

**This is an electronic reprint of the original article.  
This reprint *may differ* from the original in pagination and typographic detail.**

**Author(s):** Häkkinen, Teemu

**Title:** Kansanäänestykset ulkopoliitiikan välineenä

**Year:** 2016

**Version:**

**Please cite the original version:**

Häkkinen, T. (2016, 31.10.2016). Kansanäänestykset ulkopoliitiikan välineenä. The Ulkopolitist. <https://ulkopolitist.fi/2016/10/31/kansanaanestykset-ulkopoliitiikan-valineena/>

All material supplied via JYX is protected by copyright and other intellectual property rights, and duplication or sale of all or part of any of the repository collections is not permitted, except that material may be duplicated by you for your research use or educational purposes in electronic or print form. You must obtain permission for any other use. Electronic or print copies may not be offered, whether for sale or otherwise to anyone who is not an authorised user.

# Kansanäänestykset ulkopoliitiikan välineenä

lokakuu 31, 2016 · by [Teemu Häkkinen](#) · in [Muut](#), [ulkopoliittinen keskustelu](#), [Ulkopoliittinen Suomi](#), [ulkopoliitiikka](#) ·



Kansanäänestykset ovat nykypäivän Euroopassa suosittu tapa tehdä ulko- ja turvallisuuspoliittisia päätöksiä. Suomen kohdalla Nato-jäsenyys nousee usein esiin todennäköisenä kansanäänestyskohteena. Käytännössä kansanäänestyksen tapainen suoran demokratian väline kiertää helposti edustukselliselle demokratialle asetettua vastuuta.

Eurooppalaisen integraation tarina tuntuu nyt olevan sidoksissa siihen, miten kansanäänestyksen keinoin kyetään päättämään kiistanalaista asioista. Kansanäänestys on omaksuttu poliittiseksi instrumentiksi ennen kaikkea kansallisen ulkopoliitiikan hoidossa. Kansanäänestykset [Kreikan leikkauspolitiikasta vuonna 2015](#), [Britannian EU-jäsenyydestä vuonna 2016](#), [Unkarin siirtolaispolitiikasta lokakuussa 2016](#) sekä käytännössä [Italian tuleva perustuslakikansanäänestys](#) ovat kaikki esimerkkejä, jotka liitetään suoraan tai epäsuoraan Euroopan integraation kehitykseen. Eikä tarvitse mennä kauas Euroopan unionin ytimestä kun törmätään Ukrainan kriisiin ja siinä Krimin liittämiseen Venäjään kansanäänestyksen turvin. Tuolloin äänestystä oli turvaamassa aseistettuja ja tunnuksettomia venäläisiä sotilaita, minkä Venäjän presidentti Vladimir Putin sittemmin auliisti [myönsi](#).

Kansanäänestyksistä on siis kehkeytynyt eräänlainen ilmiö, jota yhdistää kansanäänestysten aiheiden liittyminen Euroopan integraatioon. Edellä mainittujen kansanäänestysten ohella, kuten esimerkiksi Tanskassa tiettyjen kansallisten poikkeuksien [mahdollistamiseksi](#) on monissa maissa järjestetty pienemmän profiilin äänestyksiä, jotka ovat liittyneet suoraan integraatiopolitiikkaan.

[Matt Qvortrup luonnehti Foreign Policy -lehdessä](#) Eurooppaa addiktoituneeksi kansanäänestyksiin ja löysi tälle syyksi muun muassa sen, että kansanäänestykset havaittiin hyväksi tavaksi kiinnittää kansa päätöksiin. Toisaalta kansanäänestykset voivat toimia myös keinoina painostaa muita EU-maita myönnytyksiin kuten hyväksymään kansallisten varaumien käyttöä unioniin liittyvissä sopimuksissa. Tietynlaiseksi käännekohdaksi löytyi [Tanskan vuoden 1992 kansanäänestys](#), jossa maa huomasi kansanäänestyksen olevan kätevä tapa poliittisten myönnytysten hakemiseen. Tapa käyttää kansanäänestyksiä on sittemmin levinnyt laajemmin ja EU-maat ovat olleet hanakoita käyttämään kansanäänestystä tapana saada kansalaiset osallistumaan etäisiltä tuntuviin EU-asioihin. Qvortrupin löytämän tilaston mukaan 73% EU-asioihin liittyneistä kansanäänestyksistä päättyy hallituksen ajaman linjan mukaiseen lopputulokseen, joten kansanäänestykset ovat olleet hallituksille suhteellisen turvallinen tapa hakea tukea politiikalle.

Euroopan unioni on ollut kriisin kourissa viime vuodet, mutta kansanäänestyksiin turvautuminen on osa pidemmän ajan poliittista murrosvaihetta. Periaatteessa kansanäänestyksellä on positiivinen kaiku: äänestäjäkunnan mahdollisuus toteuttaa suoran demokratian ihanteita. Käytännössä kyseessä vaikuttaa olevan enemmän tapa politisoida itse äänestyskohdetta laajempi asia, kuten oli asian laita Kreikan vuoden 2015 kansanäänestyksessä tai brittien EU-eroproessiin johtaneessa kansanäänestyksessä.

Elämme Euroopassa sellaista poliittista murrosvaihetta, jossa edustuksellisen demokratian kyky osallistua ulkopoliittikan hoitoon ei aina riitä sellaisenaan, vaan kansalaisten sitouttamisessa painotetaan mieluusti suurempaa demokratiaa. Voi miettiä missä määrin suoran demokratian houkutus liittyy suurempiin kysymyksiin populismin kasvaneesta suosiosta. Kansanäänestys tarjoaa mahdollisuuden esimerkiksi laajan julkisuuden hankkimiseen äänestettävälle linjanvedolle.

#### **Mikä on kansanäänestyksen merkitys?**

Kansanäänestys on hankala instrumentti mitata kansalaisten mielipidettä. Se kertoo äänestyshetken asenteista ja on yksioikoinen tapa mitata näkemyksiä esimerkiksi kahden toisistaan selvästi eroavan näkökannan välillä. Tämä lähtökohta luo jo itsessään mahdollisuuksia populistiseen politiikkaan, koska toisistaan eroavia vaihtoehtoja saatetaan yksinkertaistaa huomattavan paljon. Samalla yhteiskunnan jäsenet asetetaan helposti joko–tai-valinnan eteen, missä valtaa näyttävät käyttävän niin argumentit, väittämät, tunteet kuin äänestyspäivän sään ailahtelut.

Poliittisessa teoriassa puhutaan enemmistön tyranniasta. John Stuart Millin [vapautta käsittelevässä teoriassa](#) enemmistön tyrannialla mahdollistetaan se, että kansalaisten enemmistö estää toisia kansalaisia käyttämästä vapauttaan mahdollisimman tyydyttävällä tavalla. Mill ammensi [Alexis de Tocquevillen](#) ajatuksista, joiden keskeisin anti poliittiselle teoralle on ulkopuolisen tarkkailijan roolissa laadittu kuvaus Yhdysvaltojen poliittisesta järjestelmästä ja demokratiasta. Tocqueville arvosti demokraattisia periaatteita, mutta niiden ei katsottu sopineen sellaisenaan ulkopoliitiikkaan. Erityisesti ulkopoliittikan hoito kärsii

Tocquevillen mukaan siitä, että kansan mielipidettä pidetään liian merkityksellisenä. Kansan mielipide saattoi elää liian helposti, mikä vaikeutti ulkopoliitiikan toteuttamista. Sivumennen sanoen, antiikin kreikkalaisessa sanastossa oklokratialla viitattiin järjestäytymättömän ihmisjoukon valtaan, ja tällainen valta nähtiin vastakohtaisena demokratialle.

Kansanäänestyksellä kyetään ohittamaan vallassa oleva poliittinen eliitti, joka perustuu vaaleilla valittujen toimijoiden osalta demokraattisen järjestelmän edustuksellisuuteen. Britannian EU-kansanäänestys oli esimerkki ilmiöstä, jossa maan tilaan pettynyt kansalaiset käyttivät poliittista valtaa tavalla, jolla oli myös ulko- ja turvallisuuspoliittisia seurauksia. Historiasta on hyvä muistaa, että natsi-Saksassa kansallissosialistinen puolue hyödynsi kansanäänestyksiä keinona sementoida valtaansa ohi tavanomaisen perustuslaillisen järjestyksen. Saksan liittotasavallan nykyinen perustuslaki ei annakaan paljoa painoa kansanäänestyksille. Ulkopoliitiikan hoito on yleensä toimeenpanovallan toimialaa, ja valtiosta ja poliittisesta järjestelmästä riippuen lainsäädäntövallalla voi olla omia ulkopoliittista tehtäviä. Ulkopoliittikka, kuten muukin valtiollinen politiikka perustuu samalla ajatukseen valtiollisista asioista päättämään valittujen toiminnan vastuullisuudesta. Kansanäänestys on tapa myös siirtää tämä vastuu kansalaisille.

Harvassa valtiossa perustuslaki asettaa keskeistä painoa kansanäänestyksille osana tavanomaista poliittista järjestystä. Kansanäänestyksen merkitys onkin ennen kaikkea neuvoa antava. Toisaalta Sveitsissä on käytössä poliittinen järjestelmä, jossa huomattavaa painoarvoa asetetaan kansanäänestyksessä saatavalle suoralle kansan mielipiteelle. Myös tiettyjä rajoituksia on voitu tehdä. Esimerkiksi [Virossa lainsäädäntö](#) sulkee pois mahdollisuuden kansanäänestyksestä kansainvälisten sopimusten ratifioimiseen tai esimerkiksi puolustukseen liittyvissä asioissa. Kansanäänestys on joka tapauksessa poliitikoille hankala paikka, jos äänestystulos ei vastaisi esimerkiksi lakiasäättävän parlamentin enemmistön mielipidettä. Kreikassa vuoden 2015 kansanäänestys johti käytännössä kansalaisten tahdon hylkäämiseen, mutta aina asia ei tapahdu näin.

Åbo Akademin valtio-opin professori [Kimmo Grönlundin mukaan](#) kansanäänestysten järjestäminen useammin vähentäisi populistisen kampanjoinnin riskiä, sillä tottuneempi äänestäjä osaisi paremmin suhtautua tehtävään vastuullisuuden kautta. Grönlundin mukaan kansanäänestys sopii ennen kaikkea isojen asioiden päättämiseen, kuten oli EU-jäsenyyden kohdalla, kunhan ei ole mahdollisuutta tilanteesta, jossa enemmistö saattaisi päättää vähemmistöjen suojaan liittyvistä asioista. Myös Suomen Nato-jäsenyys sopisi siis äänestettäväksi, Grönlund uskoo. Samalla Grönlundin mukaan monipuolisesti kansaa edustavan kansalaisparlamentin kokoaminen ennen kansanäänestystä pohtimaan esillä olevaa kysymystä, ja siihen liittyvää äänestys-suosiota, täydentäisi kansanäänestyksen tehoa.

### **Suomi ja Nato-kansanäänestys**

Kansanäänestyksellä on oma roolinsa suomalaisessa ulko- ja turvallisuuspoliittisessa keskustelussa. Suomen historia tuntee kaksi kansanäänestystä, joista ensimmäinen käsitteli kieltolakia vuonna 1931 ja toinen, vuonna 1994 järjestetty äänestys jäsenyyttä Euroopan unionissa. Jälkimmäinen oli monessa mielessä myös turvallisuuspoliittinen päätös, koska äänestys koski osallistumista niin poliittiseen kuin taloudelliseen ylikansalliseen unioniin. Jäsenyyden myötä Suomi pääsisi mukaan eräänlaisen jaetun turvallisuuden piiriin, ja jäsenyyttä puoltanut näkökanta voitti. Sittemmin Suomen liittyminen Natoon on mainittu yhtenä tilanteena, jossa kansanäänestyksellä olisi rooli. Toisaalta tutkija Markku Salomaa viittaa teoksessaan *Puhutaan Natosta* (Docendo 2015), että Suomen tulisi liittyä Natoon

tasavallan presidentin, hallituksen ja eduskunnan voimin, kuten perustuslaki edellyttää, kunhan vain ajankohta katsotaan oikeaksi. Presidentti Sauli Niinistö [on maininnut kannattavansa kansanäänestystä](#) tapana päättää Nato-jäsenyydestä.

Poliittisille puolueille vetoaminen kansanäänestykseen on kelpo tapa väistellä Nato-jäsenyyttä, koska selvä [enemmistö kansalaisista vastustaa edelleen jäsenyyttä](#). Nykyoloissa kansanäänestys olisi objektiivisen keskustelun ja argumentoinnin kannalta hankalaa näkökannasta riippumatta, koska Euroopan turvallisuuspoliittinen ilmasto on jossakin määrin kriisiytynyt Ukrainan tapahtumien myötä. Kun Venäjä ryhtyy Suomea vastaan kohdistuviin ilmatilanloukkauksiin jo Suomen tiivistäessä puolustusyhteistyötä Yhdysvaltojen kanssa, olisi jäsenäänestyksen kohdalla epäilemättä odotettavissa jonkinlainen reaktio, johon jokin kotimaan poliittinen toimija saattaisi tarttua ja ryhtyä politikoimaan Nato-jäsenyyden vastustamisella. Ruotsin suojelupoliisi [Säpo on kertonut](#) Venäjän pyrkineen aktiivisesti vaikuttamaan maan turvallisuuspoliittiseen keskusteluun.

Toisaalta Suomi voi löytää itsensä tilanteesta, jossa Ruotsin uusi hallitus hakee Nato-jäsenyyttä jo lähivuosina. Tällöin Suomelle tulee kiire miettiä uudelleen oma suhtautumisensa myös kansanäänestykseen. Kuten muun muassa valtioneuvoston tilaamasta [Nato-selvityksestä](#) ilmeni, Suomen ja Ruotsin olisi hyvä toimia yhteistyössä Nato-jäsenyyden kohdalla. Sopisiko kansanäänestys vastaavaan tilanteeseen kuin 1990-luvun alussa, kun Ruotsi yllättäen lähti hakemaan EY-jäsenyyttä? Tuolloin prosessi pystyi olemaan riittävän hidas kansanäänestyksen kaltaisen instrumentin hyödyntämiseen, mutta voiko EY-jäsenyyden prosessia verrata Nato-jäsenyyden prosessiin toisistaan eriävien ulkopoliittisten olosuhteiden vuoksi? On myös syytä huomioida, että EY-jäsenyyteen suhtauduttiin Suomessa huomattavan myönteisesti tämänhetkisiin Nato-näkemyksiin verrattuna. Itse asiassa missään vaiheessa Suomessa ei ole päästy Nato-kannatuksessa [samanlaisiin lukemiin](#) kuin esimerkiksi 1990-luvun alkupuolella EU-jäsenyyden kannatus.

Kevään Nato-selvitys linjasi myös, että jäsenyyden prosessi joka tapauksessa vaatisi tuekseen asianmukaisen demokraattisen prosessin, eikä esimerkiksi nopeutettu jäsenyyden prosessi voisi toimia ilman demokratian toteutumista. Tästä on vaikea olla eri mieltä, sillä kansan sitouttaminen niin jäsenyyteen kuin jäsenyyden ulkopuolella pysymiseen olisi ensiarvoisen tärkeää yhtenäisyyden vuoksi. Jos kansa katsoo, että se ei halua Natoon, on tätä vastausta kunnioitettava aivan kuten puoltavaakin vastausta. Sama pätee myös muunlaisiin ulko- ja turvallisuuspoliittisiin äänestystilanteisiin. Neuvoa antava kansanäänestys ei ole sitova, mutta on vaikea kuvitella, että silloinen hallitus lähtisi hakemaan Nato-jäsenyyttä vastoin kansan enemmistön tahtoa. Samalla sulkeutuisi melko rohkeasti käytetyn ja ilmeisesti pitkälti suomalaisten omaan retoriikkaan perustuva [Nato-optio](#), koska kansanäänestys näyttäytyy nykypuheessa eräänlaisena ulkopoliittikan nollapisteenä, jossa joko hyväksytään tai hylätään Nato-jäsenyys. Siksi Nato-kansanäänestystä ei Suomessa nähdä vielä pitkään aikaan, mutta jäsenyyden mahdollisuutta korostetaan edelleen.

Kansanäänestyksen sopivuus ulko- ja turvallisuuspoliittiseksi instrumentiksi kuitenkin välittelee keskeisempää kysymystä siitä, miten kansan ja ulko- ja turvallisuuspoliittisen päätöksenteon suhde pitäisi muodostaa. Suomen lainsäädäntö on neuvoa antavan kansanäänestyksen kohdalla väljä ja lähinnä menettelytapoihin keskittyvä, ja ulkopoliittikan johto on asetettu tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteisiin käsiin. Niinpä kansanäänestys on luonteeltaan nimenomaan käytettävissä oleva poliittinen instrumentti. Onkin olennaista kysyä, voitaisiinko kansa sitouttaa mukaan ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa

koskevaan päätöksentekoon jollakin muulla tavalla? Tämä kysymys liittyy siihen, miten kansalaiset kokevat roolinsa poliittisessa päätöksenteossa laajemmin tarkasteltuna.

#### **Ohittaako kansanäänestys isomman ongelman luottamuksesta?**

Oikeusministeriön julkaisemassa eduskuntavaalitutkimuksessa [\*Poliittisen osallistumisen eriytyminen – Eduskuntavaalitutkimus 2015\*](#) Lauri Rapeli ja Sami Borg tuovat esiin tuloksia siitä, miten kansalaiset kokevat ymmärtävänsä politiikkaa ja toisaalta omia vaikutusmahdollisuuksiaan maan hallituksen ja eduskunnan tekemiin päätöksiin. Vain nipin napin yli 30% vastaajista koki ymmärtävänsä politiikkaa ja vajaat 40% koki kykenevänsä vaikuttamaan päätöksiin. Toisin sanottuna huomattava enemmistö kyseiseen tutkimukseen osallistuneista ei ymmärtänyt politiikkaa ja huomattava enemmistö myös koki voimattomuutta poliittisen päätöksenteon edessä. Näin ollen tutkijat päätyivät toteamaan, että suomalaiset eivät koe itseään päteviksi poliittisiksi kansalaisiksi.

Tutkimuksessa ei kysytty ulko- ja turvallisuuspoliittisten asioiden ymmärtämisestä vaan politiikasta ja poliittisesta päätöksenteosta yleensä. Tulos ei ole kovin mairitteleva, jos mietitään samalla sitä, miten koetaan luottamusta edustuksellisen demokratian päätöksentekoon. Pääministeri Juha Sipilä korosti viime eduskuntavaalien yhteydessä luottamuksen palauttamista yhteiskuntaan, ja aihe on olennainen myös ulko- ja turvallisuuspoliittisen päätöksenteon kannalta. Kansanäänestyksen hyödyntäminen on osoitus kiinnostuksesta kysyä kansan suoraa mielipidettä, mutta samalla voi miettiä, miksi edustuksellisessa demokratiassa tarvitsee edes kysyä kansalta erillisellä äänestyksellä.

Pitäisikö sen sijaan, että edes vihjailtaisiin kansanäänestyksen mahdollisuuksista tietyssä asiakysymyksessä, ensin miettiä miten poliittiset puolueet kykenevät palauttamaan uskoa edustuksellisen demokratian kykyyn toimia kansalaisten etua ajavalla tavalla? Tällä voisi olla laajempaakin yhteiskunnallista vaikutusta, koska viime aikojen valossa nimenomaan yhteiskunnan kyky tehdä päätöksiä tuntuu olevan välillä hukassa. Tässä olisikin työsarkaa, sillä samaisen aiemmin mainitun eduskuntavaalitutkimuksen mukaan myös luottamus poliittisiin puolueisiin jää keskiverrolle tasolle (5,73 asteikolla 0–10), toisin kuin luottamus tasavallan presidenttiin (8,21 asteikolla 0–10). Vai tarvitaanko sittenkin yksinkertaisesti lisää kansanäänestyksiä, jotta saadaan yhteiskunnan eri toimijat tuottamaan lisää tietoa ihmisten saataville? Käyttäisivätkö ihmiset tietoa hyväkseen, jos esimerkiksi Nato-kansanäänestys tulisi eteen, vai äänestettäisiinkö tunteella?