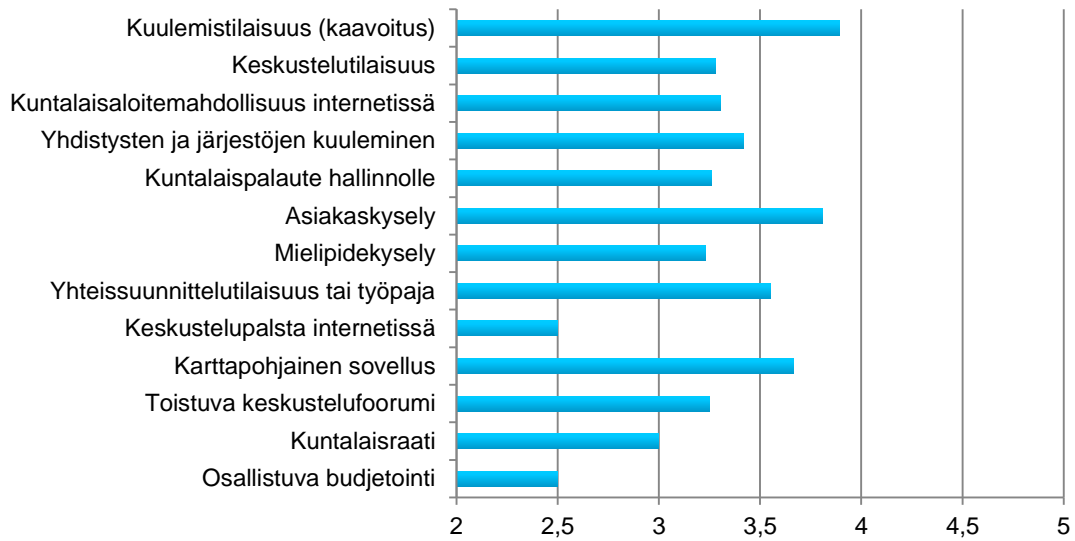
Uusimpana delegoitua päätösvaltaa käyttävänä osallistumuotona voidaan mainita osallistuva budjetointi, jossa nimensä mukaisesti osallistujat päättävät tietyn budjetin osan kohdentamisesta erilaisiin hankkeisiin. Vaikka poliitikot määrittelevät euromääräisen budjetin, josta päätetään, valta sen jakamiseen luovutetaan osallistuvassa budjetoinnissa kuntalaisille, jotka kuulevat aihepiirin asiantuntijoita. Suomessa osallistuvalla budjetoinnilla on toistaiseksi päätetty melko pienistä hankkeista kulttuuri- ja nuorisotoimessa sekä asuinalueen kehittämisessä, mutta kiinnostus sitä kohtaan kasvaa suurissa kaupungeissa.

Tämän luvun loppuun tarkastelemme kuntien viranhaltijoiden arvioita siitä, miten eri osallistumuodot vaikuttavat kunnan päätöksentekoon. Kunnan johtavilta viranhaltijoilta tai osallisuusvirkamiehiltä kysyttiin arvioita siitä, miten eri osallistumuodot vaikuttavat kunnan päätöksentekoon asteikolla 1=ei lainkaan vaikutusta – 5=paljon vaikutusta. Kuvioissa 4.9 ja 4.10 esitetään vastausten keskiarvot kunkin osallistumuodon osalta.<sup>25</sup>

Kertaluonteisista osallistumuodoista eniten päätösvaikutuksia (keskiarvo >3,8) arvioitiin olevan kaavoitukseen liittyvillä kuulemistilaisuuksilla ja asiakaskyselyillä. Palvelujen käyttäjille suunnattujen kyselyjen vaikuttavuutta voi selittää rajattu aihepiiri, kuten edellä esitettiin. Kaavoitukseen liittyvien kuulemistilaisuuksien, kuten keskustelutilaisuuksien yleisemminkin, vaikutuksia on kuitenkin julkisessa keskustelussa usein kritisoitu vähäisiksi. Viranhaltijat saattavatkin kokea niiden vaikuttavan päätöksiin siitä syystä, että ne ovat yleisimmin käytetty ja siten tutuin kuntalaisosallistumisen muoto. Seuraavaksi vaikuttavimpina (ka >3,5) viranhaltijat pitivät karttapohjaisia sovelluksia ja yhteissuunnittelutilaisuuksia niissä kunnissa, joissa nämä ovat käytössä. Näitä osallistumuotoja käytetään usein teknisellä toimialalla ja kaupunkisuunnittelussa, mikä voi selittää niiden koettua vaikuttavuutta.

Yleisesti ottaen arviot eri osallistumuotojen päätösvaikutuksista vaihtelevat kuitenkin hyvin vähän, välillä 2-4. Negatiivisimmat arviot (ka=2,5) saivat kunnan kotisivujen keskustelupalsta ja osallistuva budjetointi – tosin jälkimmäistä oli kokeiltu toistaiseksi vain neljässä kunnassa. Keskustelupalstan vähäistä vaikuttavuutta voi selittää fasilitoinnin puute: sähköisen foorumin tuottama kuntalaismielipide jää usein viranhaltijoiden tulkittavaksi yksittäisten kannanottojen massasta. Kunnissa yleisemmin käytetyt osallistumuodot vaikuttavat saavan hieman positiivisempia arvioita vaikuttavuudesta, mutta toisaalta poikkeuksiakin on, kuten yhteissuunnittelutilaisuudet ja karttapohjaiset sovellukset kuviossa 4.9.

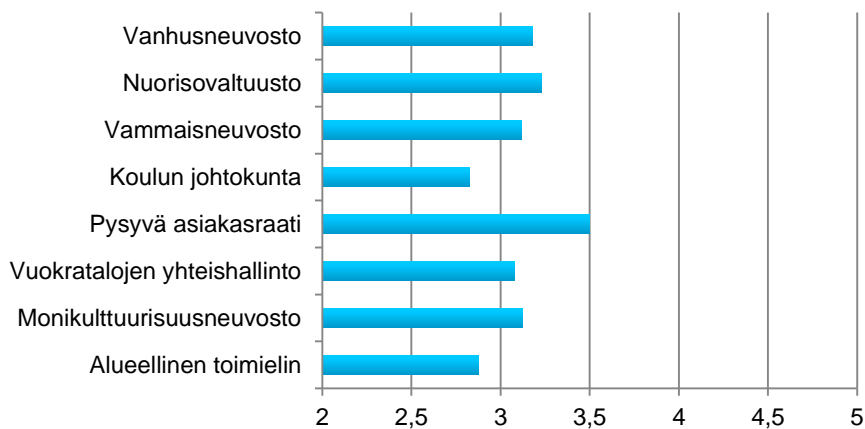
**Kuvio 4.9: Arviot kertaluonteisten osallistumismuotojen vaikuttavuudesta**



Lähde: KOM

Kuviossa 4.10 esitetään viranhaltijoiden arviot pysyväluonteisten osallistumismuotojen vaikuttavuudesta. Näihin kuuluvat vanhus- ja vammaisneuvostot, nuorisovaltuustot, koulun johtokunnat, asiakasraadit palvelujen ympärillä, vuokratulojen yhteishallinto, monikulttuurisuusneuvostot ja alueelliset toimielimet. Erot eri toimielinten vaikuttavuudessa olivat jälleen hyvin pieniä, kun tarkastellaan vastausten keskiarvoja. Eniten vaikutuksia (keskiarvo 3,5) viranhaltijat arvioivat olevan pysyvillä asiakasraadeilla, joita käytetään erityisesti sosiaali- ja terveyspalvelujen suunnittelussa. Tätä voi selittää jälleen osallistumisen rajattu aihepiiri ja osallistumisen kautta syntyvien ehdotusten konkreettisuus, kuten käyttäjädemokratiassa yleisesti. Koulujen johtokunnilla ja alueellisilla toimielimillä arvioitiin sen sijaan olevan suhteessa vähiten vaikutusta päätöksiin. Koulujen johtokuntia on lakkautettu useista kunnista viime vuosina, mikä saattaa osittain olla niiden vähäiseksi koettujen vaikutusten taustalla. Ne ovat luonnollisesti myös koulukohtaisia, joten koko kuntaa koskeviin päätöksiin yksittäisellä johtokunnalla ei liene tarkoituskaan olla paljon vaikutusta.

**Kuvio 4.10: Arviot pysyväluonteisten osallistumismuotojen vaikuttavuudesta**



Lähde: KOM



Yhteenvedona voidaan todeta, että kunnallisista suoran demokratian instrumenteista kansanäänestyksillä on ollut selkeää vaikutusta päätöksentekoon kuntaliitoskysymyksissä ja muutamissa liikennettä sekä kunnan identiteettiä koskevilla kysymyksissä. Kunnallisista kansanäänestysaloitteista sen sijaan vain alle joka viides on johtanut kansanäänestykseen, joten niiden suorat vaikutukset päätöksentekoon ovat jääneet hyvin vähäisiksi. Epämuodollisemmista osallistumiskeinoista eniten päätösvaikutuksia voidaan arvioida olevan kunnan palveluita koskevilla kyselyillä ja raadeilla, sekä toisaalta teknisen toimialan ja kaupunkisuunnittelun piirissä käytetyillä yhteissuunnittelu- ja kuulemistilaisuuksilla ja sähköisillä sovelluksilla. Yleisesti ottaen kuntalaisten osallistumisen vaikutukset päätöksiin ovat Suomessa hyvin tapauskohtaisia, koska kuntalaisille delegoidaan etukäteen päätösvaltaa vain muutamissa osallistumismuodoissa. Luvussa 5.2 keskustelemme mahdollisista keinoista vahvistaa kuntalaisosallistumisen vaikutusta päätöksiin.

#### 4.2.2 Vaikutukset demokraattisiin prosesseihin ja asenteisiin

Kuten edellä keskusteltiin, uusilla osallistumismuodoilla ei ole vaikutuksia ainoastaan poliittisiin päätöksiin, vaan ne voivat muokata myös kansalaisten asenteita edustuksellisia toimijoita ja päätöksentekoprosessia kohtaan. Kansalaisten demokratia-asenteet ovat tärkeitä erityisesti hallinnon legitimitietin näkökulmasta: Mitä positiivisemmin kansalaiset ajattelevat demokratian peruspilareista, sitä suopeammin he suhtautuvat myös lainsäädäntöelimen tuottamiin päätöksiin, mikä taas helpottaa päätösten täytäntöönpanoa.<sup>26</sup> Poliittikan tutkimuksessa on havaittu, että kansalaisten osallistuminen päätöksentekoon vaalien ulkopuolella esimerkiksi kansanäänestyksissä ja deliberatiivisissa kansalaisfoorumeissa pääsääntöisesti vahvistaa osallistujien positiivisia demokratia-asenteita.<sup>27</sup>

Kansalaisten asenteet demokraattista hallintoa kohtaan voidaan luokitella yhtäältä asenteiksi päätöksiä kohtaan ja toisaalta asenteiksi prosesseja kohtaan. Tyytyväisyys poliittisiin päätöksiin ja näkemykset poliittisten prosessien reiluudesta ovat yksilötasolla toki sidoksissa toisiinsa, esimerkiksi siten että jokin itseä hyödyttävä päätös saa aikaan tyytyväisyyttä myös tapaan, jolla se tehtiin. Mutta kyseessä on kuitenkin kaksi erityyppistä arviota hallinnon legitimitetistä, sillä oikeudenmukainen päätöksentekoprosessi voi myös lisätä tyytyväisyyttä itselle epäedulliseen päätökseen. Proseduraalisen oikeudenmukaisuuden arviot ovat siten erityisen kiinnostavia taloudellisen niukkuuden ja hankalien poliittisten päätösten aikoina.

Proseduraalista oikeudenmukaisuutta on lähestytty kyselytutkimuksissa kysymällä kansalaisten arvioita siitä, miten hyvin poliittinen järjestelmä ja sen instituutiot ottavat huomioon kansalaisten mielipiteitä. Tätä kutsutaan myös responsiivisuudeksi, tai suomalaisessa vaalitutkimusperinteessä ulkoiseksi kansalaispätevyudeksi. Toinen tapa mitata proseduraalista oikeudenmukaisuutta on kysyä suoraan kansalaisten arvioita siitä, miten oikeudenmukaisesti kansalaisia ja eri kansalaisryhmiä kohdellaan poliittisissa päätöksentekoprosesseissa.

Seuraavaksi tarkastelemme uusien osallistumismuotojen suhdetta näihin kahteen demokratia-asenteeseen, eli arvioihin päätöksenteon responsiivisuudesta ja oikeudenmukaisuudesta Suomen kuntatasolla. Selvitämme sitä, ovatko kunnan tarjoamat osallistumiskanavat yhteydessä sen asukkaiden demokratia-asenteisiin yleisellä tasolla, riippumatta siitä onko kuntalainen käyttänyt näitä osallistumiskanavia vai ei. Tällä on merkitystä erityisesti silloin, kun pohditaan, voivatko kunnan edustukselliset instituutiot vahvistaa positiivisia demokratia-asenteita ottamalla käyttöön uusia osallistumiskanavia. Tarkastelemme tässä osiossa ainoastaan kertaluonteisia osallistumismuotoja, ja käytämme aineistona Kuntaliiton vuonna 2012 keräämiä kuntalaisten asenteita sekä Kuntalaisosallistumisen muodot -kyselyllä kartoitettuja vuoden 2011 osallistumismuotoja 25 kunnassa (ks. liite: KOM).

Otoksemme kunnissa oli käytössä vuonna 2011 keskimäärin 6.5 osallistumismuotoa yhteensä 14 kartoitetusta osallistumismuodosta.<sup>28</sup> Päätöksenteon responsiivisuutta mitattiin väittämällä "Kunnassani kuunnellaan kuntalaisten mielipiteitä" ja oikeudenmukaisuutta väittämällä "Kuntani päätöksenteko on oikeudenmukaista ja kohtelee tasavertaisesti eri väestöryhmiä". Molemmissa käytettiin 5-portaista asteikkoa, jossa 1 tarkoittaa 'täysin eri

mieltä' ja 5 'täysin samaa mieltä'. Yleisesti ottaen kuntalaiset suhtautuvat kuntansa päätöksentekoon melko kriittisesti, sillä molempien asenteiden keskiarvo on alle 3, responsiivisuudella noin 2,6 ja oikeudenmukaisuudella noin 2,8.

Taulukossa 4.3 olemme tiivistäneet tulokset kahdesta regressioanalyysistä, joilla selvitetiin, vaikuttaako kunnan tarjoamien osallistumismuotojen lukumäärä kuntalaisten arvioihin päätöksenteon responsiivisuudesta ja oikeudenmukaisuudesta. Lukumäärä ei ole tilastollisesti merkitsevästi yhteydessä kuntalaisten arvioihin responsiivisuudesta ( $p=0,115$ ). Arvioihin oikeudenmukaisuudesta osallistumismuotojen lukumäärä on kuitenkin heikosti yhteydessä ( $p<0,05$ ) siten, että mitä vähemmän osallistumismuotoja kunta tarjoaa, sen oikeudenmukaisemmaksi kuntalaiset kokevat päätöksenteon. Tuloksiin vaikuttaa kunnan koon yhteys molempiin muuttujiin, sillä pienissä kunnissa osallistumismuotoja on keskimäärin vähemmän ja toisaalta niissä suhtaudutaan keskimäärin myönteisemmin kunnan päätöksentekoon. Tästä voidaan kuitenkin päätellä, että osallistumismuotojen lisäämisen ei sinänsä voida odottaa vahvistavan kuntalaisten arvioita proseduraalisesta oikeudenmukaisuudesta.

**Taulukko 4.3: Osallistumismuotojen lukumäärän vaikutus demokratia-asenteisiin**

	B (S.E.)	p-arvo	R <sup>2</sup>
<b>Responsiivisuus</b> (6970)	-0.009 (0.005)	0.115	0.000
<b>Oikeudenmukaisuus</b> (6958)	-0.014 (0.006)	0.019	0.001

Osallistumismuotojen määrän sijaan niiden laadulla voi olla merkittävämpiä vaikutuksia kuntalaisten asenteisiin. Kuten luvussa 2.2 tuotiin esille, kuntatason osallistumismuodot eroavat toisistaan muun muassa vuorovaikutteisuuden ja osallistujien valinnan suhteen. Seuraavaksi tarkastelemmekin sitä, onko yksittäisten osallistumismuotojen tarjoamisella yhteyttä kuntalaisten arvioihin proseduraalisesta oikeudenmukaisuudesta. Käytämme tässä F-testiä, joka kuvaa ryhmien välisten erojen tilastollista merkitsevyyttä.

Taulukosta 4.4 nähdään, että osa kartoittamistamme osallistumismuodoista on negatiivisessa yhteydessä kuntalaisten arvioihin responsiivisuudesta ja oikeudenmukaisuudesta. Esimerkiksi niissä kunnissa, joissa on tarjolla keskustelupalsta internetissä, responsiivisuus ja oikeudenmukaisuus saivat keskimäärin arvion 2,5, kun taas niissä kunnissa, joissa tätä osallistumismuotoa ei ole, responsiivisuus arvioitiin keskimäärin korkeammaksi (2,7) samoin kuin oikeudenmukaisuus (2,8). Vastaavanlainen negatiivinen suhde responsiivisuuteen ja oikeudenmukaisuuteen oli myös mielipidekyselyillä, asiakaskyselyillä, yhdistysten ja järjestöjen kuulemiskäytännöillä ja keskustelutilaisuuksilla.

Jotkin osallistumismuodot vaikuttavat kuitenkin vahvistavan kuntalaisten demokratia-asenteita. Toistuvia keskustelufoorumeja järjestävissä kunnissa responsiivisuus arvioitiin korkeammaksi (keskiarvo 2,7) kuin kunnissa, jotka eivät niitä järjestä (2,6), ja yhteys oli selkeästi tilastollisesti merkitsevä. Oikeudenmukaisuuden kohdalla yhteys oli myös positiivinen, mutta heikompi. Yhteissuunnittelutilaisuuksien järjestäminen oli vahvasti yhteydessä korkeampiin arvioihin sekä responsiivisuudesta (keskiarvo 2,7) että oikeudenmukaisuudesta (2,8), verrattuna kuntiin joissa niitä ei käytetä (ka 2,6 & 2,7). Myös kansanäänestysten järjestämisellä oli samansuuntainen yhteys: responsiivisuus arvioitiin korkeammaksi (2,7) kunnissa, joissa on järjestetty kansanäänestyksiä 2000-luvulla, verrattuna kuntiin joissa tätä osallistumismuotoa ei ole käytetty (2,6). Sama koskee kuntalaisten arvioita päätöksenteon oikeudenmukaisuudesta kansanäänestyksiä järjestäneissä kunnissa.

**Taulukko 4.4: Kunnan tarjoamien osallistumuotojen suhde kuntalaisten demokratia-asenteisiin (yksisuuntainen varianssianalyysi)**

Responsiivisuus		Oikeudenmukaisuus	
	Keskiarvo (keskihajonta)		Keskiarvo (keskihajonta)
<b>Kuntalaisraati (6970)</b>	<b>+</b>	<b>Kuntalaisraati (6958)</b>	<b>*</b>
Ei (6292)	2,624 (0,939)	Ei (6278)	2,760 (1,020)
Kyllä (678)	2,698 (0,855)	Kyllä (680)	2,865 (0,955)
<b>Toistuva keskustelufoorumi</b>	<b>**</b>	<b>Toistuva keskustelufoorumi</b>	<b>+</b>
Ei (4403)	2,605 (0,954)	Ei (4392)	2,752 (1,033)
Kyllä (2567)	2,677 (0,891)	Kyllä (2566)	2,801 (0,980)
<b>Karttapohjainen sovellus</b>	<b>ns</b>	<b>Karttapohjainen sovellus</b>	<b>ns</b>
Ei (6715)	2,630 (0,935)	Ei (6703)	2,767 (1,016)
Kyllä (255)	2,663 (0,825)	Kyllä (255)	2,847 (0,941)
<b>Keskustelupalsta internetissä</b>	<b>***</b>	<b>Keskustelupalsta internetissä</b>	<b>***</b>
Ei (5769)	2,659 (0,940)	Ei (5756)	2,809 (1,020)
Kyllä (1201)	2,500 (0,880)	Kyllä (1201)	2,587 (0,965)
<b>Yhteissuunnittelutilaisuus tai työpaja</b>	<b>***</b>	<b>Yhteissuunnittelutilaisuus tai työpaja</b>	<b>**</b>
Ei (4327)	2,588 (0,934)	Ei (4318)	2,737 (1,028)
Kyllä (2643)	2,703 (0,920)	Kyllä (2640)	2,824 (0,989)
<b>Mielipidekysely</b>	<b>***</b>	<b>Mielipidekysely</b>	<b>***</b>
Ei (2138)	2,715 (0,957)	Ei (2140)	2,839 (1,030)
Kyllä (4832)	2,595 (0,918)	Kyllä (4818)	2,740 (1,005)
<b>Asiakaskysely</b>	<b>*</b>	<b>Asiakaskysely</b>	<b>**</b>
Ei (898)	2,692 (1,003)	Ei (888)	2,869 (1,098)
Kyllä (6072)	2,623 (0,920)	Kyllä (6070)	2,756 (1,000)
<b>Kuntalaispalaute hallinnolle</b>	<b>ns</b>	<b>Kuntalaispalaute hallinnolle</b>	<b>ns</b>
Ei (2157)	2,644 (0,931)	Ei (2150)	2,788 (1,026)
Kyllä (4813)	2,626 (0,931)	Kyllä (4808)	2,763 (1,008)
<b>Yhdistysten ja järjestöjen kuuleminen</b>	<b>***</b>	<b>Yhdistysten ja järjestöjen kuuleminen</b>	<b>***</b>
Ei (1807)	2,722 (0,914)	Ei (1799)	2,875 (0,988)
Kyllä (5163)	2,599 (0,936)	Kyllä (5159)	2,734 (1,020)
<b>Kuntalaisaloitemahdollisuus internetissä</b>	<b>ns</b>	<b>Kuntalaisaloitemahdollisuus internetissä</b>	<b>ns</b>
Ei (4197)	2,633 (0,945)	Ei (4177)	2,763 (1,024)
Kyllä (2773)	2,629 (0,911)	Kyllä (2781)	2,781 (0,999)
<b>Keskustelutilaisuus</b>	<b>***</b>	<b>Keskustelutilaisuus</b>	<b>**</b>
Ei (1276)	2,7641 (0,960)	Ei (1278)	2,855 (1,010)
Kyllä (5694)	2,602 (0,923)	Kyllä (5680)	2,751 (1,014)

Kuulemistilaisuus (kaavoitus)	ns	Kuulemistilaisuus (kaavoitus)	ns
Ei (413)	2,695 (0,907)	Ei (409)	2,841 (0,966)
Kyllä (6557)	2,628 (0,933)	Kyllä (6549)	2,766 (1,017)
<b>Kansanäänestys 2000-luvulla (9079)</b>	<b>***</b>	<b>Kansanäänestys 2000-luvulla (9070)</b>	<b>**</b>
Ei (6091)	2,597 (0,937)	Ei (6093)	2,754 (1,023)
Kyllä (2988)	2,709 (0,919)	Kyllä (2977)	2,815 (0,999)

Tähdet ilmaisevat todennäköisyyttä, joilla eroavaisuudet ovat  $\chi^2$ -testin mukaan tilastollisesti merkitseviä. \*\*\*  $p < 0.001$ ; \*\*  $p < 0.01$ ; \*  $p < 0.05$ ; +  $p < 0.1$ .

Yhteenvedona voidaan todeta ensinnäkin, että osallistumismuotojen lukumäärän lisäämistä sinänsä ei voida pitää keinona lisätä kuntalaisten tyytyväisyyttä kunnan päätöksentekoon. Osallistumismuotojen määrään panostaminen saattaa vaikuttaa jopa käänteisesti ja heikentää kuntalaisten arvioita päätöksenteon oikeudenmukaisuudesta. Tässä voivat olla taustalla kuntalaisten kokemukset siitä, miten eri osallistumismuodot otetaan huomioon päätöksenteossa. Sellaisilla osallistumismuodoilla, jotka pohjautuvat joko säännölliseen tai fasilitoituun keskusteluun kuntalaisten ja viranhaltijoiden välillä, voi kuitenkin olla potentiaalia demokratia-asenteiden vahvistamiseen. Samaa voidaan sanoa kunnallisista kansanäänestyksistä, jotka Suomen mittakaavassa edustavat ”järeämpää” kansalaisvaikuttamista juridisesta neuvoa-antavasta luonteesta huolimatta.

## 5. DEMOKRATIAN UUDET MUODOT SUOMESSA: NÄKÖALOJA JA SUDENKUOPPIA

### 5.1 Kansalaisaloite

#### 5.1.1 Kansalaisaloitteen käyttäjien näkemyksiä aloitteen kehittämisestä

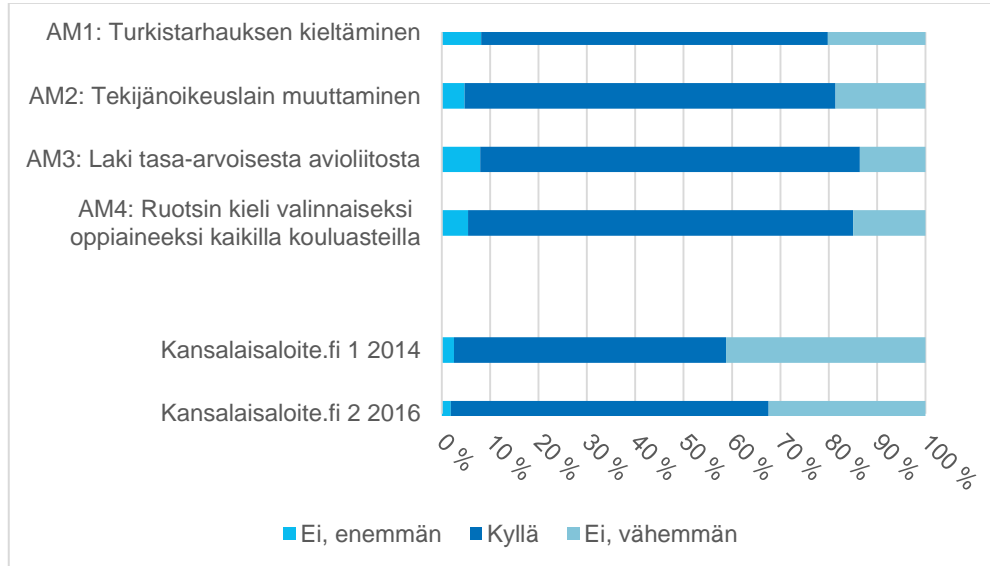
Tässä luvussa tarkastelemme sitä, mitä ongelmia uusiin osallistumismuotoihin liittyy ja miten nykyisiä käytäntöjä voisi ja tulisi kehittää. Tarkastelemme ensin valtakunnallista kansalaisaloitetta, ja tämän jälkeen kansalaisosallistumisen käytäntöjä paikallisella tasolla ja jatkossa myös maakunnallisella tasolla. Analyysimme ja toimintasuosituksemme perustuvat ensisijaisesti raportin aiemmissa luvuissa esitettyihin tarkasteluihin sekä myös kansalaisosallistumista koskevaan tutkimuskirjallisuuteen.

Kansalaisaloitteen ohella valtakunnallisella tasolla on myös muita pysyväluonteisia osallistumisväyliä kuten lausuntopalvelu.fi ja otakantaa.fi, joita käytetään lähinnä päätöksenteon valmistelun tukena. Pysyväluonteisuudestaan huolimatta nämä osallistumiskanavat eivät ole kuitenkaan kovin laajasti tunnettuja ja käytettyjä kansalaisten keskuudessa. Lisäksi niillä on taipumusta aktivoida muutoinkin aktiivisia kansalaisia. Esimerkiksi satunnaisotantaan perustuvien kansalaisraatien käyttö voisi olla tapa saada myös vähemmän aktiivisten väestöryhmien ääni kuuluville päätöksenteon valmistelussa. Kansalaisraatien etuna on fasilitoitu vuorovaikutus, joka mahdollistaa politiikkaehdotusten etujen ja haittojen puntaroinnin ja uusien ideoiden kehittelyn. Myös esimerkiksi joukkoistamisen, kansalaisraadien ja kansanäänestyksen yhdistäminen on osoittautunut toimivaksi<sup>29</sup>. Tällaisia eri osallistumismuotojen yhdistelmiä tulisikin jatkossa käyttää erityisesti kauaskantoisten päätösten valmistelussa ja tekemisessä (ks. fakta 6).

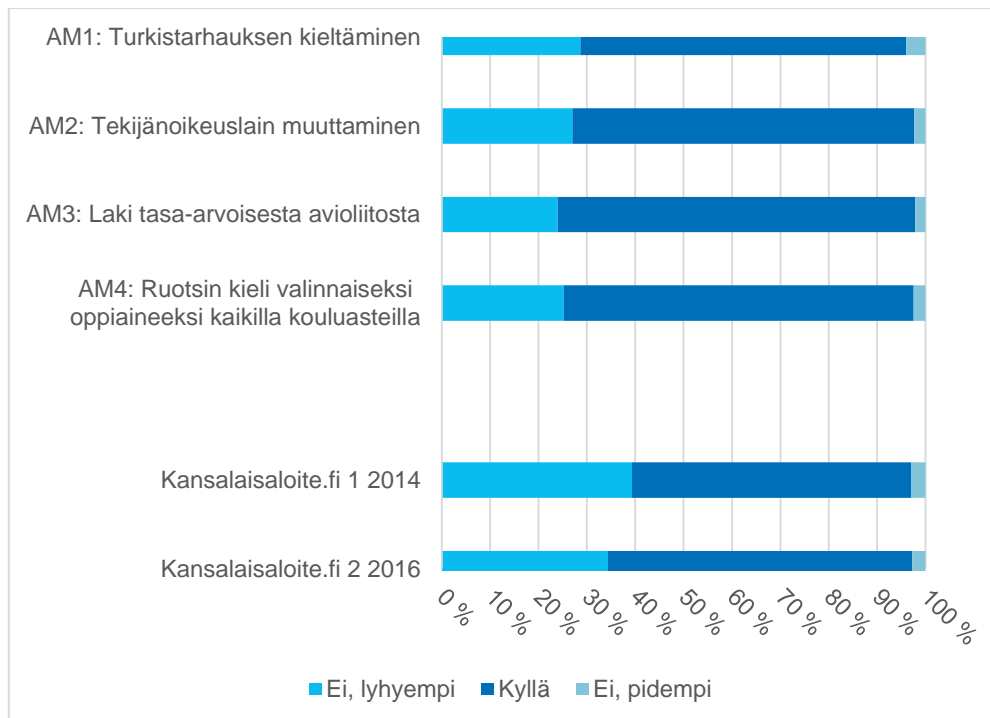
Kansalaisaloitetta koskevan tarkastelumme aluksi analysoimme kyselytuloksia koskien sitä, miten aloitteiden allekirjoittajat arvioivat instituutiota. Kysyimme Avoimen Ministeriön ja kansalaisaloite.fi -palvelun käyttäjiltä heidän näkemyksistään kansalaisaloitteen mahdollisista kehittämistarpeista. Käyttäjien näkemyksiä kysyttiin vaadittavasta allekirjoitusten määrästä (50 000) ja keräykseen käytettävissä olevasta ajasta (6 kuukautta). On huomattava, että nämä löydökset ovat ajalta, jolloin kansalaisaloitteiden käsittelytavat vielä etsivät muotoaan.

## Kuvio 5.1: Kansalaisaloitteiden kannattajien mielipiteet allekirjoitusrajasta ja keräysajasta

**Kansalaisaloitteen tekemiseksi on kerättävä 50000 allekirjoitusta. Onko 50000 allekirjoitusta mielestänne sopiva vaatimus kansalaisaloitteen tekemiseksi?**



**50000 allekirjoitusta on kerättävä kuuden kuukauden kuluessa. Onko kuusi kuukautta mielestänne sopiva aika vaaditun allekirjoitusten määrän keräämiseksi?**

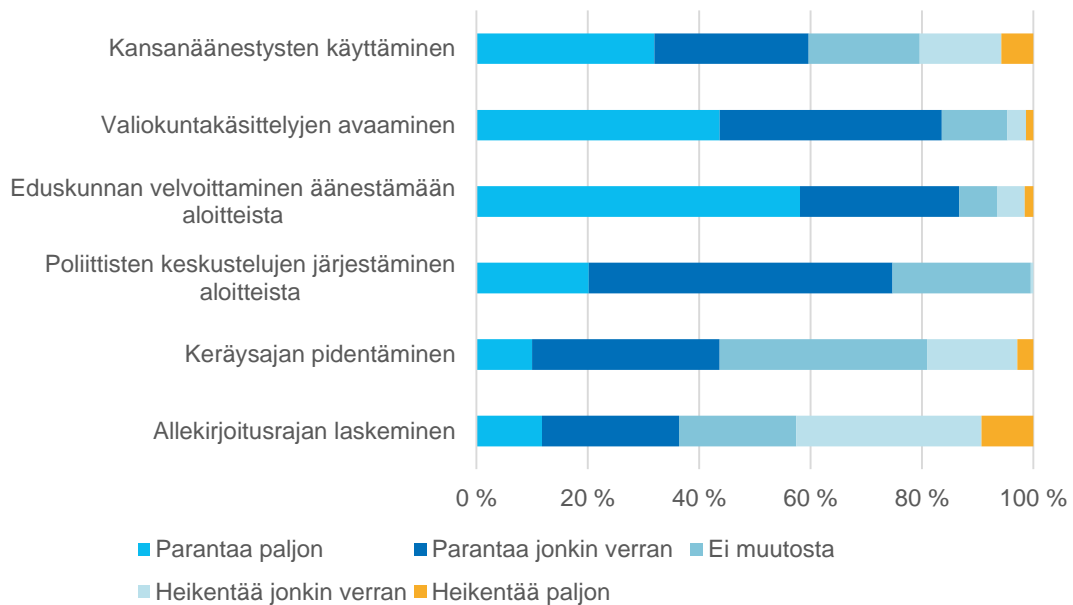


Lähteet: AM 1-4 ja KA 1-2

Tuloksista käy ilmi, että Avoimen Ministeriön käyttäjät olivat yleisesti tyytyväisiä sekä vaadittavien allekirjoitusten määrään että niiden keräämiseen käytettävissä olevaan aikaan. Kansalaisaloite.fi:n käyttäjistä osa olisi valmiimpi löyhempiin rajoituksiin, mikä johtuu todennäköisesti siitä, että suuri osa palvelussa käynnistetyistä aloitteista on kerännyt vain

vähän kannatusta, kuten luvussa 2 tuotiin esiin. Kovin akuuttia tarvetta muutoksille ei kuitenkaan katsottu olevan, sillä myös kansalaisaloite.fi:n vastaajista suurin osa on sitä mieltä, että nykyiset rajat ovat sopivia. Selvittääksemme tarkemmin näkemyksiä kehitysehdotuksista kysyimme Avoimen Ministeriön käyttäjiltä heidän mielipiteitään joukosta muita kansalaisaloitteen kehittämisehdotuksia. Tulokset käyvät ilmi kuviosta 5.2.

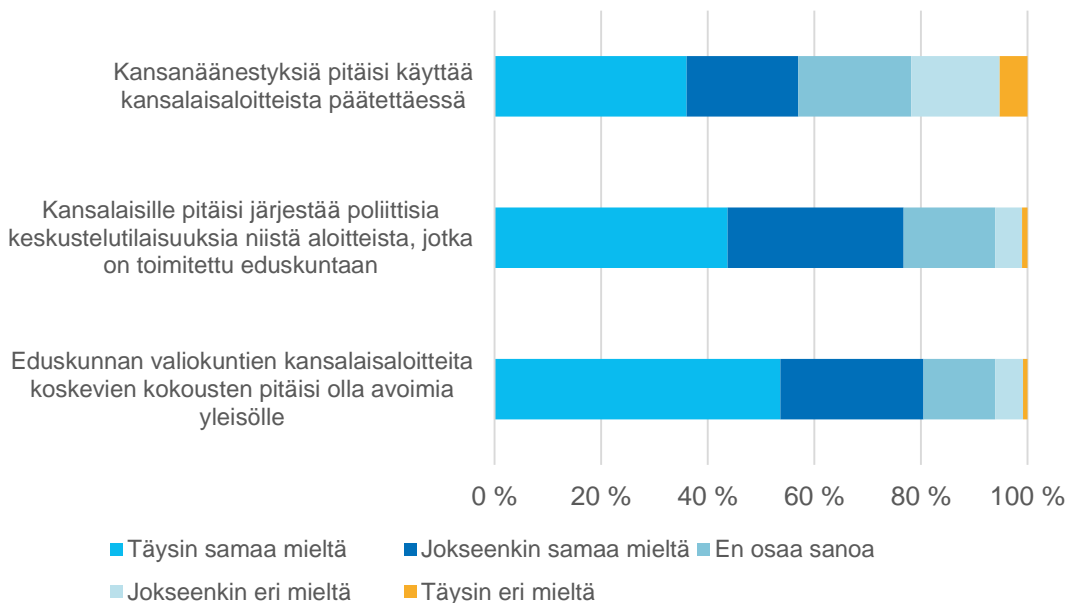
**Kuvio 5.2: Kansalaisaloitteiden kannattajien mielipiteet kansalaisaloitteen kehittämisestä, Avoin Ministeriö**



Lähde: AM5

Jälleen havaitaan, että allekirjoittajamäärän ja aikarajoituksen muuttamiselle on vain rajallinen tuki, ja itse asiassa tällaiset muutokset herättävät enemmänkin vastustusta Avoimen Ministeriön käyttäjien keskuudessa. Kaksi kehitysehdotusta kerää selvän enemmistön tukeen: ehdotus siitä, että eduskunnan pitäisi äänestää kaikista aloitteista, ja ehdotus siitä, että valiokuntakäsittelyjen pitäisi olla yleisölle avoimia. Tämä viittaa siihen, että ainakin tähän kyselyyn vastaajien mielestä aloitteiden käsittely kaipaisi lisää avoimuutta. Enemmistö vastaajista tukee myös ehdotusta aloitteita koskevien julkisten keskustelujen järjestämisestä sekä ehdotusta kansanäänestysten järjestämisestä aloitteista. Ainakin sis Avoimen Ministeriön käyttäjät haluaisivat olla enemmän mukana aloitteiden myöhemmissä käsittelyvaiheissa. Kaiken kaikkiaan voidaan sanoa, että päätöksentekoprosessien avaaminen olisi kansalaisaloitteen käyttäjien mielestä tervetullut tullut uudistus kansalaisaloitteeseen. Myös kansalaisaloite.fi:n käyttäjiltä kysyttiin samoja kysymyksiä, tosin hiukan eri tavoin muotoiltuina. Tulokset käyvät ilmi kuviosta 5.3.

**Kuvio 5.3: Kansalaisaloitteiden kannattajien mielipiteet kansalaisaloitteen kehittämisestä, kansalaisaloite.fi**



Lähde: KA 2

Kansalaisaloite.fi -palvelun käyttäjien vastaukset ovat hyvin samantyyppisiä kuin Avoin Ministeriö –kyselyn vastaukset. Erittäin suuri osa vastaajista tukee suurempaa avoimuutta ja kansalaiskeskustelua eduskuntakäsittelyyn menevistä aloitteista. Kumpikaan käsitellyistä kyselyistä ei toki edusta keskimääräistä väestöä, vaan poliittisesti aktiivisimpia ryhmiä. Molemmat kyselyt viittaavat siihen, että päätöksentekoprosessien avaaminen kansalaisille ja kansalaisten osallistaminen aloitteiden käsittelyssä olisivat tervetulleita uudistuksia kansalaisaloitteen käyttäjien keskuudessa.

### 5.1.2 Kansalaisaloitteen kehittämis ehdotusten arviointia

Suomalainen kansalaisaloiteinstituutio on rakennettu yhteensopivaksi viime perustuslain muutoksen yhteydessä vahvistetun parlamentarismin periaatteen kanssa. Kansalaisaloitteen kautta kansalaiset voivat vaikuttaa eduskunnan asialistaan, mutta viime kädessä eduskunta säätää lait. Kansalaisaloiteinstituution kehitysehdotuksista on käyty melko runsaasti julkista keskustelua aloitteen neljän vuoden historian aikana.

Kansalaisaloitteen perustuslakiin kirjatun allekirjoitusrajan osuvuudesta on keskusteltu paljonkin. Allekirjoitusten lukumäärän suhteen olisi löydettävä tasapaino siinä, että eduskunnan käsiteltäväksi tulee aloitteita säännöllisesti mutta ei kuitenkaan liikaa<sup>30</sup>. Ainakin käsiteltäväksi tulevien aloitteiden määrän tulisi olla suhteessa siihen, miten paljon resursseja aloitteiden käsittely kuluttaa suhteessa muihin eduskunnan käsittelemisiin asioihin.

Viime aikoina kansalaisaloitejärjestelmän ongelmana on pidetty niin sanottuja vasta-aloitteita, joista esimerkkinä on tasa-arvoisen avioliittolain hyväksymisen seurauksena tehty Aito avioliitto -aloite. Kritiikkiä ovat herättäneet myös huonosti valmistellut aloitteet, josta esimerkkinä voidaan pitää eduskunnan syksyllä 2016 käsittelemää aloitetta rikoksen syylistyneiden ulkomaalaisten karkottamisesta. Huonosti valmisteltujen aloitteiden ongelmaan ratkaisuna voisi periaatteessa olla se, että esimerkiksi oikeusministeriö voisi kommentoida aloitteiden puutteita ja tarvittaessa antaa juridista konsultaatiota aloitteen tekijöille. Tällainen järjestelmä edellyttäisi kuitenkin sitä, että ministeriölle annettaisiin lisäresursseja tähän tarkoitukseen. Järjestelmä ei välttämättä olisi kovinkaan mielekäs, koska vain hyvin harva



vireille pannuista aloitteista saa riittävästi kannatusta tuekseen. Lisäksi näillä keinoin voitaisiin korjata ainoastaan aloitteiden muodollisia ongelmia. Kuten kansalaisaloitteen valmistelun yhteydessä todettiin, Suomen lainsäädäntöjärjestelmään ei kovin hyvin istu lakiesitysten sisällöllinen ennakoarviointi, koska meillä ei ole siihen sopivia toimielimiä.

Kansalaisaloitteiden suhde perustuslakiin ja kansainvälisiin sopimuksiin sekä myös muihin aloitteisiin ja lainsäädännön kokonaisuuteen voidaan oikeastaan arvioida kunnolla vasta eduskuntakäsittelyn yhteydessä. Voidaankin väittää, että parlamentarismiin periaatteesta seuraa, että nimenomaan eduskunnan tehtävä on arvioida kansalaisaloitteet ja perustella niistä tekemänsä ratkaisu kansalaisille. Vaikka kansalaisilla on oikeus odottaa aloitteelleen huolellista käsittelyä, eduskunnalla on syytä säilyttää mahdollisuus varioida aloitteiden käsittelytapoja ja käyttää tarvittaessa normaalia kevyempää käsittelyprosessia aloitteeseen vastattaessa.

Suomen sähköistä allekirjoitusmahdollisuutta voitaisiin periaatteessa hyödyntää antamaan kansalaisille formaali mahdollisuus kansalaisaloitteen vastustamiseen<sup>31</sup>. Tämä todennäköisesti vähentäisi huomattavasti eduskuntaan etenevien kansalaisaloitteiden määrää mutta muuttaisi myös kansalaisaloitteen luonnetta. Muutos tekisi kansalaisaloitteesta ennemminkin kansalaisten keskinäisen julkisen keskustelun instrumentin kuin välineen tuoda kansalaisten ehdotuksia eduskunnan käsiteltäviksi. Tämä voisi puolestaan marginalisoida eduskunnan merkitystä kansalaisia puhuttavien asioiden julkisessa käsittelyssä.

Kansalaisten ja eduskunnan vuorovaikutusta voitaisiin sen sijaan parantaa, ja kansalaisaloite antaa tähän hyvät mahdollisuudet. Käsitksemme mukaan kansalaisaloitetta ja koko demokraattista järjestelmää ja sen toimijoita kohtaan tunnettua luottamusta voitaisiin parantaa pienehköillä toimenpiteillä. Valiokuntakäsittelyä voitaisiin yhdenmukaistaa siten, että kaikista aloitteista edellytetään mietintöä. Mikäli aloite on niin huonosti valmisteltu, ettei se voi antaa aihetta jatkotoimenpiteisiin, mietintö voisi yksinkertaisesti todeta tämän seikan. Yleensä valiokuntakäsittelyn läpinäkyvyyttä voitaisiin parantaa ja aloitteiden tekijöiden asemaa vahvistaa esimerkiksi antamalla heille mahdollisuus vastata kuultujen asiantuntijoiden lausuntoihin tai miksei myös valiokunnan mietintöön. Tällaiset toimet eivät muuttaisi parlamentarismiin perusperiaatetta tai vaatisi muita suuria uudelleenjärjestelyjä tai suurta resursien lisäystä.

Jos kansalaisaloitetta halutaan kehittää aina kansanäänestykseen johtavan täysaloitteen suuntaan, tämä on mahdollista toimintatapoja muuttamalla. Mikään nykyisissä säädöksissä ei estä eduskuntaa viemästä sopiviksi katsomiaan asioita kansanäänestykseen joko nimenomaisen kansanäänestykseen tähtäävän kansalaisaloitteen tai muussa muodossa asialistalle nostetun aloitteen pohjalta.

Jos eduskuntaan etenevien kansalaisaloitteiden määrää halutaan vähentää tai kenties lisätä, tämä lienee käytännöllisintä toteuttaa allekirjoittajamäärän korottamisen sijaan pidentämällä tai lyhentämällä allekirjoitusten keräysaikaa. Tämä ei edellyttäisi muutoksia perustuslakiin. Toki kansalaisaloitteeseen liittyvien perustuslain kohtiakin tulisi tarvittaessa voida tarkistaa. Esimerkiksi voitaisiin harkita, onko kansalaisaloitteiden tarpeen nykyisellä tavalla raueta muiden lakiesitysten tavoin vaalikauden päättyessä.

Kansalaisaloite on institutionalisoinut osallistumismuoto, jonka suomalaiset ovat ottaneet innokkaasti vastaan. Nähdäksemme kansalaisaloiteinstituutiota tulisi kehittää edelleen siihen suuntaan, mikä innoitti sen luomista. Pyrkimyksenä tulisi olla kansalaisten aktiivoinnin ja kansalaisten ja poliittisen järjestelmän vuoropuhelua edistäminen. Tämän periaatteen tulisi itse asiassa toteutua kansalaisaloitteen lisäksi myös kaikissa muissa kansalaisosallistumisen muodoissa. Kansalaisaloitteen tapauksessa olennaisinta olisi edesauttaa käsittelyprosessien avoimuutta ja kansalaisten aktiivista osallistumista prosessissa. Lisäksi voidaan toki pohtia, millaisia tukijärjestelmiä voitaisiin kehittää ehdotusten kehittelyyn, aloitteiden huolellisempaan valmisteluun sekä yleisesti lakiesityksissä puhuttavien vaikutusarviointien toteuttamiseen.

#### Fakta 6: Demokraattiset innovaatiot toistensa täydentäjinä – CIR eli kansalaisaloitteiden arviointijärjestelmä

Kansalaisosallistumisen eri muotojen yhdistämisestä on myönteisiä kokemuksia – onhan niillä eri tehtävät demokraattisissa järjestelmissä. Esimerkiksi kansalaisaloitteiden avulla tuodaan esille uusia asiakysymyksiä, deliberatiivisissa kansalaisfoorumeissa puntaroidaan kysymyksiin liittyviä näkökulmia ja kansanäänestyksissä tehdään päätöksiä.

Yksi kiinnostavimmista käytännöistä on kansalaisaloitteiden arviointijärjestelmä (*Citizens' Initiative Review, CIR*), joka on vuodesta 2009 ollut kiinteä osa Yhdysvaltojen Oregonin suoran demokratian käytäntöjä. Oregonissa, kuten muissakin Yhdysvaltojen läntisissä osavaltioissa, on vakiintunut, kansanäänestykseen johtava kansalaisaloitekäytäntö. Kansanäänestysten ongelmana on pidetty sitä, että äänestäjillä on usein melko heikot valmiudet arvioida aloitteita. Osasyynä tähän on ollut aloitteita koskevan luotettavan informaation puute, jolloin kaupallisen poliittisen kampanjoinnin ja siihen käytetyn rahan merkitys on korostunut.

Kansalaisaloitteiden arviointijärjestelmässä kansalaisaloitteet alistetaan eri väestöryhmiä edustavan kansalaisraadin arvioitaviksi. Kansalaisraati laatii aloitteesta lausuman, jossa esitetään raadin kannanotto aloitteeseen sekä keskeiset argumentit aloitteen puolesta ja sitä vastaan. Kansalaisraadin laatima lausuma jaetaan kaikille äänestäjille muun äänestysmateriaalin mukana.

Kansalaisaloitteiden arviointijärjestelmää koskevien tutkimusten mukaan äänestäjät käyttävät CIR:n äänestys suosituksia laajasti hyväkseen äänestyspäätöstä tehdessään. Lisäksi he pitivät CIR:ä jokseenkin yhtä luotettavana kuin osavaltion oikeuslaitosta ja luotettavampana kuin esimerkiksi vaaleilla valittua kansanedustuslaitosta.

Suomessa kansalaisaloitteet tulevat parlamentaariseen käsittelyyn ja erityisesti valiokuntien käsiteltäviksi, mikä tavallaan vastaa arviointijärjestelmän ideaa. Toki arviointijärjestelmää voisi soveltaa valiokuntakäsittelyn täydentäjänä. Arviointijärjestelmän kaltainen käytäntö olisi selvästi paikallaan neuvoo-antavien kansanäänestysten yhteydessä. Lisäksi kunnallisten ja jatkossa myös maakunnallisten aloitteiden arviointi kansalaisraadeissa voisi olla suositeltavaa. Valtuustoissa aloitteet kun jäivät usein pinnallisesti käsitellyiksi verrattuna eduskuntaan, jossa valiokuntalaitos mahdollistaa aloitteiden perusteellisen läpivalaisun.

Lähteet:

Gastil, John; Richards, Robert (2013): Making Direct Democracy Deliberative through Random Assemblies. *Politics & Society* 41(2): 253–281.

Gastil, John; Richards, Robert; Knobloch, Katie (2013): Vicarious Deliberation: How the Oregon Citizens' Initiative Review Influenced Deliberation in Mass Elections. *International Journal of Communication* 8, 62–89.

Warren, Mark E.; Gastil, John (2015): Can Deliberative Minipublics Address the Cognitive Challenges of Democratic Citizenship. *The Journal of Politics*, 77 (2): 582-574.

## 5.2 Kunta- ja maakuntataso

### 5.2.1 Kuntatason osallistumismuotojen kehittämisehdotuksia

Kun tarkastellaan koko Suomea, kansanäänestyksiä on järjestetty keskimäärin kymmenen valtuustokaudessa, mutta suurimman kuntaliitosaallon päätyttyä 2013 niiden käytössä on ollut tauko. Selvää on, että tulevaisuudessa kansanäänestyksen käyttö kuntaliitoshankkeiden työvälineenä vähenee, koska kuntaliitos ei ole enää ajankohtainen kysymys monenkaan kunnan agendalla. Toisaalta paine järjestää kunnallisia kansanäänestyksiä muista aiheista kasvanee sähköisen kuntalaisaloite.fi-palvelun myötä. Kunnallisten kansanäänestysten järjestämistä koskevaan lakiin kaavailut muutokset voivat myös lisätä niiden määrää, jos äänestyksiä voi jatkossa järjestää alue- ja kuntavaalien yhteydessä, ja myös kirjeitse (hallituksen esitysluonnos 31.8.2016). Kunnallisiin kansanäänestyksiin voitaisiin yhdistää myös muita osallistumismuotoja, kuten kuntalaisraateja. Kuntalaisia laajasti edustava raati voisi perehtyä kysymykseen keskiuertoäänestäjää perusteellisemmin ja tarjota äänestys suosituksia perusteluineen, Yhdysvalloissa käytössä olevan kansalaisaloitteiden arviointijärjestelmän tapaan (ks. fakta 6).

Kunnallisten kansanäänestysaloitteiden määrässä voidaan nähdä kasvua niinä valtuustokausina, jolloin Suomen hallitus toteutti laajaa kuntarakenteen uudistusohjelmaa. Muista kuin kuntaliitosaiheista aloitteita on kuitenkin tehty melko tasaisesti – vaikkakin harvakseltaan – 1990-luvulta lähtien. Sähköinen kuntalaisaloitepalvelu lisää yleisesti ottaen viereille tulevien valtuustokäsittelyyn tähtäävien aloitteiden sekä kansanäänestysaloitteiden määrää. Sähköisten aloitteiden aiheiden tarkastelun pohjalta voidaan kuitenkin myös arvioida, että jatkossa kuntalaisten aloitekanavia tullaan jatkossa käyttämään myös reaktion nopeasti valmisteltuihin kunnan päätöksiin ja erityisesti niiden vastustamiseen, kuten vastaanottokeskuksia koskevat aloitteet osoittavat. Tällaisten ”negatiivisten” aloitteiden kohdalla on erityisen tärkeää kiinnittää huomiota päättäjien ja kuntalaisten väliseen vuoropuheluun sekä päätöksen avoimeen valmisteluun, tai jos päätös on jo tehty, ainakin sen julkiseen perusteluun hallinnon legitimitietin säilyttämiseksi ja väkivaltaisen kansalaistottelemattomuuden ehkäisemiseksi.

Kansanäänestysaloitteiden suorat politiikkavaikutukset ovat jääneet Suomessa vaatimattomiksi, vaikka vuoden 1990 kuntalakia valmisteltaessa aloitteiden uskottiin velvoittavan valtuustoja poliittisesti. Voitaisiinkin pohtia, olisiko tarpeen ottaa käyttöön Ruotsin tapaan jokin allekirjoitusten määrä, jonka saavuttaessaan aloite johtaisi automaattisesti kunnalliseen kansanäänestykseen. Tämä saattaisi lisätä aloitteiden pohjalta järjestettyjä kansanäänestyksiä. Lisäksi myös kansanäänestysaloitteiden tekijöitä voitaisiin kuulla valtuustoissa valtiollisen kansalaisaloitteen tapaan. Tämä voisi vahvistaa niiden vaikutusta edustuksellisessa päätöksenteossa ainakin epäsuorasti mahdollistaen dialogin ja jonkinlaisen kompromissin aloitteen tekijöiden ja päättäjien välillä.

Muiden kertaluonteisten ja pysyväluonteisten osallistumiskeinojen kohdalla kunnissa voitaisiin kiinnittää entistä enemmän huomiota niiden inklusiivisuuteen. Vaikka kaikille avoimet tilaisuudet ovat yleisimmin käytössä, niiden kautta osallistuvat usein ne, joiden ääni kuuluu päätöksenteossa jo muutenkin. Nykyinen ja tuleva lainsäädäntö turvaa vanhusten, vammaisten ja nuorten vaikutusmahdollisuudet, mutta poliittisen osallistumisen eriytymisen ehkäisemiseksi olisi hyvä tunnistaa muutkin merkittävät riskiryhmät ja vähemmistöt kunnassa. Heidän vaikutusmahdollisuuksiaan voidaan parantaa perustamalla heitä edustavia toimielimiä, kohdistamalla vaikutustapahtumiin rekrytointia heihin tai varmistamalla edustavuus satunnaisotannalla. Toisaalta voidaan pohtia, onko esimerkiksi elinkeinoelämän edustajilla tarvetta olla oma vaikuttamistoimielin, koska tämän ryhmän näkemykset tulevat perinteisesti hyvin edustetuiksi päätöksenteossa.

Epämuodollisempien osallistumismuotojen vaikutus päätöksiin riippuu aina tapauksesta ja kuntalaismielipidettä käsittelevästä tahosta, mikä mahdollistaa ”rusinoiden poimimisen pulhasta”. Osallistumisen vaikuttavuutta päätöksiin voitaisiin kuitenkin edistää aktiivisesti erilaisin keinoin siinä vaiheessa, kun osallistumisprosessia suunnitellaan. Ensiksikin, kansalaismielipiteen ilmaiseminen mahdollisimman konkreettisesti ja selkeässä muodossa tekee sen käsittelystä helpompaa päättäjille ja viranhaltijoille. Kansanäänestykset ja kyselyt

esimerkiksi tuottavat selkeitä prosenttiosuuksia tiettyjen kysymysten puolesta ja vastaan. Kuntalaisraadeissa ja osallistuvassa budjetoinnissa konkreettiset esitykset ja rahoitettavat hankkeet listataan prosessin lopuksi julkilausumaan. Kuulemis- ja keskustelutilaisuuksissa esitettyjen mielipiteiden kirjaaminen on usein tilaisuuden järjestäjän vastuulla, mikä tekee niiden yhteenvedosta haastavampaa – sama pätee myös sähköisiin keskusteluforumeihin. Sen sijaan monet sähköiset osallistumiskanavat kuten aloitepalvelut ja karttasovellukset koostavat kansalaisten näkemykset helposti käsiteltävään muotoon.

Päätösvaikutuksia voidaan edistää myös määrittelemällä etukäteen, mikä lautakunta tai virasto vie kansalaisten mielipiteet eteenpäin, vai käsitelläänkö osallistumisen tuotokset valtuuston tasolla. Usein käsittelevä taho on luontevasti sama kuin kuntalaisten mielipiteitä selvittävä taho, esimerkiksi terveyspalveluja koskevassa asiakaskyselyssä terveystoimi. Joissakin tapauksissa kuten kuntalaisraadeissa aihe voi kuitenkin koskea useaa hallinnon-alaa, jolloin käsittelyvastuuta saatetaan väistellä, mikäli vastuista ei ole sovittu etukäteen.

Vaikutuksia voitaisiin vahvistaa myös sopimalla etukäteen, millaista vuorovaikutusta päättäjien ja osallistujien kesken tulee olemaan osallistumisen päätyttyä. Yksi tapa on päättää, että osallistumisen tuotoksena syntyneisiin kuntalaisten esityksiin vastataan julkisesti suullisessa tilaisuudessa, johon voivat osallistua kaikki kuntalaiset. Toinen vaihtoehto olisi julkaista kirjallinen vastine esimerkiksi kuntalaisraadın tuottamaan julkilausumaan. Tämän tyyppisillä vuorovaikutuksen muodoilla varmistetaan, että kansalaismielipiteen huomioiminen tai toisaalta kansalaisten esitysten huomioimatta jättäminen pohjautuu aitoihin perusteluihin ja että nämä perustelut ovat mahdollisimman läpinäkyviä.

Vaikka kuntademokratia pohjautuu Suomessa vahvasti edustuksellisiin instituutioihin, on kuntien tarjoamien osallistumiskeinojen valikoimaan kuulunut myös sellaisia, joissa delegoidaan etukäteen joko poliittista tai budjettivaltaa asianosaisille kuntalaisille – esimerkiksi koulujen johtokunnat, vuokratulojen yhteyshallinto ja jotkin aluelautakunnat. Voidaankin pitää hieman huolestuttavana sitä, että nimenomaan näiden osallistumismuotojen käyttö vaikuttaisi olevan vähenemässä. Valtuustoja voitaisiin rohkaista delegoimaan joissakin kysymyksissä todellista päätösvaltaa kuntalaisille erilaisilla osallistuvan demokratian muodoilla. Tämä saattaisi vahvistaa kuntalaisten asenteita kunnan hallintoa ja sen oikeudenmukaisuutta kohtaan, ja lisätä kuntalaisten kiinnostusta kuntapolitiikkaan. Luovutettaessa todellista päätösvaltaa jollekin osallistumismuodolle on erityisen tärkeää, että osallistujat edustavat mahdollisimman hyvin kunnan eri väestöryhmiä ja näkemyksiä, ja tämä valintaprosessi on läpinäkyvä. Näin kuntalaisten päätös nauttii myös mahdollisimman suurta kannatusta niiden keskuudessa, jotka eivät päässeet osallistumaan. Päätösvallan delegoiminen toimielimille yksittäisissä kysymyksissä tai kertaluonteisesti kuntalaisia edustavalle joukolle osallistuvan budjetoinnin tai kuntalaisraadın kautta ei heikentäisi valtuuston asemaa kunnan ylimpänä ja pääasiallisena päätöksentekuelimenä.

### 5.2.2 Näkökulmia osallistumiseen uudella maakuntatasolla

Perusteilla olevien maakuntien hallinnon kansanvaltaisuuden kannalta keskeisin instituutio on vaaleilla valittu valtuusto. Lisäksi maakuntiin kaavaillaan myös vastaavanlaisia osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia kuin mistä kuntalaissa on säädetty. Näistä ensimmäisenä mainittakoon maakuntien aloitejärjestelmät. Valtuustoaloitteen tekemiseksi edellytetään, että yksi prosentti maakunnan 15 vuotta täyttäneistä asukkaista tukee aloitetta. Kansanäänestysaloitteen tapauksessa edellytetään, että kolme prosenttia maakunnan asukkaista tukee aloitetta.

Maakuntalain luonnoksessa aloitteen tekijöiden asemaa esitetään vahvistettavaksi tarjoamalla heille mahdollisuus tulla kuulluksi maakuntavaltuustossa. Tällainen mahdollisuus olisi jatkossa syytä tarjota myös sekä kunnallisissa kansanäänestysaloitteissa että 2 prosentin kuntalaisaloitteissa. Kunnalliset ja maakunnalliset aloitteet jäänevät siltikin heikomiksi instrumenteiksi verrattuna valtakunnallisiin kansalaisaloitteisiin, koska valtuustojen rooli päätöksenteon valmistelussa on heikompi kuin eduskunnan rooli, jossa erityisesti valiokunnilla on todellista merkitystä lakiesitysten arvioimisessa.

Maakuntalaissa todetaan erityisesti, että maakunnissa toimisi jatkossa kunnissa jo lakisääteiset nuorisovaltuusto sekä vanhus- ja vammaisneuvostot. Näihin elimiin valittaisiin vähintään yksi edustaja jokaisesta alueen kunnan vastaavasta vaikuttamistoimielimestä. Lakiluonnos jättää maakunnille vapaat kädet päättää näiden toimielinten tehtävistä, mikä johtaa todennäköisesti siihen, että niiden vaikutukset päätöksentekoon jäävät yhtä vähäisiksi kuin kuntatason vastaavissa instrumenteissa. Aiemmin tässä raportissa esitettiin, että kuntien viranhaltijat arvioivat näillä toimielimillä olevan melko vähän vaikuttavuutta. Tämän taustalla voi olla näiden vähemmistöjä edustavien toimielinten monialaisuus, sillä niitä ei ole sidottu mihinkään tiettyyn toimialaan, vaan ne tuottavat esityksiä eri hallinnon sektoreille. Nämä lain velvoittamat osallistumismuodot eivät siksi riitä maakunnan asukkaiden vähemmistöjen osallistumiskanavaksi. Eri väestöryhmien äänen kuuluminen olisi turvattava kohdentamalla muihin osallistumismuotoihin liittyvää tiedotusta ja rekrytointia erityisesti niille asukkaille, joiden tiedetään olevan passiivisempia vaikuttajia, kuten nuoret, matalasti koulutetut ja maahanmuuttajat.

Osallistujien valintaan tulee yleisemminkin kiinnittää huomiota maakuntatason osallistumismuodoissa. Vähemmistöryhmiä edustavat toimielimet nähdään lakiluonnoksen mukaan kuntien vastaavien toimielinten katto-organisaatioina, joihin ei siten voisi osallistua kuka tahansa tähän ryhmään kuuluva yksittäinen asukas. Edustamista ei tulisi kuitenkaan kettjuttaa tällä tavalla kaikissa osallistumismuodoissa, sillä yksittäisillä kansalaisilla on oikeus vaikuttaa myös suoraan maakuntien tehtäväalueita koskevaan päätöksentekoon, esimerkiksi kyselyiden tai asiakas- ja kansalaisraatien kautta. Mahdollisena poikkeuksena voidaan mainita osallistuva budjetointi, joka kansainvälisten kokemusten perusteella sopii hyvin myös aluetasolle. Siinä lopullisen päätöksen tekevän raadin edustajat voitaisiin valita esimerkiksi kuntien budjettikokousten osallistujien keskuudesta.

Maakuntalain luonnoksessa on erikseen mainittu keskustelu- ja kuulemistilaisuudet, asukasraadit sekä palvelujen yhteissuunnittelu. Maakuntastrategiassa tulee lisäksi täsmentää asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Maakuntalain luonnoksessa korostetaan myös asiakasosallisuutta sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen järjestämisessä. Nämä osallistumismuodot ovat jatkossa hyvinkin merkittäviä maakuntien vastatessa näistä palveluista. Asiakkaiden osallistamisessa voi kyselyjen lisäksi olla suositeltavaa soveltaa asiakasraatien kaltaisia fasilitoituja osallistumismuotoja, jotka mahdollistavat aidon vuorovaikutuksen sekä ideoiden kehittelyn. Näissäkin kertaluonteisissa osallistumismuodoissa tulisi taata se, että päätöksistä vastaavat tahot antavat vastineensa osallistuville kansalaisille. Ideaalitapauksessa osallistumisfoorumien ja päätöksentekijöiden vuorovaikutus olisi kaksisuuntaista.

Myös maakunnille tulevat tehtäväalueet vaikuttavat siihen, millaiseksi alueellisen tason kansalaisosallistuminen muotoutuu. Maakuntalain luonnoksessa luetellaan 22 tehtävää, joita maakunnat hoitaisivat. Aloiteinstituutioilla alueiden asukkaat voisivat siis pyrkiä vaikuttamaan kaikkia näitä aihepiirejä koskevaan päätöksentekoon. Aloiteinstrumenttien tunnetuksi tekemisessä menee luonnollisesti oma aikansa, mutta kuntatason kokemusten perusteella maakuntatason aloitteiden voidaan olettaa koskevan esimerkiksi liikennejärjestelyjä, maakunnan identiteettiä, liikunnan edistämistä ja ympäristön suojelua. Kuntatasolla sosiaali- ja terveyspalveluja koskevat aloitteet eivät ole olleet yleisimpien aihepiirien joukossa, mutta niitäkin koskevat aloitteet saattavat yleistyä päätöksenteon siirtyessä kauemmaksi yksittäisestä kansalaisesta maakuntatasolle.

Useat maakuntien tulevista tehtävistä ovat sellaisia, joita koskevaan päätöksentekoon on jo kytketty kansalaisosallistumisen kanavia sekä kuntatasolla Suomessa että aluetasolla muissa maissa. Rakennetun ympäristön suunnittelussa, kaavoituksessa ja liikennejärjestelyissä voitaisiin käyttää erityisesti yhteissuunnittelutilaisuuksia ja työpajoja, kansalaisraateja ja karttasovelluksia. Sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden suunnittelussa taas on saatu hyviä kokemuksia kyselyjen ja asiakasraatien käytöstä. Maakuntien tehtäväalueista myös ympäristötietouden parantamisessa ja turvallisuusstrategian jalkauttamisessa voitaisiin hyödyntää asukkaiden kokemuspohjaa ja ideoita. Demokraattiset innovaatiot, jotka edistävät uuden maakunnan eri puolilla asuvien asukkaiden kommunikaatiota, voivat auttaa myös maakunnan identiteetin ja yhteisöllisyyden rakentumisessa. Koska asukkaat luultavasti samastuvat aluksi vahvasti omiin kuntiinsa, ”maakunnan edun” määrittäminen laajemmissa päätöksissä vaatii laajaa vuorovaikutusta niin valtuutettujen kuin asukkaidenkin kesken.

Oman haasteensa maakuntatason osallistumismahdollisuuksille asettavat alueen maantieteellinen laajuus ja asukkaiden suuri lukumäärä. Kunnissa yleisimpiä asukkaiden konsultoinnin muotoja ovat keskustelu- ja kuulemistilaisuudet, joiden järjestämistä ei pitkien välimatkojen takia voida kuitenkaan maakuntatasolla pitää järkevimpänä tapana kerätä asukkaiden mielipiteitä. Maakuntatasolla korostuvatkin osallistumisen vaatimat resurssit ja saavutettavuus. Kansalaisraateja ja osallistuvaa budjetointia voidaan suositella siitä syystä, että niissä osallistujat sitoutetaan osallistumisprosessiin, sillä he ilmoittautuvat etukäteen sekä saavat henkilökohtaisen kutsun ja kompensaation käyttämästään ajasta. Kaikille avoimista osallistumismuodoista parhaiten voidaan ajatella toimivan sähköisten kyselyiden, keskustelufoorumien, aloiteinstrumenttien ja muiden sähköisten kanavien, joihin voi osallistua virtuaalisesti kotona. Virtuaalinen osallistuminen ei kuitenkaan sovi kaikille ikäryhmille, jolloin asukkaat voidaan tavoittaa asuinpaikasta riippumatta esimerkiksi postitettavilla kyselyillä tai järjestämällä keskustelutilaisuuksien sarjoja eri puolilla maakuntaa.



## 6. YHTEENVETO: UUSIEN OSALLISTUMIS- MUOTOJEN KÄYTTÖ JA MERKITYS SUOMESSA

Suomessa on erilaisia kansalaisosallistumisen instituutioita ja käytäntöjä sekä valtakunnallisella että paikallisella tasolla, ja vuodesta 2019 alkaen myös maakunnallisella tasolla. Perustuslaissa määritellään valtiollisen tason neuvoo-antava kansanäänestys ja kansalaisaloite. Kansallisen tason osallistumisväylistä mainittakoon myös oikeusministeriön demokraatiaportaalit <http://www.demokratia.fi/>, jonka alla on erilaisia lausuntopalveluja. Lisäksi portaalin kautta voi tehdä kuntalaisaloitteita sekä kunnallisia kansanäänestysaloitteita. Kansallisella tasolla on myös toteutettu kokeiluja esimerkiksi joukkoistamisesta lainvalmistelun osana sekä deliberatiivisesta kansalaisosallistumisesta.

Oikeusministeriön ylläpitämän [www.kansalaisaloite.fi](http://www.kansalaisaloite.fi) -sivuston mukaan toistaiseksi on pantu vireille jo yli viisisataa kansalaisaloitetta. Tällainen hallinnon tarjoama verkkoalusta allekirjoitusten keräämiselle on ainutlaatuinen maailmassa, ja se mahdollistaa kansalaisaloitteiden tekemisen myös vähemmän resursoituille järjestöille ja ryhmittymille. Elokuuhun 2016 mennessä eduskuntakäsittelyyn on tullut 13 aloitetta. Toistaiseksi eduskuntakäsittely on saatu päätökseen yhdeksästä aloitteesta. Näistä ainoastaan yksi, aloite tasa-arvoisesta avioliittolaista, on hyväksytty eduskunnassa. Tosin kolmen muunkin kansalaisaloitteen tapauksessa eduskunta on suositellut hallituksen ryhtyvän joihinkin aloitteen päämäärien suuntaisiin toimiin.

Valtakunnan tason kansalaisaloite on osoittautunut erityisen suosituksi ja laajasti käytetyksi osallistumiskanavaksi. Keväällä 2015 tehdyn kansallisen vaalitutkimuksen mukaan lähes 80 prosenttia vastaajista oli täysin tai jokseenkin sitä mieltä, että kansalaisaloite on edistänyt demokratian toimivuutta Suomessa. Saman kyselytutkimuksen mukaan 35 prosenttia vastaajista on allekirjoittanut yhden tai useamman kansalaisaloitteen. 45 prosenttia vastaajista voisi allekirjoittaa kansalaisaloitteen jatkossa, vaikka ei toistaiseksi olekaan näin tehnyt. Ainoastaan 20 prosenttia kansalaisista ei ole allekirjoittanut kansalaisaloitteita, eikä tekisi niin jatkossakaan. Kansalaisaloite on aktivoinut erityisesti nuoria kansalaisia, mikä on poikkeuksellista verrattuna esimerkiksi vaaliosallistumiseen.

Kansalaisaloitteiden eduskuntakäsittelyyn on alusta alkaen liittynyt ristiriitaisia odotuksia. Erityisen selkeästi tämä oli nähtävissä siinä keskustelussa, jota käytiin vuonna 2013, kun ensimmäinen, turkistarhauksen kieltämistä koskeva, kansalaisaloite tuli eduskuntakäsittelyyn. Kansanedustajat ovat kuitenkin periaatteessa suhtautuneet myönteisesti kansalaisaloitteisiin, ja toistaiseksi tehdyistä aloitteista on laadittu valiokuntamietinnöt, joista on pääsääntöisesti äänestetty täysistunnoissa. Kansalaisaloitteet ovat lisänneet paineita lisätä valiokuntakäsittelyn avoimuutta ja läpinäkyvyyttä. Jossain määrin kansalaisaloitteet ovat myös korostaneet yksittäisten kansanedustajien roolia, koska heille on usein annettu vapaat kädet kansalaisaloitteista päätettäessä.

Kuntalaki määrittelee neuvoo-antavasta kunnallisesta kansanäänestyksestä, jonka järjestämisestä päättää kunnan valtuusto. Samassa laissa määritellään myös kunnallinen kansanäänestysaloite, jonka voi tehdä vähintään viisi prosenttia – kesäkuusta 2017 lähtien neljä prosenttia – 15 vuotta täyttäneistä kunnan asukkaista. Valtuuston on viipymättä päätettävä, toimitetaanko aloitteessa tarkoitettu kansanäänestys. Vastaavasti kaksi prosenttia kunnan asukkaista voi tehdä valtuuston käsiteltäväksi tulevan aloitteen. Vuosina 1991–2012 on järjestetty yhteensä 60 kunnallista kansanäänestystä ja tehty 59 kansanäänestysaloitetta. Peräti 55 kaikista kunnallisista kansanäänestyksistä (92 prosenttia) on koskenut kuntaliitoksia. Kunnallisten kansanäänestysten tuloksia valtuustot ovat noudattaneet noin 80 prosentissa tapauksista. Kunnallisista kansanäänestysaloitteistakin suuri osa (40 prosenttia) on koskenut kuntaliitoksia, mutta myös liikennejärjestelyjä ja kouluverkkoa koskevat aloitteet ovat olleet yleisiä. Kansanäänestysaloitteista vain kahdeksan on johtanut kansanäänestykseen, eli valtuustot ovat hylänneet valtaosan (86 prosenttia) aloitteista<sup>32</sup>.

Uusi kuntalaki edellyttää myös, että kunnissa on nuorisovaltuusto sekä vanhus- ja vammaisneuvostot. Jatkossa nämä toimisivat myös maakuntien tasolla. Laki mahdollistaa

myös alueellisten toimielinten perustamisen edistämään kunnan osa-alueiden asukkaiden vaikutusmahdollisuuksia. Näiden osallistumismuotojen lisäksi laki kannustaa kuntia soveltamaan erilaisia osallistumismuotoja. Suomen kunnissa onkin ollut käytössä erilaisia kuntalais- ja käyttäjäkyselyjä, kuntalais- ja käyttäjäraateja, osallistuvaa budjetointia ja niin edelleen. Tällaiset osallistumismuodot eroavat toisistaan sen suhteen, ovatko ne pysyviä vai kertaluonteisia ja miten paljon niihin liittyy kansalaisten välistä puntaroivaa keskustelua eli deliberaatiota vai rekisteröidäänkö niissä ainoastaan yksittäisten kuntalaisten mielipiteitä.

Suomessa kansalaisosallistumisen muodot ovat neuvoa-antavia, toisin sanoen lopullinen päätösvalta säilyy aina vaaleilla valituilla edustajilla. Tällöin keskeiseksi kysymykseksi muodostuu se, miten uudet osallistumismuodot suhteutuvat päätöksentekoon edustuksellisilla areenoilla tai kuntien ja valtion hallinnossa. Erityisesti kansalaisaloitteet ja kansanäänestykset ovat osallistumismuotoja, jotka vaaleilla valittujen edustajien on lain mukaan käsiteltävä. Neuvoa-antavien osallistumismuotojen vaikutukset päätösten sisältöihin jäävätkin helposti vähäisiksi, jos kansalaismielipiteen käsittelystä ei ole olemassa sääntelyä tai siitä ei ole sovittu muulla tavalla etukäteen päättäjien ja viranhaltijoiden kanssa.

Periaatteessa voisi ajatella, että päätöksentekijät ovat avoimempia kansalaisten näkökulmille silloin, kun kansalaisosallistuminen perustuu heidän omaan aloitteeseensa. Tällöin ainakin ollaan vastaamassa päätöksentekijöiden itsensä määrittämään ongelmaan, joten he ovat todennäköisesti valmiiksi motivoituneita kuuntelemaan esimerkiksi asiakasraadin kautta osallistuvia kansalaisia. Toisaalta ongelmaksi voi tällöin muodostua se, että päätöksentekijät poimivat kansalaisten antamista suosituksista ”rusinat pullasta”, toisin sanoen valikoivat ne ehdotukset ja suositukset, jotka sopivat heidän ennakkokäsityksiinsä.

Alhaalta ylöspäin suuntautuvien kansalaisosallistumisen muotojen kohdalla tilanne on vieläkin monimutkaisempi. Tällaisia kansalaisosallistumisen muotoja voidaan käyttää haastamaan päätöksentekijöitä, koska niiden avulla tuodaan uusia asiakysymyksiä päätöksenteon agendalle ja yritetään estää tai kumota tekeillä olevia päätöksiä. Kansalaisten omasta aloitteesta lähtevät osallistumismuotoihin sisältyy myös enemmän yllätystekijöitä: päättäjät eivät tiedä etukäteen milloin, tai mistä aiheesta kansalaiset haluavat ottaa kantaa. Päätöksentekijät saattavatkin mielellään pyrkiä ohittamaan tämältyypiset mielipiteiden ilmaukset. Kunnalliset kansanäänestysaloitteet ovat esimerkkinä tällaisista osallistumismuodoista.

Osallistuvat kansalaiset saattavat puolestaan turhautua, mikäli päätöksentekijät jättävät heidän näkemyksensä huomioimatta. Yllä esitettyjen havaintojen valossa tämä näyttäisi olevan riskinä erityisesti kunnallisissa kansanäänestysaloitteissa, jotka ovat varsin harvoin johtaneet kansanäänestyksiin. Toisaalta valtiollisen tason kansalaisaloitetta koskeva tutkimus osoittaa, että aloitteiden käsittelytavalla voidaan vähentää tällaista turhautumista<sup>33</sup>. Se, että aloitteen kannattajat kokevat menettelytapojen olevan reiluja, estää poliittisiin päätäjiin kohdistuvan luottamuksen vähenemistä silloinkin, kun aloite hylätään.

Valtakunnan tason kansalaisaloitteiden valiokuntakäsittely varmistaa sen, että eduskunta muodostaa aloitetta koskevan perustellun kannan. Olisi siis varmistettava, että valiokunnilla on edellytyksiä ja tahtoa aloitteiden huolelliseen käsittelyyn, ja myös pohdittava tapoja eduskuntakäsittelyn kehittämiseen dialogisempaan suuntaan. Myös kunnissa ja jatkossa myös maakunnissa olisi syytä luoda käytäntöjä, joissa edustajia veloitetaan vastaamaan kansalaisten aloitteisiin ja muihin osallistumisen tuotoksiin. Maakuntalain luonnokseen tehtyä kirjausta siitä, että aloitteen tekijöitä tulisi kuulla maakuntavaltuustossa, voidaankin pitää oikeansuuntaisena. Myös kertaluontoisemmissa kokeiluissa, esimerkiksi vaikkapa kansalaisraadeissa, päätöksentekijöiden tulisi antaa osallistuville kansalaisille vastineet. Ideaalitapauksessa pitäisi pyrkiä aina kaksisuuntaiseen vuorovaikutukseen osallistuvien kansalaisten ja päätöksentekijöiden välillä.

Uusien osallistumismuotojen käyttö on selvästikin lisääntynyt Suomessa viime vuosien aikana, ja erityisesti kansalaisaloite on osoittautunut hyvinkin suosituksi vaikutuskanavaksi. Tästä huolimatta Suomi on edelleen leimallisesti edustuksellinen demokratia, jossa poliittisista päätöksistä vastaavat viime kädessä vaaleilla valittavat edustajat. Tässä suhteessa uudet osallistumismuodot eivät ole aiheuttaneet ratkaisevia muutoksia poliittisen järjestelmämme perusluonteeseen. Uusia osallistumismuotoja kuitenkin tarvitaan lisäämään kansalaisten ja päätöksentekijöiden välistä vuorovaikutusta vaalien välillä. Niiden vaikutukset



päätöksenteon laatuun ja kansalaisten käsitykseen poliittisesta järjestelmästä riippuvat kuitenkin siitä, miten avointa ja selkeää tämä vuorovaikutus on.

# LIITE 1: OSALLISTUMISMUOTOJEN VERTAILU

Taulukko L1.1: Uusien osallistumismuotojen vertailu

	Kuka määrittelee agendan?	Ketkä saavat osallistua?	Miten kansalaismielipide muodostetaan?	Päätösvalta	Internetin rooli
<b>Suora demokratia</b>					
<b>Kansanäänestys</b>	Eduskunta / kunnanvaltuusto	Kaikki äänioikeutetut	Äänten yhteenlasku	Neuvoa-antava, edustuksellisella elimellä käsittelevollisyys	Kampanjointi ja julkinen keskustelu
<b>Kunnallinen kansanäänestysaloite</b>	Kuntalaiset	Kaikki kunnan yli 15-v. asukkaat	Kannatusilmoitusten yhteenlasku	Neuvoa-antava, valtuustolla käsittelevollisyys	Kannatusilmoitusten keräys kuntalaisaloite.fi:ssä, kampanjointi ja julkinen keskustelu
<b>Sisällöllinen kansalaisaloite / valtuustokäsittelyyn tähtäävä aloite</b>	Kansalaiset / kuntalaiset	Kaikki äänioikeutetut / kaikki kunnan yli 15-v. asukkaat	Kannatusilmoitusten yhteenlasku	Neuvoa-antava, edustuksellisella elimellä käsittelevollisyys	Kannatusilmoitusten keräys kansalaisaloite.fi:ssä / kuntalaisaloite.fi:ssä, kampanjointi ja julkinen keskustelu
<b>Kuntalaisaloite</b>	Kuntalaiset	Kaikki kunnan asukkaat	Yhden kuntalaisen mielipiteen pohjalta	Neuvoa-antava, valtuustolla tiedoksisaanti-oikeus	Aloitteen tekeminen kuntalaisaloite.fi:ssä tai kunnan omilla sivuilla
<b>Muut osallistumismuodot</b>					
<b>Keskustelu- tai kuulemistilaisuus</b>	Kunnanvaltuusto, hallinto	Kaikki halukkaat	Päätäjien/viranhaltijoiden tulkinta keskustelussa esitetyistä mielipiteistä	Neuvoa-antava, ei velvoita käsitelyä valtuustossa tai hallinnossa	Tiedotus
<b>Yhteissuunnittelutilaisuus tai työpaja</b>	Valtuusto, hallinto	Kaikki halukkaat	Päätäjien/viranhaltijoiden tulkinta fasilitoidussa keskustelussa esite-	Neuvoa-antava, ei velvoita käsitelyä valtuustossa tai hallinnossa	Tiedotus

			tyistä mielipiteistä, äänestäminen		
<b>Kansalaisraati / kuntalaisraati</b>	Eduskunta, ministeriö / Valtuusto, hallinto	Edustava joukko kansalaisia (satunnaisotannalla valittu)	Fasilitoitu keskustelu, äänestämisen	Neuvoa-antava, ei velvoita käsittelemään valtuustossa tai hallinnossa	Tiedotus, osallistujien keskinäinen kommunikaatio
<b>Osallistuva budjetointi</b>	Valtuusto, hallinto	Kaikki halukkaat (budjettikouksista valitut edustajat)	Fasilitoitu keskustelu, äänestämisen	Delegoitu päätösvalta tietystä rahasummasta	Tiedotus, keskustelu; äänestäminen
<b>Kuntalaispalautte</b>	Kuntalaiset	Yksi kunnan asukas	Yhden kuntalaisen mielipiteen pohjalta	Neuvoa-antava, ei käsittelemään velvollisuutta	Mahdollista tehdä sähköisen palauttekanavan kautta
<b>Mielipidekysely / asiakaskysely</b>	Valtuusto, hallinto / palvelun järjestäjä	Kaikki asukkaat / palvelun käyttäjät	Mielipiteiden yhteenlasku	Neuvoa-antava, ei käsittelemään velvollisuutta	Tiedotus, sähköinen kyselylomake
<b>Neuvostot, toimielimet, asiakasraadit ja johtokunnat</b>	Valtuusto tai hallinto, palvelun järjestäjä, kuntalaiset	Edustava joukko väestöryhmään kuuluvia kuntalaisia tai asianosaisia (palvelun käyttäjät, alueen tai vuokratalon asukkaat)	Fasilitoitu keskustelu, äänestämisen	Neuvoa-antava, voi olla delegoitua päätösvaltaa (koulujen johtokunnat, vuokratilojen yhteishallinto, alueellinen toimielin)	Tiedotus, rekrytointi
<b>Karttapohjainen sovellus</b>	Hallinto	Kaikki halukkaat	Kartta-visualisointi (viranhaltijoiden tulkinta osallistujien keskustelusta)	Neuvoa-antava, ei käsittelemään velvollisuutta	Osallistuminen tapahtuu kokonaan internetissä
<b>Keskustelupalsta internetissä</b>	Valtuusto, eduskunta tai hallinto; kuntalaiset	Kaikki halukkaat	Päätäjien/viranhaltijoiden tulkinta osallistujien mielipiteistä	Neuvoa-antava, ei käsittelemään velvollisuutta	Osallistuminen tapahtuu kokonaan internetissä

## LIITE 2: KÄYTETYT AINEISTOT

Tässä liitteessä esitellään raportissa käytetyt aineistot. Tekstissä käytetyt lyhenteet on merkitty suluissa aineiston nimen perään.

### **Suomen eduskuntavaalitutkimus 2015 (FNES2015)**

FNES2015 on kysely, joka tehtiin edustavalle otokselle Suomen kansalaisia vuoden 2015 eduskuntavaalien jälkeen (n=1602). Tässä raportissa kyselyä käytetään selvittäessä asenteita erilaisia osallistumismuotoja kohtaan, mukaan lukien valtiollisen tason kansalaisaloite. Lisätietoja kyselystä täältä:

<http://www.vaalitutkimus.fi/fi/index.html#eduskuntavaalitutkimus-2015>

### **Kyselyt kansalaisaloite.fi-palvelussa (KA1 & KA2)**

Toteutimme kansalaisaloite.fi-palvelussa kaksi erillistä kyselyä, joilla selvitettiin palvelun käyttäjien asenteita. Ensimmäinen kysely tehtiin tammi-maaliskuussa 2014 (KA1, n=791) ja toinen kysely huhti-toukokuussa 2016 (KA2, n=481). Näissä kyselyissä selvitettiin sekä käyttäjien mielipiteitä kansalaisaloite.fi-sivustosta että asenteita kansalaisaloitteita kohtaan yleisesti. Kysyimme myös mielipiteitä erilaisista kansalaisaloitetta koskevista kehitysehdo- tuksista. Palvelun käyttäjiä ohjattiin kyselyyn klikkaamalla banneria palvelun etusivulla, ja vastaukset kerättiin sähköisesti Webropol-ohjelmistolla.

### **Kyselyt Avoin Ministeriö -palvelussa (AM1-AM5)**

Aktiivisesti kansalaisaloitteita käyttävien kansalaisten asenteita tutkittiin useilla kyselyillä Avoin Ministeriö -sivustolla. Toteutimme kyselyt sen jälkeen, kun eduskunta oli tehnyt päätöksensä seuraavista kansalaisaloitteista: Turkistarhauksen kieltäminen (AM1, n=1419), Järkeä tekijänoikeuslakiin (AM2, n=1022), Tahdon2013 (AM3, n=930) ja Vapaa kielivalinta (AM4, n=809). Näissä kyselyissä selvitettiin sivuston käyttäjien näkemyksiä kutakin aloitetta koskeneesta päätöksentekoprosessista. Näiden lisäksi toteutettiin yleisempi kysely, jossa selvitettiin yleisempiä asenteita kansalaisaloitteita ja niiden kehitysehdoituksia kohtaan. (AM5, n=451). Avoimen Ministeriön käyttäjiä ohjattiin kyselyyn palvelun etusivulla olleen bannerin avulla, ja seuraavat kyselyt lähetettiin niille, jotka antoivat luvan jatkoyhteydenottoon. Vastaukset kerättiin sähköisesti Åbo Akademin e-lomakeohjelmistolla (<https://survey.abo.fi>).

### **Kaikki mukaan -järjestökysely**

Valtioneuvoston kanslian rahoittama tutkimushanke Kaikki Mukaan – Avoin hallinto ja uudet osallistumismuodot lähetti vuosina 2015–2016 kyselyn 3356 suomalaiselle järjestölle koskien näiden osallistumista säädösvalmisteluun. Kohteena olivat valtakunnalliset, vaikuttamaan pyrkivät suomalaiset järjestöt, joiden löytämisessä ja tunnistamisessa oli hyödynnetty useita eri lähteitä. Kyselyyn vastasi 1845 järjestöä vastausprosentin ollessa näin 55,0. Vastausten perusteella kohdejoukkoon kuuluvaksi rajattiin lopulta 1509 järjestöä.

### **ARTTU-Kuntalaistutkimus 2011 (ARTTU11)**

Kuntalaisten asenteita demokratiaa ja päätöksenteon prosesseja kohtaan tutkittiin Kuntaliiton vuonna 2011 keräämän ARTTU-kuntalaistutkimusaineiston avulla. Kysely lähetettiin 40 tutkimuskuntaan, jotka edustavat hyvin suomalaista kuntakenttää. Kyselyyn vastasi yhteensä 11 268 henkilöä, ja vastausprosentti oli 40,1. Kyselylomakkeet lähetettiin joka kunnasta poimitulle satunnaisotokselle postitse, ja vastaukset kerättiin syys-joulukuussa 2011. Lisätietoja täällä:

<http://www.kunnat.net/fi/palvelualueet/projektit/arttu/tutkimusmoduulit/demjoh/kuntalaistutkimus/Sivut/default.aspx>

### **Kuntalaisosallistumisen muodot 2011 & 2015 (KOM)**

Selvitimme kuntien tarjoamia uusia osallistumiskanavia vuonna 2011 ja 2015 edustavasta otoksesta kuntia kerättyllä kyselyaineistolla. Samassa kyselyssä selvitettiin myös viranhaltijoiden arvioita uusien osallistumismuotojen vaikutuksista kunnan päätöksiin. Tiedot kerättiin hallintopäälliköille tai vastaaville johtaville viranhaltijoille suunnatulla kyselyllä sähköpostitse sekä Webropol-ohjelmalla. Kysely lähetettiin kaikille ARTTU-ohjelman kunnille (ks.

ARTTU11), ja tiedot saatiin 31 kunnasta, jotka edustavat Suomen kuntakentän eri kuntatyyppisiä asukasluvun, sijainnin, kielisuhteiden ja hallinnollisen historian suhteen. Vastaukset kerättiin syys-joulukuussa 2015.

#### **Kunnalliset kansanäänestysaloitteet 1990–2012 (KKA)**

Kunnallisten kansanäänestysaloitteiden käytöstä ei ole Suomessa systemaattista tilastoa, kuten kunnallisista kansanäänestyksistä. Selvitimme kunnissa tehtyjen kansanäänestysaloitteiden määrää ja aiheita vuosina 1990–2012 systemaattisella katsauksella maakuntalehtien ja valtakunnallisten sanomalehtien sähköisiin arkistoihin sekä Yleisradion uutisarkeistoon. Täydensimme aineistoa lisäksi aiempien suomalaista suoraa demokratiaa koskevien tutkimuksien mainitsemilla esimerkeillä.

## LÄHTEITÄ JA LISÄTIETOA

- Allardt, Erik ja Pesonen, Pertti. 1960. Citizen participation in political life in Finland. *International Social Science Journal* 12.
- Bowler, Shaun ja Donovan, Todd. 2002. Democracy, Institutions and Attitudes about Citizen Influence on Government. *British Journal of Political Science* 32(2), s. 371-390.
- Christensen, Henrik Serup. 2012. *Verkkodemokratia Suomen kunnissa*. Turun kaupungin tutkimuskatsauksia 4a/2012.
- Christensen, Henrik Serup, Karjalainen, Maija; Nurminen, Laura. 2015. Does Crowdsourcing Legislation Increase Political Legitimacy? The Case of Avoin Ministeriö in Finland. *Policy and Internet*, 7:1, 25–45
- Christensen, Henrik Serup; Karjalainen, Maija; Setälä, Maija. 2016a. Kansalaisaloite poliittisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Teoksessa Kimmo Grönlund & Hanna Wass (toim.): *Poliittisen osallistumisen eriytyminen*. Helsinki: Oikeusministeriö, 435–456.
- Christensen, Henrik Serup; Karjalainen, Maija; Setälä, Maija. 2016b. Finnish Citizens' Initiatives – Towards Inclusive Agenda-Setting? Paper presented in the 24th World Congress of Political Science, Poznań, 23-28.7.2016,
- Fung, Archon. 2006. Varieties of Participation in Complex Governance. *Public Administration Review* 66, s. 66-75.
- Grönlund, Kimmo, Setälä, Maija ja Herne, Kaisa. 2010. Deliberation and civic virtue: Lessons from a citizen deliberation experiment. *European Political Science Review* 2(1), s. 95–117.
- Grönlund, Kimmo ja Wass, Hanna. 2016. *Poliittisen osallistumisen eriytyminen - Eduskuntavaalitutkimus 2015*. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 28/2016. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Hagerlund, Tony ja von Frenckell, Jenni. 2016. *Kuntien verkkoviestintä ja sosiaalisen median käyttö –kysely 2016*, Kuntaliiton tiedote. Helsinki: Kuntaliitto.
- Jyväskylän kaupunki. 2013. *Kohti yhteistä ymmärrystä – Kuntalaisten kansalaisraatikokeilut Jyväskylässä*.
- Jäppinen, Tuula. 2013. Käyttäjädemokratia. Teoksessa Piippola, Sirkka-Liisa ja Pekola-Sjöblom, Marianne (toim.), *Kuntademokratian ja –johtamisen tila valtuustokaudella 2009-2012*. Helsinki: Kuntaliitto, s. 63-68.
- Jäske, Maija. 2016. 'Soft' forms of direct democracy: Explaining the occurrence of non-binding referendum motions and referendums in Finnish local government. *Swiss Review of Political Research*, tulossa julkaistavaksi.
- Karjalainen, Maija. 2012. *Kansalaisfoorumit edustuksellisessa päätöksenteossa*. Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 51/2012. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Laiho, Ulla-Maija, Kurikka, Päivi ja Laamanen, Elina. 2000. Kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien toteutuminen kunnassa. Teoksessa Valanta, José (toim.), *Kuntajohtamisen ja demokratian käytännöt 1997–2000*. Helsinki: Kuntaliitto.
- Landemore, Hélène. 2014. Inclusive Constitution-Making: The Icelandic Experiment. *Journal of Political Philosophy*. Sähköisenä julkaistu artikkeli: 25.2.2014. DOI: 10.1111/jopp.12032.
- Lind, Erik A. ja Tyler, Tom. 1988. *The Social Psychology of Procedural Justice*. New York ja Lontoo: Plenum Press.
- Niinikoski, Marja-Liisa ja Setälä, Maija. 2012. Deliberatiivisen demokratian keinoja testaamassa: forumikokeilu osana kunnallista päätöksentekoa. *Hallinnon tutkimus* 4, s. 261–274.

Pakarinen, Auri. 2013. Kansalaisaloitteen lupaava alkutaival. *Oikeus* 41:3, 351–357.

Pekola-Sjöblom, Marianne. 2013. Kunnan tarjoamat osallistumis-, vaikuttamis- ja palautekanavat. Teoksessa Piipponen, Sirkka-Liisa ja Pekola-Sjöblom, Marianne (toim.) *Kuntademokratian ja -johtamisen tila valtuustokaudella 2009–2012*. Helsinki: Kuntaliitto.

Pekola-Sjöblom, Marianne. 2014. Kuntalaiset ja kunnat muutoksessa. Tutkimus kuntalaisten asenteista ja osallistumisesta ARTTU-tutkimuskunnissa 2008 ja 2011. Paras-ARTTU- tutkimuksia nro 31. Acta nro 256. Helsinki: Kuntaliitto.

Pekola-Sjöblom, Marianne. 2015. *Tietoa kuntalais- ja valtuustoaloitteista 2011–2013*. Helsinki: Kuntaliitto.

Pihlaja, Ritva ja Sandberg, Siv. 2012. *Alueellista demokratiaa? Lähidemokratian toimintamallit Suomen kunnissa*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 27/2012. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

Raisio, Harri ja Lindell, Juha. 2013. *Kansalaisraadit osana uutta paikallisuutta*. Suomen Setlementtiliitto Ry:n Uusi paikallisuus –hankkeen kansalaisraatien ulkoinen arviointi. Setlementtiliiton julkaisuja 4/2013.

Raisio, Harri ja Vartiainen, Pirkko. 2011. *Osallistumisen illuusiosta aitoon vaikuttamiseen: Deliberatiivisesta demokratiasta ja kansalaisraatien toteuttamisesta Suomessa*. Helsinki: Kuntaliitto.

Salminen, Jarkko, Häikiö, Liisa ja Lehtonen, Pauliina. 2016. Osallistuva budjetointi hallinnollisena ja poliittisena käytäntönä. *Hallinnon Tutkimus* 1/2016.

Smith, Graham. 2009. *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Verba, Sidney ja Nie, Norman H. 1972. *Participation in America: Political democracy and social equality*. Chicago: University of Chicago Press.

### **Virallislähteet**

Hallituksen esitys 60/2010 vp (Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain muuttamiseksi).

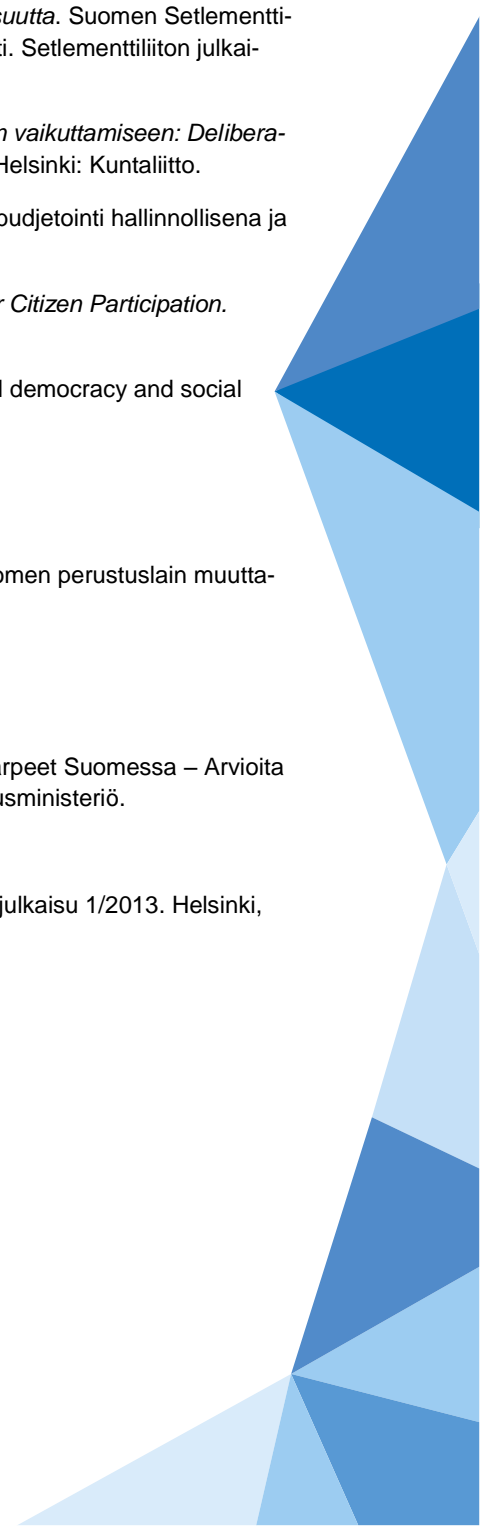
Laki ympäristövaikutusten arvioinnista.

Laki yhteishallinnosta vuokratiloissa.

Nordenstreng, Laura. 2004. Valtiollisen kansanäänestyksen kehittämistarpeet Suomessa – Arvioita ja kehittämissuunnitelmia. Oikeusministeriön julkaisuja 2004:12. Helsinki: Oikeusministeriö.

Perustuslaki 2008 –työryhmän muistio. Helsinki: Oikeusministeriö.

Suomen perustuslaki ja Eduskunnan työjärjestys. Eduskunnan kanslian julkaisu 1/2013. Helsinki, Eduskunta, 2013.



# VIITTEET

- 
- <sup>1</sup> Esim. Smith 2009.
- <sup>2</sup> Nordenstreng 2014.
- <sup>3</sup> Perustuslaki 2008 –työryhmän muistio, s. 35.
- <sup>4</sup> Ks. eri osallistumismuotojen ominaisuuksia esittelevä liite 1. 55
- <sup>6</sup> Pekola-Sjöblom 2015.
- <sup>7</sup> [www.kuntalaisaloite.fi](http://www.kuntalaisaloite.fi).
- <sup>8</sup> Ks. Jäppinen 2013.
- <sup>9</sup> Kunnat: Akaa, Halsua, Haukipudas, Hollola, Juuka, Jyväskylä, Kajaani, Karkkila, Kemiönsaari, Kirkkonummi, Kitee, Kotka, Kuopio, Lappeenranta, Lapua, Lempäälä, Lieto, Mustasaari, Oulu, Pori, Raasepori, Salo, Seinäjoki, Siilinjärvi, Sipoo, Sodankylä, Turku, Uurainen, Vaasa, Vimpeli, Äänekoski.
- <sup>10</sup> Esim. Laiho ym. 2000; Pekola-Sjöblom 2013.
- <sup>11</sup> Vrt. 'Kuntalaistilaisuudet' (Pekola-Sjöblom 2013).
- <sup>12</sup> Karjalainen 2012.
- <sup>13</sup> Ks. myös Jyväskylän kaupunki 2012; Raisio & Lindell 2013; Niinikoski & Setälä 2012.
- <sup>14</sup> Raisio & Vartiainen 2011.
- <sup>15</sup> Ks. myös Salminen ym. 2016 ja Pihlaja & Sandberg 2012.
- <sup>16</sup> Ks. asiakas- ja kuntalaiskyselyt, Pekola-Sjöblom 2013.
- <sup>17</sup> Ks. laajempi kysely verkko-osallistumisesta: Hagerlund & von Frenckell 2016.
- <sup>18</sup> Christensen 2012.
- <sup>19</sup> Pihlaja & Sandberg 2012.
- <sup>20</sup> Allardt ja Pesonen 1960, Verba ja Nie 1972.
- <sup>21</sup> Christensen ym. 2016b.
- <sup>22</sup> Fung 2006
- <sup>23</sup> Grönlund ja Wass 2016, Pekola-Sjöblom 2014.
- <sup>24</sup> Pihlaja & Sandberg 2012.
- <sup>25</sup> Keskiarvoissa on huomioitu vain ne vastaajat, jotka ovat antaneet jonkin arvion vaikuttavuudesta. Vastaajien kokonaismäärä vaihtelee siis 4 ja 29 välillä riippuen siitä, kuinka monessa kunnassa ko. osallistumismuoto on käytössä.
- <sup>26</sup> Lind & Tyler 1988, 149.
- <sup>27</sup> Bowler & Donovan 2002; Grönlund ym. 2010.
- <sup>28</sup> Sisältäen myös 2000-luvulla järjestetyt kunnalliset kansanäänestykset.
- <sup>29</sup> Landemore 2011.
- <sup>30</sup> Esim. Pakarinen 2013.
- <sup>31</sup> Tämän mahdollisuutta on aprikoitu julkisuudessa usein, ks. esim. kansanedustaja Timo Heinonen blogissaan 8.10.2015 <http://timoheinonen.fi/pitaisiko-kansalaisaloite-voida-myos-ei-allekirjoittaa/>.
- <sup>32</sup> Jäske 2016.
- <sup>33</sup> Christensen ym. 2015.



