



Vaasan yliopisto
UNIVERSITY OF VAASA

Eevi Rautiainen

Demokratian legitimiteetti ja toimintakyky kompleksisessa toimintaympäristössä

Edustuksellisen demokratian haasteet ja Sveitsin valinnainen
kansanäänestys liittovaltiotasolla

Johtamisen akateeminen yksikkö
Hallintotieteiden kandidaattiohjelma
Julkisen toiminnan johtaminen

Vaasa 2026

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen akateeminen yksikkö**

Tekijä:	Eevi Rautiainen		
Tutkielman nimi:	Demokratian legitimitetti ja toimintakyky kompleksisessa toimintaympäristössä: Edustuksellisen demokratian haasteet ja Sveitsin valinnainen kansanäänestys liittovaltiotasolla		
Tutkinto:	Hallintotieteiden kandidaatti		
Opintosuunta:	Julkisen toiminnan johtaminen		
Työn ohjaaja:	Tuomas Honkaniemi		
Valmistumisvuosi:	2026	Sivumäärä:	42

TIIVISTELMÄ:

Tässä kandidaatintutkielmassa tarkastellaan millaisia haasteita demokratia kohtaa toimintakyvyn ja legitimitetin näkökulmasta. Tavoitteena on luoda tutkimusaineiston johdattamana kattava kokonaiskuva edustuksellisen demokratian haasteista ja suoran demokratian vaikutuksista Sveitsin valinnaisen kansanäänestyksen viitekehystä. Kokonaiskuvan hahmottamiseksi tutkielma jäsennetään kahteen tutkimuskysymyksen. Kysymyksiä tarkastellaan legitimitetin, toimintakyvyn ja kompleksisuuden teoreettisten linsien avulla (1) Miten kompleksisuus haastaa edustuksellisen demokratian legitimitettiä ja toimintakykyä sekä (2) Millä tavoin Sveitsin valinnainen kansanäänestys vastaa näihin haasteisiin. Demokraattisesti hallittujen instituutioiden rapautuminen ja toisaalta maailmanlaajuinen kehitys kohti autokratiaa vaikuttavat ajankohtaisuudellaan tutkielman tematiikkaan.

Tutkielma toteutetaan kartoittavana kirjallisuuskatsauksena, jota täsmentää deskriptiivinen kvantitatiivinen taulukointi. Kirjallisuuskatsaus osoittautuu laadukkaaksi tutkimusmenetelmäksi, koska tutkimuskysymys on luonteeltaan pääosin käsitteellinen. Aineistona käytetään vertaisarvioitua demokratia- ja kompleksisuustutkimusta, Sveitsin poliittisen järjestelmän tutkimuskirjallisuutta ja tilastoja sekä sveitsiläisiä ja kansainvälisiä oikeudellisia lähteitä, kuten perustuslakitekstejä. Aineisto on jäsennetty temaattisesti tutkimuskysymyslähteisesti, minkä tarkoituksena on tuottaa käsitteellinen analyysi tutkimuskysymysten pohjalta. Tutkielmassa tarkastellaan ilmiön empiirisiä vaikutuksia niukasti. Myöskään Sveitsin suoraan demokratiamalliin ei syvennytä valinnaista kansanäänestystä laajemmin.

Edustuksellinen demokratia kohtaa kompleksisuuden lisääntyessä yhä useampia haasteita. Tutkielman perusteella kompleksisuus heikentää toimintakykyä, koska se lisää keskeisesti episteemistä epävarmuutta sekä päätöksenteon iteratiivisuutta. Toimintakyvyn heikentyessä myös legitimitetin ulottuvuuksien välinen jännite herkistyy, kun osallistuminen ja hyväksyttävyyden kasvu ei välttämättä takaakaan tuloksellisuuden parantumista. Sveitsin valinnaisen kansanäänestyksen vahvuudet voivat korostua panos- ja prosessilegitimitetin ulottuvuuksissa, mikäli ennakoivuus luo kansalaisille tosiasiallisen kontrollikanavan ja lisää päätöksentekijöiden kompromissihakuisuutta. Toisaalta valinnainen kansanäänestys voi näyttäytyä myös toimintakykyä heikentävänä tekijänä, mikäli se hidastaa päätöksentekoprosesseja kompleksisissa kysymyksissä. Tulokset perustelevat jatkotutkimuksen tarpeen ja puoltavat tutkimuskysymysten laajempaa empiiristä tarkastelua.

AVAINSANAT: kompleksisuus, legitimitetti, toimintakyky, edustuksellinen demokratia, suora demokratia, valinnainen kansanäänestys

Sisällys

1	Johdanto	5
1.1	Aiempi tutkimus ja tutkimusaukko	6
1.2	Tutkielman menetelmät	8
1.3	Tutkielman kysymykset ja rakenne	9
2	Edustuksellisen demokratian legitimitetti ja toimintakyky kompleksisuudessa	11
2.1	Demokraattinen legitimitetti	11
2.2	Kompleksisuus ja toimintakyky	14
2.3	Valtaistettu osallistava demokratia: osallistamisen näkökulma	17
3	Tapaus Sveitsi: demokratian hybridimalli	19
3.1	Sveitsin hallintomalli	19
3.2	Suoran demokratian ydininstrumentit	21
3.3	Sveitsin valinnainen kansanäänestys liittovaltiotasolla	22
3.4	Valinnaisen kansanäänestyksen vaikutukset legitimitettiin ja toimintakykyyn kompleksisuudessa	23
4	Yhteenveto	30
4.1	Johtopäätökset	30
4.2	Eettisyys ja luotettavuus	34
4.3	Rajoitukset ja jatkotutkimus	35
	Lähteet	37
	Liitteet	41
	Liite. SwissVotes- aineiston perusteella koottu tarkasteluaineisto (valinnainen kansanäänestys), 2010–2026	41

Taulukot

Taulukko 1. Kompleksisuuden analyyttinen typologia demokraattisen päätöksenteon näkökulmasta	16
Taulukko 2. Valinnaisen kansanäänestyksen lukumäärä vuosittain (n=52).....	41

1 Johdanto

Viime vuosina edustuksellisen demokratian toimintakyky ja legitimitetti ovat nousseet aiempaa selvemmin kriittisen tarkastelun kohteiksi (Boese, ym. 2021, s. 885–886). Samalla kansainväliset kriisit ja maailmanpoliittisten valtasuhteiden muutokset ovat lisänneet painetta poliittisten järjestelmien kyvyille reagoida nopeasti monimutkaistuviin yhteiskunnallisiin ongelmiin. Käsitys osallistavasta, tasa-arvoisesta ja taloudellisesti tehokkaasta ideaalidemokratiasta on vaihtunut käsitykseksi hitaasta ja pirstaloituneesta päätöksenteon kehdestä, joka ei kykene vastaamaan maailman kompleksisuuteen. (Fung & Wright, 2001, s. 5–6). Kun järjestelmätyytymättömyys demokraattisesti hallittuihin instituutioihin kasvaa, myös demokraattisista normeista luopumisesta tulee helpompaa (Foa & Mounk, 2016, s. 16). Perinteiset edustuksellisen demokratian instituutiot ovat tulevaisuuden haasteiden edessä, kun niiden monitasoinen päätöksenteko ja keskinäisriippuvuudet hidastavat toimintakykyä nopeaa reagoitua korostavissa kompleksisissa muutoksissa.

Luottamuksen rapautuminen heikentää demokraattisen hallinnan edellytyksiä, mikä näyttäytyy kasvavana luottamuksena epädemokraattisiin ei-edustuksellisiin instituutioihin (Valgarðsson ym. 2025, s. 19–20). Edustuksellisen demokratian kriisistä onkin tullut vakiintunut diskurssi eri politiikan tutkimuksen suuntauksissa (Tormey, 2022, s. 13–14). Luottamuksen kriisi ei kuitenkaan aina ole merkki demokratian heikentymistä, vaan se voi johtaa myös demokratian uudistumiseen (Valgarðsson & muut, 2025, s. 20). Esimerkiksi Lenz ja muut (2025, s. 21) osoittavat, että demokraattiset järjestelmät vastaavat pitkällä aikavälillä vähemmän monimutkaisilla politiikkakokonaisuuksilla kompleksisuuteen kuin ei-demokraattiset vastinparinsa. Onko demokraattisten hallintomallien rakenteita kiinnipitävä liima rapautumassa?

Demokraattiset hallintomallit eroavat toisistaan monella tapaa osallistamisen ja osallistumisen viitekehyksestä. Tässä tutkielmassa edustuksellisen demokratian lisäksi tarkastellaan suoran demokratian hallintamallia, joka yhdistää niin suoran vaikuttamisen kuin edustuksellisuuden instrumentteja. Globaalisti suoran demokratian manttelia

kantaa Sveitsi, sillä esimerkiksi V-DEM suoran demokratian indeksimuuttujan (Our World in Data, 2025) mukaan Sveitsissä on Euroopan laajin ja institutionaalisesti vakiintunein suoran demokratian hallintojärjestelmä. Sveitsissä useista demokratioista poiketen myös luottamus instituutioihin on nousussa (Valgarðsson & muut, 2025, s. 11). Tämän vuoksi Sveitsi tarjoaa tapausesimerkin, jossa suoran demokratian instituutiot ovat vakiinnuttaneet roolinsa osaksi järjestelmää niin kansallisella kuin yksilölliselläkin tasolla. Sveitsi valittiin tutkielmaan tapausesimerkiksi, koska tutkimuskirjallisuutta sveitsiläisestä demokratiasta on runsaasti. Lisäksi sveitsiläinen demokratiamalli kuvaa demokratian hybridimallia, jolla viitataan suoran demokratian instrumenttien toimintaan yhteisvaikutuksessa edustuksellisten instituutioiden kanssa. Hybridimalli tarjoaa hedelmällisen mahdollisuuden niin edustuksellisen kuin suoran demokratian instrumenttien tarkasteluun liittovaltiotasolla. Liittovaltiomalli ja monitasoinen päätöksenteko mahdollistaa myös kompleksisuuden laaja-alaisen tarkastelun. Valinnaisen kansanäänestyksen avulla analyysi rajautuu selkeästi yhteen mekanismiin sekä tarjoaa mahdollisuuden legitimitetin ja toimintakyvyn jännitteisyyden analysointiin. Sveitsiä käytetään tässä tutkielmassa illustratiivisena esimerkkinä, sillä se ei ”tyypillisen tapauksen” tavoin edusta laajasti länsimaalaisia demokratiamalleja.

1.1 Aiempi tutkimus ja tutkimusaukko

Edustuksellisen demokratian ongelmia on tarkasteltu laajasti, mutta vähemmälle huomiolle on jäänyt, millä tavoin vaihtoehtoiset demokratian muodot voivat tukea demokraattisten järjestelmien legitimitettiin ja sopeutumiskykyä kompleksisissa tilanteissa. Suomessa demokraattista legitimitettiin on tutkittu niin teoreettisesti kuin empiirisesti. Teoreettisessa tutkimuksessa legitimitettiin ja kompleksisuutta on tarkasteltu lähinnä julkisen hallinnon kautta (Jalonen, 2007; Ketola, 2024). Kotimainen osallistumistutkimus on puolestaan käsitellyt lähinnä deliberatiivisia innovaatioita, kuten kansalaispaneeleja (Setälä, Christensen, Leino & Strandberg, 2023). Empiirisellä puolella legitimitettiin on tarkasteltu pääosin osallistumis- ja rekisteriaineistoon pohjautuvan datan avulla (Martikainen, P., Martikainen, T., Wass, 2005). Myös edustuksellisuuden

osallistumisen eriytymistä ja väestöryhmien resursseihin perustavaa tutkimusta on jonkin verran (Martikainen ym., 2005).

Kansainvälisessä demokratiatutkimuksessa demokraattinen legitimizeetti jäsenyyttä klassisesti panos-tuotos- ja prosessilegitimizeetin vaiheisiin (Schmidt, 2013). Sveitsin suoraa demokratiaa koskeva tutkimus on laajaa. Tutkimusta löytyy runsaasti kansanäänestyksen toistuvuuden ja kansalaisten kompetenssin vaikutuksista (Christin, Hug, & Sciarini, 2002). Sveitsin demokratiamallia on myös arvioitu institutionaalisesta viitekehystä niin teoreettisesti kuin empiirisesti, mikä täsmentää valinnaisen kansanäänestyksen roolia demokraatiainstrumenttina (Vatter, 2000).

Tutkimuskirjallisuudessa demokraattisen legitimizeetin ulottuvuuksia ja suoraa demokratiaa on tarkasteltu runsaasti. Toisaalta niitä yhdistävää tutkimusta on niukasti. Legitimizeetin teoriakehykset, demokraattisen toimintakyvyn haasteet ja kompleksinen toimintaympäristö esiintyvät vain harvoin yhtenäisessä analyyttisessä ympäristössä. Sveitsin valinnaista kansanäänestystä on puolestaan tutkittu pääasiassa äänestyskäyttäytymisen tai institutionaalisten vaikutusten näkökulmasta, jolloin sen merkitys edustuksellisen demokratian toimintakyvyn ja legitimizeetin kannalta jää taka-alalle. Myös kompleksisuuden näkökulma on ollut suoran demokratian tutkimuksessa vähäisesti hyödynnetty. Tästä muodostuu tutkielman keskeinen tutkimusaukko.

Tutkimusaukkoon vastataan yhdistämällä legitimizeetti ja toimintakyky yhdeksi teoreettiseksi kehikoksi. Demokraattista legitimizeettiä tarkastellaan panos-tuotos- ja prosessilegitimizeetin ulottuvuuksina, jotka sidotaan osaksi toimintakyvyn arviointia kompleksisessa toimintaympäristössä. Sveitsiä koskeva tapausanalyysi täydentää tätä kehikkoa tarkastelemalla liittovaltion valinnaista kansanäänestystä institutionaalisenä korjausmekanismina. Tavoitteena on osoittaa, miten suoran demokratian väline voi kytkeytyä edustuksellisen demokratian legitimizeettiin ja toimintakykyyn.

1.2 Tutkielman menetelmät

Tässä tutkielmassa hyödynnetään kartoittavaa kirjallisuuskatsausta, sillä menetelmä soveltuu käsitteellisesti painottuneen ilmiön tarkasteluun. Kartoittavan kirjallisuuskatsauksen tarkoituksena on tunnistaa tutkimuksen tietoa aukot ja käsitteet sekä jäsentää informatiivinen kokonaiskuva tulevaa tutkimusta varten (Salminen, 2023, s. 9–10). Kirjallisuuskatsaus pohjautuu vertaisarvioituun demokratia- ja kompleksisuustutkimukseen, Sveitsin poliittisen järjestelmän tutkimuskirjallisuuteen ja tilastoihin sekä sveitsiläisiin ja kansainvälisiin oikeudellisiin lähteisiin, kuten perustuslakiteksteihin. Tutkielma on luonteeltaan analyttinen ja laadullinen ja sitä täydennetään kuvailevalla kvantitatiivisella tarkastelulla, mikä mahdollistaa havaintojen ankkuroimisen osaksi argumentaatiota. Aineistoa tarkastellaan tutkimuskysymysten muodostaman teoreettisen kehikon valossa, joka perustuu niin edustuksellisen kuin suoran demokratian institutionaalisiin mekanismeihin ja vaikutuksiin kompleksisuuden ja legitimitetin näkökulmasta. Kompleksisuusulottuvuudet tarjoavat tutkielmaan holistisen lähestymistavan tarkastella demokratioiden päätöksentekoa kompleksisessa kontekstissa. Lisäksi kompleksisuusulottuvuudet tarjoavat mahdollisuuden havainnollistaa institutionaalista rajallisuutta ja ennakoivien toimien haastavuutta.

Temaattinen jäsentäminen toteutettiin analyysimatriisin avulla. Matriisi koostui tutkielman kysymysten ympärille rakentuneista keskeisistä teemoista, kuten kompleksisuudesta, legitimitetistä, edustuksellisesta demokratiasta ja suorasta demokratiasta. Jokainen aineisto jäsenettiin temaattisesti, mikä muodosti tutkielman analyysirungon. Tiedonhaku toteutettiin systemaattisesti joulukuun 2025 ja tammi-helmikuun 2026 aikana käyttäen pääasiallisesti Scopus, SAGE Journals Online ja Finna.fi sähköisiä tietokantoja. Täydentävää hakua toteutettiin Hallinnon tutkimuksen tieteellisestä aikakauslehdessä sekä Google Scholarista. Hakuprosessin sisäänottokriteereiksi rajattiin vertaisarvioidut julkaisut, joiden julkaisukieli oli joko suomi tai englanti. Julkaisujen tuli lisäksi olla saatavilla Vaasan yliopiston kirjaston tai tietokantojen kautta. Keskeisiä hakusanoja olivat ”legitimacy”, ”legitimiteetti” ”complexity”, ”kompleksisuus” ”direct

democracy”, ”referendum”, ”governability” ja ”political trust”. Hakusanoja yhdisteltiin tietokantojen ohjeiden mukaisesti AND/OR- operaattoreilla sekä fraasihauilla. Suomenkielistä tutkimusta löytyi niukasti.

1.3 Tutkielman kysymykset ja rakenne

Tämän tutkielman tavoitteena on tarkastella edustuksellisen demokratian haasteita sekä arvioida Sveitsin suoran demokratian mahdollisuuksia näihin haasteisiin vastaamisessa. Tutkielmaa kehystää seuraavat kysymykset:

1. Miten kompleksisuus haastaa edustuksellisen demokratian legitimitettä ja toimintakykyä?
2. Millä tavoin Sveitsin valinnainen kansanäänestys vastaa näihin haasteisiin?

Tutkielman tavoitteena on syventää ymmärrystä edustuksellisen demokratian haasteista kompleksisessa toimintaympäristössä sekä arvioida, millaisia mahdollisuuksia suoran demokratian välineet tarjoavat näihin haasteisiin vastaamisessa. Teoreettinen viitekehys nojaa vahvasti politiikantutkimukseen, mutta tutkimusongelman juuret ovat vahvasti hallintotieteessä. Tarkastelun kohteena on julkisen päätöksenteon ja sen ohjauskyvyn merkitys kompleksisessa ympäristössä (Jalonen, 2025a). Kooimanin (2008) jaottelu hallinnan (governance) ja hallittavuuden (governability) välillä vahvistaa hallintotieteellistä yhteyttä, kun huomio kiinnittyy hallintojärjestelmän ohjautuvuuteen. Lisäksi kompleksisuusteoreettinen näkökulma mahdollistaa valinnaisen kansanäänestyksen jäsentämisen hallintajärjestelmän palautemekanismina, joka vaikuttaa päätöksenteon hyväksyttävyyteen ja hallinnon reagointikykyyn (ks. Cilliers, 1998, s. 11–18 kompleksisten järjestelmien palautemekanismeista).

Tutkielma koostuu neljästä pääluvusta. Johdantoluvussa esitellään tutkimuksen tausta, tutkimusongelmat, tutkimuskysymykset ja tutkielmassa hyödynnetty aineisto sekä menetelmät. Johdannon jälkeen ensimmäinen luku käsittelee edustuksellisen demokratian paineita. Se pureutuu edustuksellisen demokratian legitimitetti- ja

kompleksisuushaasteiden kautta osallistamisen mahdollisuuksiin. Kolmannessa luvussa tarkastellaan Sveitsin demokraattista hallintomallia. Tarkastelun keskiössä ovat suoran demokratian instituutiot ja mekanismit, joista tutkielman kannalta keskeisin on valinnainen kansanäänestys. Valinnaista kansanäänestystä tarkastellaan legitimitetin ja toimintakyvyn näkökulmasta, millä pyritään havainnoimaan kansanäänestyksen vahvuuksia ja heikkouksia kompleksisessa toimintaympäristössä. Neljäs luku kokoaa keskeiset johtopäätökset yhteen tarkastellen tutkielman rajoituksia ja jatkotutkimuksen tarvetta.

2 Edustuksellisen demokratian legitimiteetti ja toimintakyky kompleksisuudessa

Viime vuosina edustuksellisen demokratian legitimiteetti on kohdannut kasvavia haasteita. Yhteiskunnalliset kriisit ja äkilliset shokit ovat lisänneet epävarmuutta sekä vahvistaneet kehityskulkuja, jotka haastavat demokraattisten järjestelmien hyväksyttävyyttä ja toimintakykyä. Toimintakyvyllä viitataan hallittavuusajattelun tavoin hallinnon kokonaisvaltaiseen kapasiteettiin yhteiskunnallisiin ongelmiin vastaamiseksi (Kooiman, 2008, s. 173). Tormey (2022, s. 13–15) kuvaa tätä ilmiötä ennennäkemättömänä demokratioiden stressinä. Hän määrittelee demokraattisen stressin jännitteiseksi kuormitustilaksi, jossa niin legitimiteetin kuin toimintakyvyn ulottuvuudet heikkenevät, mutta eivät romahda.

Tutkielmassa edustuksellisen demokratian kriisiä ei käsitellä demokratioiden romahduksena vaan jännitteisenä kokonaisuutena. Tässä luvussa edustuksellisen demokratian haasteita tarkastellaan sekä legitimiteetin että kompleksisuuden näkökulmasta ja samalla määritellään keskeiset käsitteet osaksi tutkimuskysymystä. Luvun lopussa lukija johdatetaan myös tarkastelemaan, millaisia mahdollisuuksia osallistamisella on haasteisiin vastaamisessa.

2.1 Demokraattinen legitimiteetti

Edustuksellisen demokratian legitimiteettiä tarkastellaan tässä tutkielmassa panos-, tuotos- ja prosessilegitimiteetin ulottuvuuksien kautta. Schmidt (2013) nojaa analyysissään Scharpf (1999) erotteluun panos- ja tuotoslegitimiteetistä. Näistä ensimmäinen viittaa kansalaisten osallistumiseen ja vaikutusmahdollisuuksiin, jälkimmäinen puolestaan poliittisen järjestelmän kykyyn tuottaa vaikuttavia ja ongelmia ratkaisevia päätöksiä. Schmidt täydentää tätä jaottelua prosessilegitimiteetillä, joka kohdistuu päätöksenteon sisäisiin menettelytapoihin ja niiden laatuun. Prosessilegitimiteetti ilmenee esimerkiksi läpinäkyvyytenä, vastuullisuutena,

osallisuutena sekä deliberatiivisen vuorovaikutuksen laatuna (Schmidt 2013, 4–8). Näin ymmärrettynä legitimitetti muodostuu panos-, tuotos- ja prosessilegitimitetin tuottamasta, kontekstisidonnaisesta hyväksyttävyydestä kansalaisten keskuudessa (Schmidt, 2013, s. 9–10).

Valgarðsson ja muut (2025, s. 2) kuvaavat demokraattisen stressin oireita poliittisen ja instituutionaalisen luottamuksen viitekehityksessä. He erittelevät instituutiot edustuksellisiin ja ei-edustuksellisiin instituutioihin. Edustuksellisiin instituutioihin lukeutuvat parlamentit ja hallitukset sekä poliittiset puolueet. Ei-edustuksellisia instituutioita ovat puolestaan implementoivat eli toimeenpanevat instituutiot ja toimijat, kuten virkamieskoneisto, lainsäädäntökoneisto ja poliisi. Valgarðssonin ja muiden (2025, s. 10–19) analyysi antaa viitteitä siitä, että luottamus toimeenpaneviin instituutioihin on säilynyt tasaisena tai kasvanut, kun taas luottamus edustuksellisiin instituutioihin on laskussa. Schmidtin (2013, s. 12–14) kehikon valossa tätä luottamuskehitystä voidaan tulkita panoslegimitetin ongelmana, sillä luottamuspula kohdistuu eritoten edustuksellisiin instituutioihin, toimeenpanevien sijaan. Luottamus edustuksellisiin instituutioihin pohjautuu nimenomaisesti kansan hyväksyntään ja osallisuuteen. Toisaalta luottamuksen muutos voi ilmentää myös prosessilegitimitetin piirteitä, sillä luottamus instituutioihin pohjautuu usein mikrotasolla osallisuuden lisäksi päätöksenteon avoimuuteen, vastuullisuuteen ja oikeudenmukaisuuteen (Schmidt, 2013, s. 4–6).

Foa ja Mounkin (2016, s. 6) tutkimus kuvaa kansalaisten demokratiasuhdetta. Foa ja Mounk (2016, s. 7–17) esittävät indikaatioita siitä, että arvostus demokraattista järjestelmää kohtaan on laskussa. Heidän mukaansa demokraattisesti hallituissa maissa kansalaiset kokevat poliittiset vaikutuskeinot vähäisiksi, mikä ilmenee poliittisen osallistumisen laskuna ja autoritääristen vaihtoehtojen kannatuksen nousuna. Schmidtin (2013, s. 12–14) kehikossa tämä demokraattisen sitoutumisen eroosio ilmenee panoslegimitetin ulottuvuudessa, sillä se keskittyy juuri osallistamisen näkökulmaan. Myös Foa ja Mounk (2016, s. 10) korostavat aktiivisen osallistumisen näkökulmaa

suhteessa demokraattisiin instituutioihin, sillä niiden toiminta riippuu osallistuvista kansalaisista.

De Angelis (2017, s. 291–295) tarkastelee Euroopan unionin kriisejä, mikä tarjoaa mahdollisuuden tarkastella tuotoslegitimiteetin heikentymistä. Hän toteaa, että jatkuvat kriisit, kuten velka- ja pakolaiskriisit ovat horjuttaneet unionin taloudellista ja sosiaalista koheesiota. Tämä voidaan tulkita Schmidtin (2013, s. 10–12) legitimiteetin kolmijaon näkökulmasta tuotoslegitimiteetin haasteeksi, jos päätöksenteon tulokset osoittautuvat kansalaisten ja jäsenvaltioiden näkökulmasta riittämättömiksi tai epäoikeudenmukaisiksi.

Prosessilegitimiteetin osalta merkityksellisenä tapausesimerkkinä voidaan tarkastella Pattien ja Johnstonin (2012, s. 730–748) tutkimusta kansanedustajia koskevasta skandaalista, jossa kulukorvauskäytännöt herättivät epäoikeudenmukaisuuden kokemuksia kansalaisten keskuudessa. Skandaali vaikutti etenkin kokemukseen läpinäkyvyydestä. Tämä voidaan tulkita prosessilegitimiteetin haasteeksi (Schmidt, 2013, s. 14). Toisaalta skandaali heijastuu myös panoslegitimiteettiin, sillä päätöksenteon hyväksyttävyydessä sekä vaalikäyttäytymisessä voidaan havaita muutoksia.

Valgarðsson ja muiden (2025), Foan ja Mounkin (2016), De Angelisin (2017) sekä Pattien ja Johnstonin (2012) analyysit osoittavat, että legitimiteetin ulottuvuudet eivät ole siiloutuneita kokonaisuuksia, vaan ilmenevät verkostomaisesti ja toimivat keskinäisriippuvaisesti toisiinsa nähden. Edustuksellisen demokratian stressi puolestaan voi ilmetä yhteiskunnassa niin institutionaalisen epäluottamuksena kuin kansalaisten demokraattisen sitoutumisen heikkenemisenä. Toisaalta Foan ja Mounkin (2016) dekonsolidaatioteesi on kiistelty ja saanut osakseen kritiikkiä (ks. esim. Norris, 2017), minkä vuoksi heidän havaintojaan tulee tulkita suuntaa antavina. Johtopäätöksenä voi todeta, että kaikki edellä käsiteltyjen tutkijoiden esittämät legitimiteetin ulottuvuudet ovat alttiita kompleksisuuden vaikutuksille. Esimerkiksi edustuksellisen demokratian muutokset nousevat kompleksisuudesta, joka edellyttää hallinnon toimintakykyä. Näitä elementtejä tarkastellaan seuraavissa alaluvuissa tarkemmin.

2.2 Kompleksisuus ja toimintakyky

Demokraattisen stressin ulottuvuudet sekä legitimitteettivaje ovat laaja-alaisia ja verkostomaisia ilmiöitä, joiden toimintaympäristön luonnetta voidaan kuvata kompleksiseksi. Hallintotieteellisessä tutkimuksessa kompleksisuusteoriaa tarkastellaan usein poliittishallinnollisesta viitekehystä ymmärtäen näin poliittiset ja hallinnolliset elimet vuorovaikutteisen suhteen kokonaisuutena, johon vaikuttaa institutionaaliset järjestelyt, kulttuurilliset normit, oikeudelliset puitteet ja historiallinen konteksti (Jalonen, 2025a, s. 2).

Cilliers (1998, s. 11–18) kuvaa kompleksista järjestelmää tunnuspiirteiden avulla. Keskeisiä piirteitä ovat ympäristön avoimuus, järjestelmän muuttuminen ajan myötä, elementtien dynaaminen kytkeytyminen sekä palautesilmukat, jotka tuottavat vain rajallisesti ennakoitavaa järjestelmäkäyttäytymistä. Kompleksinen järjestelmä omaa myös historian. (Cilliers, 1998, s. 11–18.) Jalonen (2025a, s. 3–4) täydentää tätä jäsenystä poliittishallinnollisten järjestelmien näkökulmasta: järjestelmä on kompleksinen, jos sen toiminta ei selity hajottamalla se osiin, sen kehityspolku on polkuriippuvainen ja ennakoimaton, toimijat ovat yhteiskehityksellisessä suhteessa ympäristönsä kanssa ja järjestelmä on avoin sosiaalinen konstruktio.

Jotta kompleksisuus ei jää analyysissä hajautuneeksi piirreluetteloksi, tässä tutkimuksessa kompleksisuus operationalisoidaan kolmiulotteiseksi analyttiseksi typologiaksi, joka jäsentää nimenomaan demokraattisen päätöksenteon kannalta relevantit ulottuvuudet. Nämä ulottuvuudet ovat (1) episteeminen ulottuvuus, (2) toimijaulottuvuus sekä (3) temporaalinen ulottuvuus. Typologia ei ole tyhjentävä kuvaus kompleksisuusteoriasta kokonaisuutena, vaan analyttinen väline, jonka avulla myöhemmät luvut voivat paikantaa tarkasteltavat ilmiöt systemaattisesti.

Episteeminen ulottuvuus kuvaa tiedollisia rajoitteita ja epävarmuuksia, joita kompleksinen toimintaympäristö asettaa päätöksenteolle. Jalonen (2025b, s. 223) osoittaa, että kriisiympäristöissä tieto on yhtä aikaa määrällisesti ylikuormittavaa ja

laadullisesti puutteellista. Siinä esiintyy aukkoja ja ristiriitaisuuksia, jotka heikentävät sekä päätöksenteon nopeutta että sen tuotosten luotettavuutta. Episteeminen ulottuvuus kytkeytyy suoraan prosessilegitimiteettiin, sillä tiedollinen epävarmuus vaikuttaa siihen, millä perusteilla päätöksiä voidaan perustella kansalaisille (Schmidt, 2013, s. 14–18).

Toimijaulottuvuus kuvaa päätöksenteon monitoimijaisuutta ja siitä seuraavaa vastuun hajoamista. Kompleksisessa järjestelmässä päätösvalta jakautuu useille toimijoille ja areenoille, mikä synnyttää Thompsonin (2014, s. 259–260) kuvaamaan monien käsien ongelman. Yksittäisen toimijan vastuuta on vaikea osoittaa, kun tulos on useiden rinnakkaisten prosessien yhteisvaikutusta. Toimijaulottuvuus vaikuttaa kaikkiin legitimiteettikehikon ulottuvuuksiin — panoslegitimiteettiin edustuksellisuuden kautta, prosessilegitimiteettiin inklusiivisuuden ja läpinäkyvyyden kautta sekä tuotoslegitimiteettiin tuloksellisuuden kautta (Schmidt, 2013, s. 10–19).

Temporaalinen ulottuvuus kuvaa kompleksisuuden aikarakenteeseen liittyviä piirteitä, kuten polkuriippuvuutta, prosessien iteratiivisuutta sekä epälineaarisia kehityskulkuja. Jalosen (2025a, s. 13) polkuriippuvuuden käsite osoittaa, että aiemmat institutionaaliset valinnat rajoittavat myöhempiä toimintamahdollisuuksia tavalla, jota ei voi ennakoida pelkästään nykytilaa tarkastelemalla. Vastaavasti Jalonen (2025b, s. 219–220) huomauttaa, että politiikkaprosessien ohjauksen iteratiivisuus — yritys-erehdys-logiikka — pidentää päätöksenteon sykliä ja voi heikentää reagointikykyä akuuteissa tilanteissa. Temporaalinen ulottuvuus haastaa erityisesti tuotoslegitimiteettiä, koska kansalaiset arvioivat politiikan tuloksia usein lyhyellä aikajänteellä, kun taas kompleksiset prosessit tuottavat vaikutuksensa viiveellä ja epälineaarisesti. Tämä ilmenee ennustettavuuden heikkenemisenä, äkillisinä muutoksina sekä kaskadivaikutuksina (Duit & Galaz, 2008 s. 311–315). Edellä esitetty typologia on koottu taulukkoon 1, joka tiivistää kunkin ulottuvuuden keskeisen sisällön mekanismin ja legitimiteettikytkennän.

Taulukko 1. Kompleksisuuden analyttinen typologia demokraattisen päätöksenteon näkökulmasta

Ulottuvuus	Keskeinen sisältö	Mekanismi	Legitimiteettikytkentä
Episteeminen	Tiedollinen epävarmuus ja ylikuormitus	Tiedon laatu ja saatavuus heikentyvät	Prosessilegitimiteetti
Toimija	Vastuun hajoaminen monitoimijaisuudessa	Monien käsien ongelma	Panos-, prosessi- ja tuotoslegitimiteetti
Temporaalinen	Polkuriippuvuus ja iteratiivisuus	Epälineaariset viivästyneet vaikutukset	Tuotoslegitimiteetti

Kompleksinen toimintaympäristö haastaa edustuksellisen demokratian sekä toimintakyvyn että legitimiteetin näkökulmista. Tässä tutkielmassa toimintakykyä tarkastellaan Kooimanin (2008, s. 173–178) hallittavuusnäkökulman eli hallinnan (governance) ja hallittavuuden (governability) jaottelun kautta. Hallinnalla viitataan valtion, markkinoiden ja kansalaisyhteiskunnan yhteiskunnalliseen ohjausvaikutukseen. Hallittavuudella viitataan järjestelmän jatkuvassa muutoksessa olevaan kokonaiskapasiteettiin toteuttaa hallinnan prosesseja kompleksisessa toimintaympäristössä. Governance-teorian perinteestä tutkielmaan valikoitui Kooiman (2008) teos, koska hänen jaottelunsa mahdollistaa legitimiteetin ja toimintakyvyn tarkastelun yhtenäisesti sekä erottaa hallinnan ja hallittavuuden toisistaan. Perinteisen governance-teorian kaanonin keskeisinä viitekohtina pidetyt Rhodes (1996) ja Osborne (2006) jäivät käsittelyn ulkopuolelle painotuserojen vuoksi.

Johtopäätöksenä voidaan sanoa, että hyväksyttävyyys ei rajaudu kompleksisuuden takia enää yksinomaan panoslegitimiteetin edustuksellisuuteen tai tuotoslegitimiteetin tuloksellisuuteen, vaan prosessilegitimiteetin merkitys kasvaa (Schmidt, 2013, s. 12–14) eritoten silloin, kun episteeminen ulottuvuus lisää epävarmuuksia, toimijaulottuvuus pirstaloi vastuun ja temporaalinen ulottuvuus pitkittää prosesseja. Kompleksisen

toimintaympäristön vaikutukset ovat siten laaja-alaiset, ja kolmiulotteinen typologia tarjoaa myöhemmälle analyysille systemaattisen viitekehyksen, johon yksittäiset ilmiöt voidaan paikantaa.

2.3 Valtaistettu osallistava demokratia: osallistamisen näkökulma

Valtaistettu osallistava demokratia tarjoaa yhden teoreettisen näkökulman siihen, miten edustuksellisen demokratian legitimitettiin ja toimintakykyhaasteisiin voidaan vastata. Fungin ja Wrightin (2001, s. 7–20) mukaan valtaistettu osallistava demokratia (empowered deliberative democracy) mahdollistaa demokratian monipuolisen syventämisen. Heidän mukaansa valtaistetun osallistavan demokratian keinoja voivat olla esimerkiksi paikalliset osallistumisfoorumit, kuten osallistava budjetointi ja hallintoneuvostot, deliberatiiviset päätöksentekorakenteet, hallinnon ja kansalaisten yhteishallinnan eri muodot (co-governance), poikkihallinnollisuus sekä institutionaalinen oppiminen. Näitä piirteitä yhdistävät käytännöllisesti rajattu ongelmanratkaisu, alhaalta ylöspäin rakentuva kansalaisosallistuminen sekä deliberatiivisten ratkaisujen tuottaminen harkinnan ja oppimisen keinoin (Fung & Wright, 2001, s. 18–21).

Fung (2015, s. 514–521) toteaa, että osallisuutta voidaan pitää mahdollisuutena edustuksellisen demokratian legitimitettihaasteisiin vastaamisessa tietyin reunaehdoin. Hän rajaa osallistumisen vaikutukset riippuvaiseksi kontekstista ja suunnittelusta. Erityisen merkityksellisenä Fung (2015, s. 520–521) pitää tosiasiallista mahdollisuutta vaikuttaa päätöksentekoon. Hän esittää, että triviaaliset, sisällöllisesti vähämerkitykselliset osallistumisen muodot eivät edistä osallisuuden tavoitteita. Päinvastoin ne voivat vaikuttaa jopa negatiivisesti osallisuuden kokemuksiin niin yksilöiden kuin viranomaisten tasolla.

Fung (2015, s. 517–521) huomauttaa kuitenkin, ettei intensiivisempien kansalaisosallistumisen muotojen legitimitettiin lisäävä vaikutus ole itsestäänselvyys. Legitimitetin lisääminen vaatii aktiivisia toimia uusien ratkaisujen kehittämiseksi. Myös

Fung ja Wright (2001, s.33–38) tunnistavat valtaistetun osallistavan demokratian rajallisuuden legitimitietin viitekehystä. Heidän mukaansa vaarana on esimerkiksi osallistumisen vinoumat sekä rajallisen institutionaalisen kapasiteetin ja osallistavien mallien ylläpidettävyyden haasteet.

Kun Fungin (2015) analyysiä tarkastellaan Schmidtin (2013) legitimitietikehikon avulla, se kietoutuu panos-, tuotos- ja prosessilegitimitietin ympärille. Demokratisointihankkeilla pyritään vaikuttamaan panos- ja prosessilegitimitietin ulottuvuuksiin, mutta niiden vaikutus demokraattiseen legitimitettiin ei ole yksiselitteinen tai empiirisesti todennettu. Huonosti suunniteltu osallistaminen voi heikentää panoslegimitiettiä, sillä huono suunnittelu voi tuottaa pettymyksiä. Trivialisoidut prosessit voivat puolestaan vaikuttaa prosessilegitimitettiin heikentävästi. Lopputuloksena vaikuttavuus voi jäädä vain näennäiseksi, mikä mahdollisesti heikentää tuotoslegimitiettiä.

Fungin ja Wrightin (2001) ja Fungin (2015) analyysien mukaan valtaistettu osallistava demokratia ja kansalaisosallistuminen ovat mahdollisuuksia demokratian legitimitietiongelmiin vastaamiseen. Seuraavassa luvussa 3 siirrytään tarkastelemaan Sveitsin tapauksen kautta valinnaista kansanäänestystä, joka tarjoaa vertailukohdan deliberatiivisen (puntaroivan) ja aggregatiivisen (yhteenlaskevan) demokratian välille.

3 Tapaus Sveitsi: demokratian hybridimalli

Sveitsin poliittinen järjestelmä voidaan hahmottaa edustuksellisen ja suoran demokratian yhdistäväksi hybridimalliksi. Sen hallinnolliset ja poliittiset instituutiot ovat rakentuneet historiallisesti federalistisen liittouman, konsensusajattelun sekä institutionalisoitujen neuvottelumenettelyjen varaan (Kriesi & Trechsel, 2008, s. 1–6). Tässä järjestelmässä edustuksellisuus ja suoran demokratian instrumentit eivät ole toisilleen vaihtoehtoisia, vaan toisiaan täydentäviä elementtejä. Hybridimallin oikeudellista perustaa ilmentävät Sveitsin liittovaltion perustuslaki (SR101; Federal Constitution of the Swiss Confederation 1999, jäljempänä CST) sekä liittovaltion laki poliittisista oikeuksista (SR161.1; Federal Act on Political Rights 1976, jäljempänä PRA). Tässä tutkielmassa hybridimallilla viitataan Sveitsin poliittiseen järjestelmään kokonaisuutena, kun taas suoralla demokratialla tarkoitetaan kansalaisten osallistumismahdollisuuksia politiikkaprosessiin institutionaalisten välineiden tasolla.

Sveitsin konsensusdemokratiaa luonnehtivat laaja vallanjako ja useat vetomahdollisuudet. Samalla päätöksenteon inklusiivinen ja kompleksinen luonne tekee poliittisista prosesseista usein hitaita ja reaktiivisia (Kriesi & Trechsel, 2008, s. 115). Tässä luvussa tarkastellaan ensin Sveitsin hybridimallin institutionaalista taustaa ja suoran demokratian keskeisiä välineitä. Sen jälkeen analyysi kohdistuu liittovaltiotason valinnaiseen kansanäänestykseen sekä sen vahvuuksiin ja heikkouksiin demokratian legitimitetin ja toimintakyvyn näkökulmasta kompleksisessa toimintaympäristössä.

3.1 Sveitsin hallintomalli

Perustuslaki toimii sveitsiläisen demokratian hybridimallin kivijalkana ja se onkin oikeusjärjestelmän ylin normi- ja oikeuslähde (CST, 1999). Perustuslain (CST, 1999, art. 1 & 3) nojalla Sveitsi muodostuu liittovaltioksi 26 itsehallinnollisen kantonin (Zürichin, Bernin, Luzernin, Urin, Schwyzin, Obwaldenin ja Nidwaldenin, Glarusin, Zugin, Fribourgin, Solothurnin, Basel-Stadtin ja Basel-Landschaftin, Schaffhausenin, Appenzell Ausserrhodenin ja Appenzell Innerrhodenin, St. Gallenin, Graubündenin, Aargaun,

Thurgau'n, Ticinon, Vaudin, Valais'n, Neuchâtelin, Geneven ja Juran kansan) ympärille. Sveitsissä oikeudellisesti ylin viranomainen on liittokokous. Se konkretisoituu perustuslain (CST, 1999) artikloissa 46, 49 ja 190 kantonien ja tuomioistuinten alisteisuudessa liittovaltion oikeudelle ja kansainväliselle oikeudelle. Siten valta jakautuu liittovaltion, kantonien ja kuntien kesken. Kantoneilla on Sveitsissä laaja itsehallinto sekä vahva institutionaalinen asema. Päätöksenteko on hajautettua ja monenkeskistä sekä perustuslaillisesti turvattu. (Kriesi & Trechsel, 2008, s. 34–35.) Hajautuneisuus voi osaltaan hajottaa päätöksenteon vastuun Thompsonin (2014) tarkoittamalla tavalla, mikä on erityisen merkityksellistä kompleksisten politiikkaprosessien hallinnan kannalta. Liittoparlamentti jakautuu kahteen kamariin, jotka koostuvat 200 jäsenen kansallisneuvostosta (national council) ja 46 jäsenen valtioiden neuvostosta (council of states). Kansallisneuvosto edustaa kansaa, kun taas valtioiden neuvosto edustaa kantoneita. (Kriesi & Trechsel, 2008, s. 38.) Neuvostojen jäsenet valitaan neljän vuoden välein (Kriesi & Trechsel, 2008, s. 76).

Sveitsin puoluejärjestelmä on pirstaleinen, mikä johtuu kansaa jakavista sosiaalisista ja kulttuurisista jakolinjoista, kuten kielieroista ja uskonnosta. Valtion federalistinen rakenne ja vaalijärjestelmän pohjautuminen kantonien ympärille on omiaan vahvistamaan tätä pirstaleisuutta. (Kriesi & Trechsel, 2008, s. 84–86.) Pirstaloituneisuus voi haastaa yhtenäisten politiikkaratkaisujen muodostamista ja vaikuttaa keskeisesti kompleksisuuden toimijaulottuvuuteen. Keskeisimpiä puolueita poliittisen spektrin vasemmalla ovat sosiaalidemokraatit ja kommunistipuolue. 1960-luvun jälkeen vasemmistopuolueiden merkittäväksi haastajaksi on noussut vihreä puolue. Merkittävässä asemassa ovat myös kristillisdemokraatit. (Kriesi & Trechsel, 2008, s. 87–89.) Oikeistoa Sveitsissä edustaa Sveitsin kansanpuolue, jonka nousu on johtanut Sveitsin puoluejärjestelmän jakautumiseen kahteen ulottuvuuteen. Ulottuvuuksista ensimmäinen on vasemmisto-oikeisto-asetelma. Siinä vasemmistopuolueet asettuvat taloudellista liberalismia ja budjettikuria korostavia oikeistopuolueita vastaan. Toinen ulottuvuus muodostuu kulttuurisista asetelmista jakautuen liberaalia Sveitsiä kannattavien ja sveitsiläisiä perinteitä puolustavien välille. (Kriesi & Trechsel, 2008, s. 96.)

Poliittisen järjestelmän pirstaloituneesta luonteesta huolimatta Sveitsin poliittinen kulttuuri on vakaa. Tämän taustalla nähdään institutionaalisen kehityksen integroiva voima ja konsensushakuinen poliittinen kulttuuri (Kriesi & Trechsel, 2008, s. 84).

3.2 Suoran demokratian ydininstrumentit

Sveitsin suoran demokratian ydininstrumentteja ovat kansanaloite ja kansanäänestys. Kansanaloite sijoittuu päätöksentekoprosessin alkuvaiheeseen, koska sen avulla poliittiselle asialistalle voidaan tuoda kysymyksiä, jotka poliittiset toimijat ovat jättäneet käsittelemättä. Mikäli aloite etenee äänestykseen, se alistetaan kansan ja kantonien ratkaistavaksi perustuslain mukaisesti (CST 1999, art. 138–139; Kriesi & Trechsel, 2008, s. 52–53).

Kansanäänestys puolestaan tulee näkyväksi usein päätöksentekoprosessin loppuvaiheissa. Se voidaankin ymmärtää tietynlaisena veto-instrumenttina, jonka avulla kansan enemmistö sekä kantonit voivat vaikuttaa liittovaltion ajamaan politiikkaan. (Kriesi & Trechsel, 2008, s. 52.) Kansanäänestys jakautuu instrumentaalisesti kahteen tyyppiin: pakolliseen ja valinnaiseen kansanäänestykseen. Perustuslain (CST, 1999, art. 140) hengessä pakollisen kansanäänestyksen alaisuuteen kuuluvat perustuslain muutokset, järjestöihin tai ylikansallisiin yhteisöihin liittyminen, liittolait, kansanaloitteet sekä erimielisyydet neuvostojen välillä kokonaisuudistusten toteutuksen yhteydessä. Pakollisuus viittaa siihen, että nämä perustuslaissa määriteltävät asiat ovat aina alistettava kansan ja kantonien äänestykseen. Hyväksyminen vaatii kansan ja kantonien enemmistön kannatuksen (CST, 1999, art. 142, mom. 2).

Valinnaisen kansanäänestyksen osalta perustuslaissa (CST, 1999, art. 141) todetaan seuraavaa: säädös alistetaan kansanäänestykselle, mikäli säädöksen virallisen julkaisemisen jälkeen 100 päivän kuluessa sitä vaatii 50 000 äänioikeutettua tai kahdeksan kantonia. Tällöin kansan on saatava äänestää liittolaeista, yli vuoden voimassa olevista kiireellisistä liittolaeista, liittovaltion päätöksistä (mikäli perustuslaki tai liittolaki

edellyttää) ja kansainvälisistä sopimuksista tietyin ehdoin. Hyväksyminen vaatii äänestäneiden enemmistön taakseen (CST, 1999, art. 142, mom. 1).

Huomionarvoista on, että jokainen kantoni ja kunta soveltaa toiminnassaan erilaisia suoran demokratian instrumentteja. Esimerkiksi Zürichissä kansanäänestykselle voidaan alistaa myös finanssipoliittisia kysymyksiä esimerkiksi kertaluontoisista menoista, jotka ylittävät 4 miljoonaa frangia (Verfassung des Kantons Zürich, 2005, art. 33). Tämän tutkielman painopiste on kuitenkin liittovaltiotasolla, minkä vuoksi kantonien ja kuntien toimintaa ei käsitellä sen tarkemmin.

3.3 Sveitsin valinnainen kansanäänestys liittovaltiotasolla

Valinnainen kansanäänestys on Sveitsin suoran demokratian kulmakivi. Menettelyprosessi alkaa allekirjoitusten keräämisellä listoille, jotka täyttävät lain vaatimukset. Tämän jälkeen allekirjoittajan henkilöllisyys ja äänioikeus todennetaan viranomaistaholta, millä varmistetaan, ettei päällekkäiset ja puutteelliset allekirjoitukset tule vahvistetuksi. (PRA, 1976, art. 60–63.) Valinnaista kansanäänestystä voidaan siten pitää oikeudellisesta näkökulmasta vakiintuneena prosessina. Keskeinen kysymys on, missä määrin valinnainen kansanäänestys on tosiasiallisesti toiminut demokratiatyökaluna Sveitsissä. Swissvotes (2026) aineisto antaa mahdollisuuden tarkastella kansanäänestyksen kehityskulkua 2010-luvun jälkeen.

Swissvotes (2026) tilaston tarkastelujakso luokiteltiin välille 2010–2026. Aineistossa oikeusmuodoksi valittiin valinnainen kansanäänestys (koodattu numerolla 2). Tämän jälkeen tulokset luokiteltiin vuosittain ja laskentayksikkönä hyödynnettiin äänestyksen yksilöivää tunnistetta (arn). Aineiston perusteella kyseisen tarkastelujakson aikana eniten äänestyksiä tehtiin 7 kappaletta, vuosina 2021 ja 2022. Vähiten äänestyksiä järjestettiin vuonna 2011, jolloin niitä ei ollut ollenkaan. Vaihteluväli kyseisenä tarkastelujaksona oli siis 1–7. Vain yksi äänestys vuotta kohden järjestettiin vuosina 2014, 2015, 2025 ja 2026. Vuosittaisen vaihtelun perusteella voidaan todeta, että valinnaisen kansanäänestyksen käyttö ei kehity lineaarisesti. Kehityskulku vaihtelee syklisti.

Äänestyksen otsikoinnin perusteella voidaan havaita ajankohtaisiin kriiseihin kytkeytyviä aiheita. Esimerkiksi vuonna 2021 sosiaalipoliittiset aiheet, kuten COVID-19 lainsäädäntö nousevat toistuvasti kansanäänestysten aiheeksi. (Swissvotes, 2026; ks. Liite 1, Taulukko 2.)

Suoran demokratian instrumenttien käyttöä tulee siis tarkastella kontekstisidonnaisesti, sillä äänestettävät aihealueet jakautuvat useille eri politiikkasektoreille. Kriesi ja Trechsel (2008, s. 59–61) puolestaan osoittavat suoran demokratian instrumenttien (kansanäänestysten ja kansanaloitteiden) suosion kasvaneen vuosina 1848–2007. Tätä kehityskulkua voidaan heidän mukaansa pitää seurauksena modernin politiikan lisääntyneestä kompleksisuudesta ja kiihtyneestä lainsäädäntötoiminnasta. Kansanäänestyksen temaattinen vaihtelu viittaa prosessin kontekstisidonnaiseen luonteeseen ja lähtökohtaisesti tukee Kriesin ja Trechselin (2008, s. 59–61) näkökulmaa siitä, että lainsäädäntöprosessien lisääntyminen ja kompleksisuus voivat lisätä suoran demokratian instrumenttien käyttöä.

3.4 Valinnaisen kansanäänestyksen vaikutukset legitimizeettiin ja toimintakykyyn kompleksisuudessa

Valinnaisen kansanäänestyksen vaikutukset legitimizeettiin ja toimintakykyyn eivät ole samanlaisia kaikissa politiikkakysymyksissä, vaan ne riippuvat tarkasteltavan kysymyksen kompleksisuudesta. Yksinkertaisemmissa kysymyksissä instrumentti voi vahvistaa samanaikaisesti panos-, prosessi- ja tuotoslegitimizeettiä, mutta kompleksisissa kysymyksissä nämä ulottuvuudet voivat joutua keskinäiseen jännitteeseen. Tässä alaluvussa valinnaista kansanäänestystä tarkastellaan legitimizeetin ja toimintakyvyn osalta kompleksisuuden ulottuvuuksien kautta. Tämän lisäksi tarkastelussa kiinnitetään huomiota Fungin ja Wrightin (2001) deliberatiivisen mallin ja valinnaisen kansanäänestyksen mekanismitason vertailuun.

Sveitsin valinnaisen kansanäänestyksen osalta kompleksisuuden toimijaulottuvuus konkretisoituu prosessien monitoimijaisuudessa, jossa keskeiset toimijat ovat

keskinäisriippuvaisia toisistaan. Valinnaista kansanäänestystä voidaan tarkastella kansalaiskontrollia ja toisaalta myös osallistumisen mahdollisuutta lisäävänä instrumenttina. Sveitsin perustuslain (CST, 1999, art. 141) mukaan Sveitsin kansalaisilla on yksiselitteinen oikeus haastaa säädös valinnaisen kansanäänestyksen avulla. Siten sääntely luo panoslegitimiteettiä vahvistavan osallistumisen kanavan, jossa toimijaulottuvuus konkretisoituu kansalaisten oikeutena haastaa edustuksellinen päätös.

Vuosina 2010–2026 *Swissvotes* (2026) osoittaa, että instrumenttia on hyödynnetty säännöllisesti, mikä on välttämätön mutta ei riittävä ehto panoslegitimiteetin toteutumiselle. Käyttöaktiivisuus ei itsessään riitä tunnistamaan tosiasiallista osallistumista sen edustavuuden tai yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Osallistumisen tosiasiallinen tunnistaminen vaatii erilaisia mittareita esimerkiksi äänestysaktiivisuudesta. Tässä tutkielmassa ei ole tarkoituksenmukaista tarkastella osallistumisen laatua, eikä siten tilastoaineistoa (*Swissvotes*, 2026) voidakaan pitää täysin luotettavana osallistumista mittaavana indikaattorina.

Päätöksenteon moniulotteisuus korostuu kompleksisuuden toimijaulottuvuudessa, kun päätöksentekoon osallistuu intressiryhmiä, useita puolueita ja kansalaisia. Panoslegitimiteetin ulottuvuus ei kuitenkaan vahvistu vain osallistumiskanavan olemassaolon perusteella. Päätöksenteko edustaa harvoin laajasti kansalaisten intressejä, mikäli osallistuminen vinoutuu pääosin varakkaampien ja koulutettujen eduksi (Fung & Wright, 2001, s. 33–38). Osallistumisen vinoutuminen tekee kansanäänestyksestä toimijaulottuvuuden osalta alttiin osallistumiskanavan epäoikeudenmukaisuudelle. Tällöin osallistumiskanava ei takaa panoslegitimiteetin kannalta yhdenvertaista osallistumista. Siten osallistumisen systemaattinen vinoutuminen heikentää myös panoslegitimiteetin ulottuvuutta (Schmidt, 2013, s. 5–10).

Bauer ja Fatke (2014, s. 52–60) tarkastelevat suoran demokratian suhdetta poliittiseen luottamukseen. Heidän näkökulmansa keskittyy suoran demokratian saavutettavuuden ja tosiasiallisen hyödyntämisen viitekehykseen. Heidän mukaansa suoran demokratian

saavutettavuus ja mahdollisuus sanktioida poliittisia päättäjiä voi tietyissä tapauksissa lisätä poliittista luottamusta. Suoran demokratian instrumenttien käyttö voi puolestaan viitata luottamuksen heikentymiseen, jos kansalaiset kokevat sanktiot tarpeellisiksi. (Bauer & Fatke, 2014, s. 53–60.) Kompleksisuuden toimijaulottuvuuden osalta valinnaisen kansanäänestyksen merkitys ei ole riippuvainen ainoastaan instrumentin saatavuudesta, vaan myös kansalaisten ja poliittisten toimijoiden välisestä suhteesta.

Kun valinnaista kansanäänestystä tarkastellaan toimijaulottuvuuden näkökulmasta, sen keskeinen vahvuus liittyy kansalaisten mahdollisuuteen haastaa edustuksellisen järjestelmän päätöksiä. Kansanäänestyksen heikkous konkretisoituu osallistumisen ja vaikutusvallan vinoutuessa kyvykkäämpien toimijoiden hyväksi. Vaikka panoslegitimiteetti vahvistuu, voi se myös heikentyä yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Kun kompleksisuus konkretisoituu toimijaulottuvuudessa, vastuu hajoaa ja legitimiteetin kolme ulottuvuutta kärsivät. Tämä johtaa myös toimintakyvyn heikentymiseen. Verrattuna Fungin ja Wrightin (2001) deliberatiivisiin malleihin, valinnainen kansanäänestys korostaa kansalaisten mahdollisuutta kontrolliin enemmän kuin osallistumista yhteisiin harkintaprosesseihin.

Kompleksisuuden temporaalinen ulottuvuus ilmenee valinnaisen kansanäänestyksen ajoituksessa. Valinnainen kansanäänestys toimii lainsäädäntöprosessin jälkikäteisenä korjausmekanismina, jonka avulla edustuksellinen päätös voidaan vahvistaa tai torjua. Tällöin päätös voi ilmentyä kansan poliittisena tahtona ja vahvistaa koettua vaikuttavuutta. Vaihtoehtoisesti kansalaisten poliittinen suhde voi kärsiä, mikä heikentää kansalaisten luottamusta edustuksellisen päätöksenteon riittävyteen. Şimşekin ja muiden (2025, s. 8–9) mukaan suoraa demokratiaa voidaan pitää osallistumista ja legitimiteettiä vahvistavana välineenä, sillä kansanäänestysaloitteet koetaan usein reilummiksi ja osallistavammiksi kuin lainsäädäntöelinten tekemät päätökset. Tällöin valinnainen kansanäänestys voi vahvistaa legitimiteettiä siirtämällä päätöksenteon myöhempään vaiheeseen, mikä konkretisoituu kompleksisuuden temporaalisessa ulottuvuudessa. Keskeistä on hyväksyttävyyden avoin luonne ja politiikkaprosessien

ajallinen jatkuvuus. Deliberatiivisiin malleihin (Fung & Wright, 2001) verrattuna legitimitetti ei pohjautu päätöksenteon aikaiseen harkintaan vaan voi jäädä testattavaksi juuri prosessin myöhäisempään vaiheeseen.

Suoran demokratian instrumenttien tiheä käyttäminen voi Bauerin ja Fatken (2014, s. 59) mukaan viitata matalaan poliittiseen luottamukseen. Matala poliittinen luottamus voidaan tulkita erityisesti tuotoslegitimitetin haasteeksi, mikäli kansanäänestys nähdään vain korjausmekanismina eikä institutionaalisenä keinona vahvistaa lakien ja sääntöjen ongelmanratkaisukykyä (Schmidt, 2013, s. 4–12). Tämä kuvaa kompleksisuuden temporaalista ulottuvuutta, jos kansanäänestys toimii toistuvasti korjausmekanismina, eikä ongelmia kyetä ratkaisemaan päätöksentekoprosessin ensimmäisessä vaiheessa. Ongelmanratkaisukyvyn haasteet voivat johtaa päätöksenteon iteratiivisuuteen, jolloin hyväksyttävyyden testaamisesta tulee toistuvaa. Pidemmällä aikavälillä tästä voi muodostua institutionaalisesti vakiintunut polkuriippuvainen prosessi.

Valinnaisen kansanäänestyksen viitekehuksesta tarkasteltuna on syytä kiinnittää huomiota instrumentin ennakoivaan vaikutukseen. Valinnainen kansanäänestys voi herkistää politiikan toimijoita suhtautumaan ennakoivasti politiikkaprosessien eri vaiheisiin (Bauer & Fatke, 2014, s. 53). Koska valinnainen kansanäänestys mahdollistaa lain haastamisen ennen sen voimaantuloa, lisää se päätöksentekijöiden tilivelvollisuutta. Päätöksentekijät eivät voi odottaa vaalikauden loppuun, vaan he voivat joutua valinnaisen kansanäänestyksen aiheuttaman paineen vuoksi perustelemaan päätöksiään paremmin myös kesken vaalikauden. Tämä vaikuttaa suoraan Schmidtin (2013, s. 14–18) analyysia mukaillen prosessilegitimitettiin, sillä se lisää päätöksentekijöiden tilivelvollisuutta ja läpinäkyvyyttä prosessien aikana. Toisaalta se vahvistaa tuotoslegitimitettä, jos se parantaa päätöksenteon hyväksyttävyyttä (Schmidt, 2013, s. 10–12). Valinnaisen kansanäänestyksen ennakoiva vaikutus korostuu kompleksisuuden temporaalisessa ulottuvuudessa, koska se muokkaa politiikkaprosessin ajallista rakentumista etukäteen.

Ennakoiva vaikutus ilmenee Papadopouloson (2001, s. 40–42) mukaan valinnaisen kansanäänestyksen ”varjovaikutuksena” eli kansanäänestyksen uhkana. Hänen mukaansa valinnaisen kansanäänestyksen varjovaikutus ohjaa Sveitsin esiparlamentaarisesta valmistelun vaihetta, mikä prosesseineen vahvistaa tukea uudistuksille sekä yhteensovittaa keskeisten intressiryhmien ajatuksia. Jos päätöksentekijät joutuvat ennakoimaan päätöksenteon hyväksyttävyyttä esimerkiksi kompromissiratkaisujen avulla jo valmisteluvaiheessa, voi se vaikuttaa suoraan toimintakykyyn.

Kooimanin (2008, s. 175–187) hallittavuuden viitekehyksestä kompromissiratkaisut ja ennakoiminen voivat vaikuttaa hallittavan järjestelmän (System-to-be-Governed), hallintajärjestelmän (Governance System) sekä niiden välisen hallinnan vuorovaikutusten yhteisvaikutukseen (Governance Interactions) myönteisesti. Papadopoulos (2001, s. 41–46) toteaa, että valinnaisen kansanäänestyksen varjovaikutus voi johtaa laajojen koalitioiden muodostumiseen ja vinouttaa prosessia sekä lisätä päätöksenteon inkrementalismia eli asteittaista muuttumista. Koalitioiden muodostuminen ei hänen mukaansa kuitenkaan takaa valinnaisen kansanäänestyksen menestystä, koska kriittiset toimijat voivat myöhemmin muuttaa kantaansa. Toisaalta varjovaikutus voi myös heikentää toimintakykyä, jos se viivästyttää neuvotteluprosesseja, luo itsesensuuria, lisää transaktiokustannuksia tai heikentää vaikuttavuutta kompromissiratkaisullaan (Papadopoulos, 2001, s. 41–48). Kompleksisuuden temporaalisen ulottuvuuden viitekehyksestä valinnaisen kansanäänestys lisää etukäteisen varjovaikutuksen, joka ohjaa päätöksentekijöiden toimintaa. Tämä korostaa päätöksentekoprosessin ajallisten vaiheiden moniulotteisuutta, kun varjovaikutus vaikuttaa päätöksentekoon jo ennen kansanäänestyksen mahdollista aktivoitumista.

Kompleksisuuden temporaalisessa ulottuvuudessa valinnaisen kansanäänestyksen merkitys korostuu sen varjovaikutuksessa. Kansanäänestys voi lisätä hyväksyttävyyttä ja ohjata ennakoivasti päätöksentekoa ja päättäjiä. Samalla se voi kuitenkin hidastaa

päätöksentekoa, lisätä transaktiokustannuksia sekä vahvistaa prosessien inkrementalismia. Tällöin prosessilegitimiteetti voi vahvistua, mutta toimintakyky ja reformikyky voivat heikentyä. Kuitenkin kun politiikkaprosessi koskee monimutkaista teknistä kysymystä, varjovaikutus todennäköisesti lisää kompromissihakkuisuutta mutta heikentää reformikykyä.

Kompleksisuuden episteeminen ulottuvuus konkretisoituu valinnaisen kansanäänestyksen näkökulmasta tiedollisena epävarmuutena ja rajoittuneisuutena. Valinnainen kansanäänestys konkretisoituu Cilliersin (1998, s. 11–18) poliittisen järjestelmän palautemekanismina, joka tuottaa rekursiivisia eli itseensä viittaavia palautesilmukoita päätöksentekoprosessien verkostoissa. Tällöin kansanäänestystä ei nähdä ainoastaan päätöksiin reagoivana vaan myös järjestelmän toiminnasta uutta tietoa luovana mekanismina. Kun yhden päätöksen seuraukset muuttuvat myös myöhempien päätösten tiedolliset lähtökohdat muuttuvat. Tällöin palautesilmukat tekevät päätöksenteosta episteemisesti vaikeammin ennakoitavaa.

Tiedollinen epävarmuus voi tehdä päätöksenteosta yhä kompleksisempää. Episteemisen ulottuvuuden näkökulmasta äänestysprosessien dikotomisuus ei vastaa päätöksenteon tosiasiallista moniulotteisuutta. Tiedollinen asymmetria kansalaisen, poliittisten toimijoiden ja asiantuntijoiden välillä voi aiheuttaa epäselvyyttä päätöksenteossa ja vaikuttaa kansalaisten näkemyksiin politiikkaprosesseista. Päätöksentekijöiden ennakoiva toiminta ja kompromissiratkaisut (Papadopoulos, 2001, s. 41–48) voivat heikentää tiedon läpinäkyvyyttä entisestään, jos ratkaisut perustellaan pohjautuen hyväksyttävyyteen eikä tosiasialliseen ongelmanratkaisuun. Prosessilegitimiteetin kompleksisuus konkretisoituu episteemisessä ulottuvuudessa, kun tieto on epävarmaa sekä sen laatu ja saatavuus heikentyvät kompromissiratkaisujen ja ennakoinnin seurauksena.

Schmidtin (2013, s. 11–12) mukaan tuotoslegitimiteetti edellyttää, että politiikkatoimet ovat linjassa kansalaisten arvojen ja identiteetin kanssa. Valinnainen kansanäänestys voi

siten parantaa tuotoslegitimiteettiä, jos se koetaan kansalaisten näkökulmasta päätöksenteon laatua korjaavana mekanismina. Episteemisestä näkökulmasta tämä ei kuitenkaan tarkoita, että päätös olisi tiedollisesti laadukas tai ongelmanratkaisukykyinen. Tämä muodostaa jännitteen episteemisen ulottuvuuden ja hyväksyttävyyden välille sekä voi heikentää toimintakykyä, jos politiikkaprosessien vaikutuksia ei kyetä arvioimaan tarpeeksi kattavasti.

On todettava, että valinnaisen kansanäänestyksen legitimiteetti sekä vahvistuu että rajoittuu kompleksisessa toimintaympäristössä. Valinnainen kansanäänestys lisää ennakoitavuutta päätöksenteossa, mutta mahdollistaa myös sen haastettavuuden. Toisaalta päätöksenteko voi samaan aikaan vinoutua toimijoille, jotka ovat kyvykkäämpiä veto-pelaajia (Bauer & Fatke, 2014; Fung & Wright, 2001). Toimintakyvyn näkökulmasta valinnaisen kansanäänestyksen varjovaikutus voi parantaa ohjautuvuutta ja hyväksyttävyyttä, mutta toisaalta aiheuttaa konflikteja, inkrementalismia sekä vaikuttaa heikentävästi innovatiivisuuteen (Papadopoulos, 2001). Jännitteisyys vahvistuu kompleksisuuden myötä, koska politiikkaprosessit ovat keskinäisriippuvaisia sekä seurauksiltaan epälineaarisia (Cilliers, 1998, s. 11–18). Tällöin palautemekanismi – valinnainen kansanäänestys – voi yhtä aikaa tasapainottaa järjestelmää parantamalla ennakoitavuutta, mutta myös kahlita sen epälineaariseen poliittiseen kontekstiinsa useiden veto-mahdollisuuksien ja niistä seuraavien prosessien vuoksi. Fungin ja Wrightin (2001) deliberatiivisen mallin osallistumiskäsityksen harkitsevaan luonteeseen verrattuna valinnainen kansanäänestys näyttäytyy kansalaisten konkreettisenä mahdollisuutena toimia päätöksenteon kontrollimekanismina. Valinnaista kansanäänestystä ei kuitenkaan tule tulkita deliberatiivisten mekanismien vastakohtana, sillä kansanäänestys voi ohjausvaikutuksellaan vaikuttaa etukäteen politiikkaprosessin etenemiseen ja epäsuorasti vahvistaa deliberatiivisten prosessien asemaa.

4 Yhteenveto

Tässä tutkielmassa tarkasteltiin, miten kompleksisuus haastaa edustuksellisen demokratian legitimitettä ja toimintakykyä sekä missä määrin Sveitsin valinnainen kansanäänestys voi vastata näihin haasteisiin. Tarkastelu yhdisti demokratiaa, kompleksisuutta ja legitimitettä koskevan aiemman tutkimuksen Sveitsin tapausesimerkkiin, jonka avulla arvioitiin valinnaisen kansanäänestyksen vahvuuksia ja heikkouksia suoran demokratian välineenä.

Tutkimuskysymyksiin (ks. luku 1.3) vastaaminen tarjosi mahdollisuuden analysoida edustuksellisen demokratian haasteita. Toiseksi se tarjosi näkökulman valinnaisen kansanäänestyksen mahdollisuuksista näihin haasteisiin vastaamisessa. Legitimitetin, toimintakyvyn ja kompleksisuuden yhdistävä teoreettinen tutkimus ilmeni tutkimuskentällä hajanaisena. Tämä tutkielma kavensi tutkimusaukkoa ja loi näkökulmaa suoran demokratian instrumenttien ja edustuksellisuuden välille. Lisäksi tarkastelu jäseni pirstaleista tutkimuskenttää, jossa niin edustuksellisuutta kuin suoran demokratian instrumentteja on tarkasteltu joko legitimitetin tai toimintakyvyn näkökulmasta. Tutkimuskentässä kompleksisuus on puolestaan eriytynyt pääsääntöisesti omaksi keskustelukseen (Jalonen, 2025b). Tässä luvussa vastataan kahteen keskeiseen tutkimuskysymykseen ja esitetään niitä koskevat keskeiset johtopäätökset. Lisäksi luvun lopussa tarkastellaan tutkielman luotettavuutta sekä jatkotutkimuksen edellytyksiä.

4.1 Johtopäätökset

Tutkielman keskeinen johtopäätös on, että kompleksinen toimintaympäristö lisää demokraattisen legitimitetin ja toimintakyvyn välistä jännitettä sekä muuttaa valinnaisen kansanäänestyksen institutionaalista merkitystä. Edustuksellinen demokratia kohtaa kirjallisuuskatsauksen perusteella kasvavia haasteita, jotka näkyvät erityisesti luottamuksen ja institutionaalisen sitoutumisen heikkenemisenä (Foa & Mounk, 2016; Tormey, 2022; Valgarðsson ym., 2025). Koska nämä kehityskulut voivat olla polkuriippuvaisia ja itseään vahvistavia, ne syventävät samalla demokraattisten

instituutioiden legitimiteettiongelmia (Jalonen 2025a). Tämän vuoksi osallistumista ja deliberatiivista vuorovaikutusta vahvistavat institutionaaliset ratkaisut nousevat keskeisiksi tavoiksi vastata edustuksellisen demokratian paineisiin (Fung & Wright, 2001, s. 7–8).

Ensimmäinen tutkimuskysymys käsitteli edustuksellisen demokratian haasteita legitimiteetin ja toimintakyvyn näkökulmasta kompleksisessa toimintaympäristössä. Kirjallisuuskatsauksen perusteella voidaan todeta, että kompleksinen toimintaympäristö haastaa demokraattista legitimiteettiä ja toimintakykyä. Nämä jännitteet kulminoituivat kompleksisuuden ulottuvuuksiin: episteemiseen ulottuvuuteen, toimijaulottuvuuteen ja temporaaliseen ulottuvuuteen. Aineistossa havaittiin, että kompleksisuuden seurauksena monitoimijaisuus lisääntyy ja se voi hajauttaa päätöksentekoa (Thompson, 2014, s. 259–260). Tämä on merkityksellistä, koska se saattaa johtaa prosessilegitimiteetin osalta esimerkiksi inklusiivisuuden vähenemiseen. Toisaalta monitoimijaisuus voi vaikuttaa myös panos- ja tuotoslegitimiteettiin, sillä se heijastuu vastuullisuuden ja edustajien hallittavuuden kautta prosessin lopputulokseen (Schmidt, 2013, s. 10–19). Kun tietoa on liikaa, se sisältää aukkoja sekä epävarmuuksia, mikä heikentää päätöksentekoprosessin laatua ja nopeutta (Jalonen 2025b, s. 223). Päätöksentekoprosessin laatu ja nopeus heijastuvat suoraan legitimiteetin ulottuvuuksiin. Tämä merkitsee sitä, että legitimiteettiulottuvuudet eivät kehity lineaarisina prosesseina (Schmidt, 2013, s. 19).

Toisen tutkimuskysymyksen tarkastelun keskiössä oli Sveitsin valinnainen kansanäänestys liittovaltiotasolla. Kirjallisuuskatsauksen perusteella valinnainen kansanäänestys vahvistaa tai heikentää legitimiteettiä. Siten se kytkeytyy myös ensimmäiseen tutkimuskysymykseen. Schmidtin (2013) typologian valossa legitimiteettiä voidaan kuvata kaksiteräiseksi miekaksi. Käytännössä tämä viittaa siihen, että valinnainen kansanäänestys voi esimerkiksi Kooimanin (2008) hallittavuusajattelun pohjalta lisätä hallittavan ja hallintajärjestelmän vuorovaikutusta hyväksyttävyyden näkökulmasta, mutta toisaalta se voi myös heikentää päätöksentekoa ennakoitavuuden

ja vaikuttavuuden näkökulmasta. Lopputulos on riippuvainen kontekstista ja politiikkaprosessien luonteesta.

Panoslegitimiteetin näkökulmasta Sveitsin tapauksessa perustuslaki (CST, 1999, art. 141) turvaa kansalaisten osallistumiskanavan valinnaisen kansanäänestyksen muodossa. Tämä on merkityksellistä, sillä se luo pohjan Schmidtin (2013) panoslegitimiteettiulottuvuuden olemassaololle. Tulkintaa rajoittaa osallistavuuden yleistettävyys. Vaikka valinnainen kansanäänestys on Swissvotesin (2026) havaintoaineiston perusteella aktiivisessa käytössä oleva suoran demokratian instrumentti, ei se suoraan indikoi tosiasiallista osallistumista sen edustavuuden tai yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

Tulokset osoittavat, että prosessilegitimiteetin ulottuvuuteen sijoittuva varjovaikutus voi ennakoivuuden ja kompromissihakuisuuden kautta vahvistaa prosessien hyväksyttävyyttä. Vastaavasti varjovaikutuksen seurauksena lisääntyneet kompromissiratkaisut voivat heikentää politiikkaprosessien tosiasiallista vaikuttavuutta. (Papadopoulos, 2001, s. 40–48.) Tuotoslegitimiteetin ulottuvuuden osalta tulokset osoittavat, että valinnaisen kansanäänestyksen aktiivista hyödyntämistä voidaan pitää hyväksyttävyyttä vahvistavana tekijänä. Toisaalta se voidaan tulkita merkinä edustuksellisten prosessien kiistanalaisuudesta (Bauer & Fatke, 2014). Tämä merkitsee sitä, että vaikutusten arvioiminen on haastavaa.

Kokonaisuutena kirjallisuuskatsauksen perusteella valinnaisen kansanäänestyksen legitimiteettiin ja toimintakykyyn vaikuttaa keskeisesti kompleksinen toimintaympäristö. Kompleksisuuden aiheuttama epälineaarisuus ja keskinäisriippuvuus vahvistaa jännitteisyyttä (Cilliers, 1998, s. 11–18). Jännitteisyyden myötä valinnainen kansanäänestys voi yhtä aikaa tasapainottaa kuin heikentää poliittista järjestelmää. Esimerkiksi monitoimijaisuuden ja useiden veto-mahdollisuuksien vuoksi prosessien innovaatio- ja reformikyky voivat heikentyä (Papadopoulos, 2001). Tulokset tukevat tulkintaa siitä, että Sveitsin valinnainen kansanäänestys voidaan kompleksisessa

kontekstissa ymmärtää sekä legitimizeettiä vahvistavana korjausmekanismina että indikaationa toimintakyvyn kuormittumisesta. Kokonaisuuden osalta kompleksisuus näyttäytyy keskeisenä ilmiönä, sillä se ei muodosta vain toimintaympäristöä vaan se muuttaa legitimizeetin ja valinnaisen kansanäänestyksen välistä suhdetta.

Tutkimuskysymysten yhteensovittaminen osoittaa, että valinnainen kansanäänestys tarjoaa kansalaiskontrollin lisäksi mahdollisuuden jäsentää poliittista hyväksyttävyyttä silloin, kun hallintaympäristö on kompleksinen. Yksinkertaisemmassa toimintaympäristössä kansanäänestyksen hyväksyttävyyttä voidaan pitää osallistumista ja kontrollia lisäävänä tekijänä, mutta kompleksinen ympäristö laajentaa sen merkityksen järjestelmän legitimizeettiä turvaavaksi instituutioksi. Tämän takia valinnaisen kansanäänestyksen merkitys määrittyy sen mukaan, miten se tasapainottaa hyväksyttävyyden, toimintakyvyn ja kontrollin vaatimuksia kompleksisessa ympäristössä.

Kun ensimmäisen tutkimuskysymyksen tunnistamia kompleksisuuden haasteita — episteemistä epävarmuutta, monitoimijaisuutta ja vastuun hämärtymistä — tarkastellaan suhteessa valinnaisen kansanäänestyksen mekanismeihin, piirtyy esiin instrumentin selkeä asymmetria. Valinnainen kansanäänestys vastaa ennen kaikkea prosessi- ja panoslegitimeetin haasteisiin, mutta sen kyky ratkaista episteemisen ulottuvuuden ja tuotoslegitimeetin ongelmia kompleksisissa tilanteissa on rajoittunut. Tarkemmin sanoen kansanäänestyksen varjovaikutuksen synnyttämä kompromissihakuisuus voi lievittää monitoimijaisuuden aiheuttamaa vastuun hämärtymistä vahvistamalla prosessin inklusiivisuutta ja ennakoitavuutta vastaten näin toimijaulottuvuuden tuottamiin legitimizeettipaineisiin. Sen sijaan episteemiseen ulottuvuuteen — tiedon ylikuormitukseen ja laadukkaan päätösinformaation puutteeseen kriisiympäristöissä — kansanäänestysmekanismi ei tarjoa rakenteellista ratkaisua. Pikemminkin se voi lisätä episteemistä kuormaa tuomalla päätösprosessiin lisää toimijoita ja kompromisoitavia intressejä. Temporaalisen ulottuvuuden osalta kansanäänestyksen iteratiivisuus voi pidentää päätöksenteon sykliä entisestään, mikä heikentää reagointikykyä juuri silloin, kun kompleksinen toimintaympäristö edellyttäisi

nopeaa toimeenpanoa. Näin ollen valinnainen kansanäänestys ei ole symmetrinen vastaus ensimmäisen tutkimuskysymyksen tunnistamille kompleksisuuden haasteille. Se on pikemminkin valikoiva korjausmekanismi, jonka legitimizeettiä vahvistava potentiaali realisoituu ennen kaikkea sellaisissa politiikkaprosesseissa, joissa episteeminen epävarmuus on hallittavissa ja temporaalinen paine on matala.

Kirjallisuuskatsauksen perusteella maailman kasvava kompleksisuus vaikuttaa merkittävästi niin edustuksellisiin demokratioihin kuin Sveitsin tapaisiin demokratian hybridimalleihin. Synteesi kahden tutkimuskysymyksen välillä osoittaa, että kompleksisuuden kolme ulottuvuutta — episteeminen, toimija- ja temporaalinen — tuottavat erityyppisiä paineita, joihin valinnainen kansanäänestys vastaa epätasaisesti. Instrumentti vahvistaa erityisesti prosessi- ja panoslegitimeettiä kontrollimekanismin ja kompromissihakuisuuden kautta, mutta ei ratkaise episteemisen epävarmuuden tai toimintakyvyn iteratiivisuuden tuottamia ongelmia — ja voi jopa syventää niitä lisäämällä veto-pisteitä ja päätösprosessin monimutkaisuutta. Siten kompleksinen toimintaympäristö kasaa paineita sekä toimintakyvyn että legitimizeetin ulottuvuuksiin tavalla, joka vahvistaa demokraattista stressiä. Valinnainen kansanäänestys voidaan kompleksisessa kontekstissa ymmärtää valikoivana korjausmekanismina. Se pystyy tasapainottamaan legitimizeettiä tietyissä prosessuaalisissa ulottuvuuksissa, mutta se ei tarjoa kattavaa vastausta kompleksisen toimintaympäristön kokonaispaineesiin. Tutkielman tulosten hallintotieteellisen kontribuution vahvistamiseksi tarvittaisiin laajempaa vertailevaa empiiristä tutkimusta. Toisaalta tutkielma nostaa näkyväksi molempien järjestelmien vaikutuksia, mikä on tärkeää niukasti tutkitussa hallintotieteellisessä kontekstissa. Seuraavaksi tarkastellaan johtopäätösten vaikutusten arviointia rajaavia aineistollisia kuin myös tutkimusasetelmasta johtuvia rajoituksia sekä mahdollista jatkotutkimustarvetta.

4.2 Eettisyys ja luotettavuus

Tutkielman eettisyys ja luotettavuus perustuvat hyvän tieteellisen käytännön periaatteisiin, joita ovat rehellisyys, luotettavuus, arvostus ja vastuunkanto

(Tutkimuseettinen neuvottelukunta, 2023, s. 10–14). Tässä tutkielmassa nämä periaatteet konkretisoituvat erityisesti tiedonhaun, aineiston valinnan ja raportoinnin läpinäkyvyydessä. Luotettavuutta vahvistavat ennalta määritellyt sisäänottokriteerit, joiden avulla harmaa kirjallisuus rajattiin tarkastelun ulkopuolelle. Ratkaisu tukee aineiston tieteellistä laatua, vaikka samalla se sulkee pois osan tutkimusaiheen kannalta mahdollisesti relevantista asiantuntijätiedosta.

Tutkielman keskeinen rajoite liittyy aineiston kieleen. Pääasiassa englanninkielisiin hakuihin perustuva aineistonkeruu on voinut kaventaa tarkastelua, ja erityisesti suomen- ja saksankielisen aineiston laajempi hyödyntäminen olisi voinut syventää analyysia. Lisäksi englanninkielisten käsitteiden sävyerot ja niiden kääntäminen suomenkieliseen tutkimustekstiin ovat voineet vaikuttaa tulkintaan. Näitä rajoitteita on pyritty hallitsemaan huolellisella lähteiden käytöllä, johdonmukaisella käsitteellisellä jäsentämisellä ja läpinäkyvällä raportoinnilla.

Kirjallisuuskatsaukseen liittyy lisäksi julkaisuharhan riski, koska tutkimuskirjallisuudessa korostuvat usein tietyn tyyppiset tai merkittäviksi arvioidut tulokset (Vilkka, 2023, luku 3.2). Tämä voi vaikuttaa myös tämän tutkielman tuloksiin, sillä analyysi rakentuu olemassa olevan tutkimuskirjallisuuden varaan. Näin ollen tutkielman eettisyys ei perustu vain hyvän tieteellisen käytännön noudattamiseen, vaan myös tutkimuksen rajoitteiden avoimeen tunnistamiseen.

4.3 Rajoitukset ja jatkotutkimus

Tutkielman haasteet ja rajoitukset keskittyivät lähinnä kirjallisuuskatsauksen rajallisiin metodologisiin mahdollisuuksiin tarkastella ilmiöitä teoreettista ja käsitteellistä tasoa laajemmin. Menetelmällisesti kirjallisuuskatsaus rajaa ulkopuolelleen kompleksisuuden operationalisoinnin, sillä sitä tarkastellaan ilmiönä, mutta sitä ei mitata empiirisellä mittarilla. Tällöin kompleksisuuden suuntaukset ja vaihtelu jäävät erittelemättä ja tiettyjen kompleksisuuselementtien syy-seuraussuhteiden tarkasteleminen legitimitetin ja toimintakyvyn viitekehyksestä jää tulkinnalliseksi. Samalla tavoin myös

legitimiteettiulottuvuuksien mittaaminen jää teorian tasoon tulokinnaksi. Sveitsin tapausesimerkin osalta on kiinnitettävä huomiota alueen kontekstiin ja polkuriippuvuuksiin, mikä tekee tapausesimerkistä vain rajallisesti yleistettävän. Sveitsiläisen demokratiamallin kaltaiset suoran demokratian instrumentit eivät välttämättä toimi muissa edustuksellisissa demokratioissa samalla tavalla. Tutkielma tunnistaa myös mekanismitason haasteet, mutta niiden empiirinen todentaminen on vaikeaa. Kokonaisuutena tarkastellen tutkielman tuloksia tulee arvioida edellä käsiteltyjen rajoitteiden kehyksessä, mikä rajaa johtopäätösten yleistettävyyttä ja korostaa tarvetta jatkotutkimukseen.

Tutkielmalle voisi esittää lukuisia jatkotutkimustarpeita. Keskeisin niistä liittyy kvalitatiivisen ja kvantitatiivisen analyysin yhdistämiseen siten, että kompleksisuutta ja legitimiteettiä voitaisiin tarkastella myös empiirisesti operationalisoitujen mittareiden avulla. Tällöin esimerkiksi tilastollinen analyysi ja kompleksisuusindeksin rakentaminen voisivat syventää ymmärrystä siitä, miten erilaiset kompleksisuustekijät vaikuttavat demokraattiseen legitimiteettiin ja toimintakykyyn. Lisäksi yksittäisten lainvalmisteluprosessien tarkastelu voisi tuottaa tarkempaa tietoa siitä, miten valinnainen kansanäänestys vaikuttaa päätöksentekoon käytännössä. Jatkotutkimuksessa olisi perusteltua myös vertailla Sveitsin mallia muihin suoraan demokratiaa hyödyntäviin maihin tai vaihtoehtoisesti sellaisiin edustuksellisiin demokratioihin, joissa vastaavia instrumentteja ei ole. Tällainen vertailu auttaisi arvioimaan, missä määrin havaitut vaikutukset liittyvät nimenomaan sveitsiläiseen institutionaaliseen kontekstiin. Lisäksi jatkossa olisi tärkeää tarkastella kansalaisten poliittista tietotasoa ja sen merkitystä valinnaisen kansanäänestyksen toimivuudelle kompleksisessa toimintaympäristössä.

Lähteet

- Bauer, P. C., & Fatke, M. (2014). Direct democracy and political trust: Enhancing trust, initiating distrust—or both? *Swiss Political Science Review*, 20(1), 49–69. <https://doi.org/10.1111/spsr.12071>
- Boese, V. A., Edgell, A. B., Hellmeier, S., Maerz, S. F., & Lindberg, S. I. (2021). How democracies prevail: Democratic resilience as a two-stage process. *Democratization*, 28(5), 885–907. <https://doi.org/10.1080/13510347.2021.1891413>
- Christin, T., Hug, S., & Sciarini, P. (2002). Interests and information in referendum voting: An analysis of Swiss voters. *European Journal of Political Research*, 41(6), 759–776. <https://doi-org.proxy.uwasa.fi/10.1111/1475-6765.t01-1-00030>
- Cilliers, P. 1998. *Complexity and Postmodernism Understanding Complex Systems*. London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203012253>
- De Angelis, G. (2017). Political legitimacy and the European crisis: Analysis of a faltering project. *European Politics and Society*, 18(3), 291–300. <https://doi.org/10.1080/23745118.2016.1229383>
- Federal Act on Political Rights 17.12.1976/SR 161.1 (PRA). Fedlex. Noudettu 3.2.2026 osoitteesta https://fedlex.data.admin.ch/eli/cc/1978/688_688_688
- Foa, R. S. & Mounk, Y. (2016). The danger of deconsolidation: The democratic disconnect. *Journal of Democracy*, 27(3), 5–17. <https://heinonline-org.proxy.uwasa.fi/HOL/P?h=hein.journals/jnlodmcy27&i=376>
- Fung, A. (2015). Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review*, 75(4), 513–522. <https://doi-org.proxy.uwasa.fi/10.1111/puar.12361>
- Fung, A. & Wright, E. O. (2001). Deepening democracy: Innovations in empowered participatory governance. *Politics & Society*, 29(1), 5–41. <https://doi-org.proxy.uwasa.fi/10.1177/003232920102900100>
- Jalonen, H. (2007). Kunnallisen päätöksenteon valmistelutyö kompleksisuusteorioiden valossa. *Hallinnon Tutkimus*, 26(3), 35–59. Noudettu 3.2.2026 osoitteesta <https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/view/99483>

- Jalonen, H. (2025a). A complexity theory perspective on politico-administrative systems: Insights from a systematic literature review. *International Public Management Journal*, 28(1), 1–21. <https://doi.org/10.1080/10967494.2024.2333382>
- Jalonen, H. (2025b). Epistemic governance in the context of crisis: A complexity-informed approach. *Administration & Society*, 57(2), 218–253. <https://doi.org/10.1177/00953997241303935>
- Kanton Zürich. (2005). Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005. Fedlex. Noudettu 3.2.2026 osoitteesta https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2006/14_fga/de
- Ketola, J. (2024). Maaillman terveystjärjestön legitimiteetti ja legitimiteettikriisit COVID-19-pandemian valossa. *Hallinnon Tutkimus*, 43(3), 210–225. <https://doi.org/10.37450/ht.130546>
- Kooiman, J. (2008). Exploring the concept of governability. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 10(2), 171–190. <https://doi.org/10.1080/13876980802028107>
- Kriesi, H., & Trechsel, A. H. (2008). *The politics of Switzerland: Continuity and change in a consensus democracy*. Cambridge University Press.
- Martikainen, P., Martikainen, T., & Wass, H. (2005). The effect of socioeconomic factors on voter turnout in Finland: A register-based study of 2.9 million voters. *European Journal of Political Research*, 44(5), 645–670. <https://doi.org.proxy.uwasa.fi/10.1111/j.1475-6765.2005.00242.x>
- Merkel, W. (2025). What is democratic resilience? *Democratization*. <https://doi.org/10.1080/13510347.2025.2590677>
- Norris, P. (2017). Is Western democracy backsliding? Diagnosing the risks. *Journal of Democracy*, 28(2), 1–26. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2933655>
- Osborne, S. P. (2006). The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377–387. <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>
- Our World in Data. (2025). *Direct democracy index*. Data source: Varieties of Democracy (V-Dem). Noudettu 14.1.2026 osoitteesta <https://ourworldindata.org/grapher/direct-democracy-index>

- Papadopoulos, Y. (2001). How does direct democracy matter? The impact of referendum votes on politics and policy-making. *West European Politics*, 24(2), 35–58. <https://doi.org/10.1080/01402380108425432>
- Pattie, C., & Johnston, R. (2012). The electoral impact of the UK 2009 MPs' expenses scandal. *Political Studies*, 60(4), 730–750. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2011.00943.x>
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652–667. <https://doi-org.proxy.uwasa.fi/10.1111/j.1467-9248.1996.tb01747.x>
- Salminen, A. (2023). *Mikä kirjallisuuskatsaus? Johdatus kirjallisuuskatsauksen tyyppeihin ja joihinkin hallintotieteellisiin sovelluksiin* (2., tarkistettu p.). Vaasan yliopisto. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-395-082-5>
- Scharpf, F. W. (1999). *Governing in Europe: Effective and democratic?* Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198295457.001.0001>
- Schmidt, V. A. (2013). Democracy and legitimacy in the European Union revisited: Input, output and 'throughput'. *Political Studies*, 61(1), 2–22. <https://doi-org.proxy.uwasa.fi/10.1111/j.1467-9248.2012.00962.x>
- Setälä, M., Christensen, H. S., Leino, M., & Strandberg, K. (2023). Beyond polarization and selective trust: A Citizens' Jury as a trusted source of information. *Politics*, 43(4), 472–488. <https://doi.org/10.1177/02633957211024474>
- Şimşek, C., Limão, J., Campos, I., Fuchs, D., & Schlipphak, B. (2025). Recent insights on direct democracy: Arguments, drivers, effects and conditions. *Open Research Europe*, 5, Article 171. <https://doi.org/10.12688/openreseurope.20444.1>
- Swiss Confederation. (1999). *Federal Constitution of the Swiss Confederation 18.4.1999/SR 101* (Status as of 3 March 2024). Fedlex. Noudettu 3.2.2026 osoitteesta <https://fedlex.data.admin.ch/eli/cc/1999/404>
- Swissvotes. (2026). *Swissvotes – the Database on the Swiss Popular Votes* [tietoaaineisto]. Année Politique Suisse, University of Bern. Noudettu 3.2.2026 osoitteesta www.swissvotes.ch

- Tormey, S. (2022). Stresses and strains: Will we ever agree on what's going wrong with democracy? *Representation*, 58 (1), 13–26.
<https://doi.org/10.1080/00344893.2021.2005674>
- Tutkimuseettinen neuvottelukunta. (2023). *Hyvä tieteellinen käytäntö ja sen loukkausepäilyjen käsitteleminen Suomessa: HTK-ohje 2023* (Tutkimuseettisen neuvottelukunnan julkaisu 2/2023). Noudettu 3.2.2026 osoitteesta https://tenk.fi/sites/default/files/2023-03/HTK-ohje_2023.pdf
- Valgarðsson, V., Jennings, W., Stoker, G., Bunting, H., Devine, D., McKay, L., & Klassen, A. (2025). A crisis of political trust? Global trends in institutional trust from 1958 to 2019. *British Journal of Political Science*, ennakkoverkkojulkaisu. <https://doi.org/10.1017/S0007123424000498>
- Vatter, A. (2000). Consensus and direct democracy: Conceptual and empirical linkages. *European Journal of Political Research*, 38(2), 171–192.
<https://doi.org/10.1023/A:1007137026336>
- Vilka, H. (2023). *Kirjallisuuskatsaus metodina, opinnäytetyön osana ja tekstilajina*. Art House.

Liitteet

Liite. SwissVotes- aineiston perusteella koottu tarkasteluaineisto (valinnainen kansanäänestys), 2010–2026

Taulukko 2. Valinnaisen kansanäänestyksen lukumäärä vuosittain (n=52)

Vuosi	Lukumäärä (kpl)
2010	2
2011	0
2012	3
2013	5
2014	1
2015	1
2016	4
2017	3
2018	2
2019	2
2020	5
2021	7
2022	7
2023	2
2024	6
2025	1
2026	1

Kaikki yhteensä	52
-----------------	----

Lähde: SwissVotes-tietokanta. Haettu 10.2.2026, osoitteesta www.swissvotes.ch

Kooste: Tekijän oma taulukointi SwissVotes-aineistosta.

Rajaus: Liitteessä esitetään tarkasteluun sisältyneet valinnaiset kansanäänestykset vuosilta 2010–2026 (n = 52).