

Suomen demokrationdikaattorit

KUVAILEHTI

OIKEUSMINISTERIÖ

Julkaisun päivämäärä
17.3.2006

<p>Tekijät</p> <p>Dosentti Sami Borg (toim.)</p>	<p>Julkaisun laji</p> <p>Hallituksen politiikkaohjelmat, Kansalaisvaikuttaminen</p>	
	<p>Toimeksiantaja</p> <p>Oikeusministeriö</p>	
	<p>Toimielimen asettamispäivä</p>	
<p>Julkaisun nimi</p> <p>Suomen demokratiaindikaattorit</p>		
<p>Julkaisun osat</p>		
<p>Tiivistelmä</p> <p>Hankkeen päätavoitteita olivat kansalaisvaikuttamisen indikaattoreiden määrittäminen, kansalaisten osallistumisen, asenteiden ja valmiuksien empiirinen kuvailu indikaattoreiden avulla sekä ehdotusten tekeminen indikaattorityötä tukevaksi säännölliseksi tiedonkeruuksi.</p> <p>Hanketta varten koottu tutkijaryhmä on yhdessä tuottanut alustavat indikaattoriehdotukset. Niiden rajauksissa näkyvät kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmalle asetetut tavoitteet. Kirjoittajat kuvaavat artikkeleissaan eri aihepiirien demokratiaindikaattoreita koskevia nykyisiä tietoja ja puutteita, ja tekevät ehdotuksia tutkimusaineistojen tietosisältöjen ja keruun kehittämiseksi. Yksilöity indikaattoriehdotus löytyy liitteestä I.</p> <p>Kirjassa tehdään lukuisia ehdotuksia demokratiapolitiikan tuki-infrastruktuureiksi. Suomessa tulee sopia demokratia-asioiden koordinoinnista ja seurannasta siten, että alan tutkimusaineistoja voidaan suunnitella ja koota nykyistä pitkäjänteisemmin. Ehdotukset koskevat etenkin eduskuntavaalitutkimuksen, kuntademokratian ja järjestöjen tutkimuksen sekä koulutuksen ja kasvatuksen tutkimuksen edellytysten vahvistamista säännönmukaiseen aineistonkeruuseen suunnatuin varoin.</p> <p>Kirjaan kirjoitti yhteensä 12 tutkijaa: dos. Sami Borg (TaY), tutk.joht. Kimmo Grönlund (ÅA), em. prof. Voitto Helander (ÅA), yliaktuaari Villiina Hellsten (Tilastokeskus), prof. Lauri Karvonen (ÅA), prof. Tom Moring (HY/Soc&kom), prof. Hannu Nieminen (TuY), prof. Heikki Paloheimo (TaY), tutk. Ossi Piironen (HY), tutk. Sari Pikkala (ÅA), erik.tutk. Maija Setälä (ÅA) ja tutkija Sakari Suutarinen. Lisäksi indikaattoriehdotuksista palautetta tutkijaryhmälle antoivat professorit Sirkka Ahonen, Kaarle Nordenstreng, Risto Sänkiäho ja Tatu Vanhanen.</p>		
<p>Avainsanat: (asiasanat)</p>		
<p>Muut tiedot (Oskari- ja HARE-numero, muu viitenumero)</p> <p>OM 5/014/2006</p>		
<p>Sarjan nimi ja numero</p> <p>Oikeusministeriön julkaisuja 2006:1</p>	<p>ISSN</p> <p>1458-6444</p>	<p>ISBN</p> <p>952-466-301-5</p>
<p>Kokonaissivumäärä</p> <p>354</p>	<p>Kieli</p> <p>suomi</p>	<p>Hinta</p> <p>35 €</p> <p>Luottamuksellisuus</p> <p>julkinen</p>
<p>Jakaja</p> <p>Edita Prima Oy</p>	<p>Kustantaja</p> <p>Oikeusministeriö</p>	

PRESENTATIONSBLAD

JUSTITIEMINISTERIET

Utgivningsdatum
17.3.2006

Författare Docent Sami Borg (red.)		Typ av publikation Regeringens politikprogram Medborgarinflytande	
		Uppdragsgivare Justitieministeriet	
		Datum då organet tillsattes	
Publikation (även den finska titeln) Finlands demokratiindikatorer (Suomen demokratiindikaattorit)			
Publikationens delar			
Referat <p>Projektets huvudmål har varit att definiera indikatorer för medborgarinflytande, en empirisk beskrivning av medborgarnas deltagande, attityder och färdigheter med hjälp av indikatorer samt att lägga fram förslag till en regelbunden datainsamling som stöder indikatorarbetet.</p> <p>Forskargruppen som har bildats för projektet har tillsammans producerat de preliminära indikatorförslagen. I deras gränsdragningar syns målen som har ställts upp för politikprogrammet för medborgarinflytande. Författarna beskriver i sina artiklar nuvarande uppgifter om och brister i demokratiindikatorer på olika ämnesområden och lägger fram förslag till utveckling av kunskapsinnehållet i och samlingen av forskningsmaterialen. Ett specificerat indikatorförslag finns i bilaga 1.</p> <p>I boken läggs fram flera förslag till infrastrukturer som syftar till att stöda demokratipolitiken. I Finland skall man komma överens om koordineringen och uppföljningen av demokratiärenden så att områdets forskningsmaterial kan planeras och samlas på längre sikt än för närvarande. Förslagen gäller främst en stärkning av förutsättningar för forskningen av riksdagsval, den kommunala demokratin och forskningen som bedrivs av organisationerna samt forskningen av utbildning och uppfostran genom medel som riktas till en regelbunden materialinsamling.</p> <p>I boken skrev sammanlagt 12 forskare: doc. Sami Borg (TU), forskningsdirektör Kimmo Grönlund (ÅA), em. prof. Voitto Helander (ÅA), överaktuar Villiina Hellsten (Statistikcentralen), prof. Lauri Karvonen (ÅA), prof. Tom Moring (HU/Soc&kom), prof. Hannu Nieminen (ÅU), prof. Heikki Paloheimo (TU), forskaren Ossi Piironen (HU), forskaren Sari Pikkala (ÅA), specialforskaren Maija Setälä (ÅA) och forskaren Sakari Suutarinen. Respons av indikatorförslagen har getts till forskargruppen dessutom av professorerna Sirkka Ahonen, Kaarle Nordenstreng, Risto Sänkiahö och Tatu Vanhanen.</p>			
Nyckelord			
Övriga uppgifter (Oskari- och HARE-nummer, andra referensnummer) JM 5/014/2006			
Seriens namn och nummer Justitieministeriets publikationer 2006:1		ISSN 1458-6444	ISBN 952-466-301-5
Sidoantal 354	Språk finska	Pris 35,00 €	Sekretessgrad offentlig
Distribution Edita Prima Ab		Förlag Justitieministeriet	

Esipuhe

Hallituksen kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaa johtava oikeusministeriö ja Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto (FSD) sopivat keväällä 2005 Suomen demokratiaindikaattoreita suunnittelevasta hankkeesta. Sen päätavoitteiksi asetettiin kansalaisvaikuttamisen indikaattoreiden määrittäminen, kansalaisten osallistumisen, asenteiden ja valmiuksien empiirinen kuvailu indikaattoreiden avulla sekä ehdotusten tekeminen indikaattorityötä tukevaksi säännölliseksi tiedonkeruuksi.

Hanketta varten koottu tutkijaryhmä on yhdessä tuottanut kirjan loppuun sijoitetun alustavan indikaattoriehdotuksen. Niiden rajauksissa näkyvät tietenkin myös kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmalle asetetut tavoitteet. Kirjoittajat kuvaavat artikkeleissaan eri aihepiirien demokratiaindikaattoreita koskevia nykyisiä tietoja ja puutteita, ja tekevät ehdotuksia tutkimusaineistojen tietosisältöjen ja keruun kehittämiseksi.

Lähes kaikista indikaattoriehdotuksista sekä tämän kirjan 2. ja 3. luvusta pyydettiin viime syksynä palautetta neljältä asiantuntijakommentaattorilta (prof. Sirkka Ahonen, prof. Kaarle Nordenstreng, prof. Risto Sänkiaho ja prof. Tatu Vanhanen). Kukin heistä kommentoi kirjallisesti 2–3 kirjan aihealuetta. Kirjoittajat ottivat saamansa palautteen huomioon artikkeleissaan.

Vuoden 2006 aikana indikaattoreista luodaan verkkotietovaranto, joka liitetään osaksi oikeusministeriön ylläpitämää demokratiaportaalia. Verkkosivuilta ilmenevät jatkossa tarkemmat tiedot siitä, missä olemassa olevissa tutkimusaineistoissa ja millaisin kysymyksenasetteluin ehdotettuja indikaattoreita on jo mitattu. Suurin osa indikaattoreihin liittyvistä tutkimusaineistoista on saatavissa avoimesti ja maksutta tieteelliseen käyttöön Yhteiskuntatieteellisestä tietoaarkistosta.

Kirjan toimittaja työskenteli hankkeessa kuukauden vapaana virkatehtävistään. Hankkeen lyhytaikaiseksi projektitutkijaksi ja koordinaattoriksi palkattu Ossi Piironen Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitokselta tiivisti kirjaan artikkelin pro gradu -työstään, kokosi indikaattoreihin liittyvää kirjallisuutta ja muita tietoja, sekä auttoi viimeistelemään tätä hankkeen pääraporttia. Kirjan kuviot ja taulukot yhtenäisti Pentti Kiljunen Yhdyskuntatutkimus Oy:stä ja teoksen taitosta vastasi tietoverkkoasiantuntija Tuomas J. Alaterä Yhteiskuntatieteellisestä tietoarkistosta.

Kiitän tutkijaryhmää, kaikkia edellä mainittuja henkilöitä sekä erityisesti oikeusministeriötä ja ohjelmajohtaja Seppo Niemelää hyvästä yhteistyöstä ja jokaisen panoksesta demokration tietopohjan ja tutkimusedellytysten vahvistamiseksi. Työtä on vielä paljon tehtävänä.

Tampereella 31.1.2006

Sami Borg

johtaja

Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto

Sisällys

Esipuhe	VII
Sisällys.....	IX
OSA I.....	1
MAIJA SETÄLÄ	
1 Demokratiakäsite ja demokratian normatiiviset perusteet	1
Modernin demokratiakäsityksen kehittyminen	1
Institutionaaliset demokratiamääritelmät	2
Demokratia kansalaistoimintana: osallistuvan ja deliberatiivisen demokratian teorit	6
Demokratian haasteet	10
SAMI BORG	
2 Kohti kansallisia demokratiaindikaattoreita.....	13
Miksi demokratiasta tarvitaan seuranta- ja vertailutietoa?.....	14
Demokratian arvioinnin hankkeita ja tietolähteitä	15
Suomalaisen indikaattorihankkeen toteuttaminen ja keskeiset rajaukset.....	18
Aihealueittaisten indikaattoreiden keskeisiä kysymyksiä	19
OSSII PIIRONEN	
3 Suomi kansainvälisissä demokratiavertailuissa	22
Demokratiamittareista	22
Keskeisiä rajoituksia	23
Demokratian mittaamisen käsitteellisiä ja metodologisia valintoja.....	24
Suomi demokratiavertailuissa	29
Päätelmät	43
Osa II	51
SAMI BORG	
4 Osallistuminen vaali- ja puoluedemokratiaan.....	51
Äänestysosallistumisen seurannan järjestäminen	51
Äänestämässä käynnin kyselytiedot.....	57
Äänestämässä käynnin ja äänestämättömyyden syyt.....	58
Vaikuttamisen kohteet ja koettu teho	60
Osallistuminen vaalikampanjoihin.....	61
Puolueosallistuminen ja poliittisten mielipiteiden vakiintuneisuus	62
Puoluejärjestöt ja puoluejäsenet	63
Kantojen sekä valintojen suunta ja vakiintuneisuus	65
Loppupäätelmiä.....	69

KIMMO GRÖNLUND

5	Osallistuva demokratia.....	71
	Johdanto	71
	Poliittinen kiinnostus ja keskustelu.....	72
	Politiikan päiväjärjestykseen vaikuttaminen.....	75
	Suomi eurooppalaisessa vertailussa.....	79
	Kansalaisten valmiudet suoraan vaikuttamiseen.....	84
	Lopuksi.....	88

VOITTO HELANDER

6	Järjestödemokratian keskeiset mittarit.....	92
	Järjestöjen roolimutokset	92
	Järjestöt demokratian ja kansalaistoiminnan peruspilareina	95
	Indikaattorit.....	98
	Yhdistykset - määrä ja toimialaluokituksen dilemma.....	98
	Kysymistavalla on merkitystä.....	101
	Yhdistyslaitokseen pohjautuvat demokratia-indikaattorit: sisältö ja operationalisoinnit.....	104
	Ongelmia ja rajoitteita.....	107

Osa III.....	115
--------------	-----

SAMI BORG

7	Käsitykset kansalaisuudesta ja omista vaikuttamismahdollisuuksista.....	115
	Kansalaispätevyys	116
	Kansalaispätevyyden operationalisoinnit vertailevassa politiikan tutkimuksessa.....	117
	Kansalaisroolit	122
	Kansalaisuutta ja kansalaisvaikuttamista kartoittavat kansainväliset aineistot....	124
	Havaintoja kansalaisuudesta ja yhteiskunnallisista ristiriidoista	125

HEIKKI PALOHEIMO

8	Asenteet poliittisia instituutioita ja toimijoita kohtaan	128
	Kiinnostus politiikka kohtaan	129
	Demokratian arvostus	132
	Luottamus demokratian toimivuuteen.....	136
	Luottamus poliittisiin instituutioihin.....	141
	Poliittisten vaihtoehtojen väliset erot.....	146
	Tyytyväisyys poliittisten laitosten aikaansaannoksiin	149
	Lopuksi.....	150

KIMMO GRÖNLUND ja MAIJA SETÄLÄ

9	Sosiaalinen pääoma.....	154
	Sosiaalisen pääoman käsitteestä.....	154
	Sosiaalinen pääoma ja demokratia.....	156
	Sosiaalisen pääoman operationalisoinnista ja mittaamisesta	159
	Lopuksi.....	170

TOM MORING ja HANNU NIEMINEN

10 Media ja demokratia: ehdotuksia indikaattoreiksi	173
Kansalaisten viestinnälliset oikeudet	173
Suomen perustuslaki	174
Suomalainen mediamaisema	176
Journalistisen käytännön taso	180
Yleisradion erityinen asema	181
Viestinnän yleisöt	182
Viestinnällisten oikeuksien täsmentäminen	189
Oikeuksien toteutuminen: kaksi tasoa	195
Indikaattorien operationalisointistrategiasta	199

Osa IV	204
--------------	-----

SAKARI SUUTARINEN

11 Demokratiakasvatus ja -koulutus	204
Yhteiskunnalliseen kasvatukseen liittyviä nuorisoinaistoja	205
IEA:n Civic-tutkimus	207
Demokratiakasvatuksen keinoja	207
Ehdotuksia demokratiakasvatuksen mittaamiseksi	209
Yhteiskunnallisiin opintoihin varattu aika tai osuus kokonaisopetusajasta	210
Demokratiakasvatuksen sisältö ja opetuksen jakautuminen	211
Yhteiskuntaa ja yhteiskunnallista toimintaa koskevien tietojen ja käsitysten omaksuminen	214
Kouludemokratia ja ryhmäosallistuminen	215
Aikomus osallistua tulevaisuudessa yhteiskunnalliseen toimintaan	217
Käsitykset kansalaistoiminnan merkityksestä	218
Käsitykset valtiovallan sosiaalista, moraalisisista ja taloudellisista velvollisuuksista	219
Oppilaitosten ilmapiiri ja toimintakulttuuri - suvaitsevaisuus ja oikeudenmukaisuus	220
Oikeus mielipiteeseen	221
Nuorten käsitykset asemastaan oppilaitoksissa	222
Suvaitsevaisuus, inklusio ja sosiaalinen turvallisuus	225
Nuorten yhteiskunnallisten tietojen ja taitojen arviointi	227
Säännönmukainen tiedonkeruu ja mahdollisuuksia sen toteutukseen	228

SARI PIKKALA

12 Kuntademokratia indikaattoreiden valossa	231
Johdanto	231
Keskeisiä kuntademokratian kuvaajia	234
Systemaattisen tietotuotannon tarve	256

VILLIINA HELLSTEN	
13	Demokratia ja sukupuolten välinen tasa-arvo 262
	Johdanto 262
	Äänestysaktiivisuus..... 263
	Asettuminen ehdolle yleisiin vaaleihin 275
	Naisehdokkaiden ääniosuudet ja valituksi tuleminen 286
	Osallistumisvalmiudet..... 308
	Yhteenveto 309
Osa V	..... 314
LAURI KARVONEN	
14	Demokratian kehityksen seuranta Suomessa: lähtökohtia ja edellytyksiä..... 314
	Parempi myöhään..... 314
	Vertailtavuus ja seuranta 317
	Raportointi: tiedon keruusta tiedon tulkintaan..... 320
	Organisaatio ja rahoitus 321
	Suomalaisia mahdollisuuksia 322
SAMI BORG	
15	Suomen demokratiaindikaattorit: loppupäätelmiä ja käytännön näkökohtia 324
	Indikaattoriehdotukset..... 325
	Pääkysymykset ja aineistotyypit 326
	Toiminnan organisointi 328
	Koordinointi 329
	Mitä aineistoja ja kuinka usein?..... 330
	Vastuutahot ja rahoituksen kanavointi 331
	Indikaattoritietojen raportointi 333
Liite I	: Ehdotus demokratiaindikaattoreiksi 335

MAIJA SETÄLÄ

1 Demokratiakäsite ja demokratian normatiiviset perusteet

Modernin demokratiakäsityksen kehittyminen

Klassisessa merkityksessään demokratia tarkoitti hallitusmuotoa, jossa vapaat miespuoliset kansalaiset osallistuivat yhteisten päätösten tekemiseen sekä myös niiden täytäntöönpanoon. Tämä demokratiakäsitys periytyi antiikin Kreikasta ja säilyi vallitsevana aina 1700-luvun lopulle asti. Esimerkiksi Rousseau (1762) keskusteli teoksessaan *Yhteiskuntasopimuksesta* demokraattisen hallinnon mahdollisuudesta. Rousseau käsitti demokraattisen hallinnon sen klassisessa merkityksessä, kansalaisten itsehallintona, jossa kansalaiset tekevät itseään koskevat julkiset päätökset ja panevat ne myös itse täytäntöön. Rousseau mukaan demokraattinen hallinto oli mahdollista ainoastaan pienissä, homogeenisissa ja tasa-arvoisissa yhteiskunnissa.

On huomattava, että 1700-luvun lopulle asti edustuksellisuuden periaatteen katsottiin liittyvän ennen kaikkea tasavaltaiseen, republikaaniseen valtiomuotoon. Yhdysvaltojen vuoden 1789 perustuslaki on voimakkaasti vaikuttanut nykyaikaiseen käsitykseen liberaalista, edustuksellisesta demokratiasta. Kuitenkin sen säätäjistä esimerkiksi James Madison käytti termiä edustuksellinen *tasavalta* viittaamaan perustuslain myötä syntyvään uuteen valtiomuotoon. Käsitettä demokratia Madison käytti klassisessa merkityksessä. Lisäksi hän suhtautui demokratiaan hyvin kriittisesti, koska hän piti sitä erittäin epävakaina järjestelmänä. (Sartori 1987, 288.)

1700- ja 1800-luvun vaihteesta alkoi ajanjakso, jolloin klassisen demokratiakäsityksen rinnalle kehittyi uusi, moderni demokratiakäsitys. Modernille demokratialle on ominaista

edustuksellisuuden periaate, jonka mukaan kansalaiset voivat vaikuttaa päätöksentekoon valitsemiensa edustajien kautta. Käsite *edustuksellinen demokratia* esiintyy ensimmäisiä kertoja muun muassa utilitaristifilosofi Jeremy Benthamin (esim. 1791) kirjoituksissa, joissa hän kuvaa modernin parlamentaarisen päätöksenteon periaatteita. Benthamin mukaan edustuksellisessa demokratiassa kansalaiset valitsevat lakeja säättävät parlamentaarikot toistuvissa vaaleissa. Bentham oli myös ensimmäisiä politiikan filosofeja, jotka kannattivat yleistä ja yhtäläistä miesten äänioikeutta, eikä tuohon aikaan tyypillistä, varallisuuteen sidottua äänioikeutta. Lisäksi Benthamin mukaan kansalaisilla tulee olla mahdollisuuksia tarkkailla ja valvoa parlamentaarikkojen edesottamuksia niin, etteivät nämä käytä valta-asemaansa väärin edistääkseen pahansuopia (sinister) päämääriään. Tätä tarkoitusta varten parlamentaarisen päätöksenteon tuli olla mahdollisimman julkista.

Kun klassisessa demokratiakäsityksessä oikeus demokraattiseen osallistumiseen oli rajattu melko suppealle ihmisjoukolle, modernin demokratiakäsityksen mukaan kaikilla tietyllä maantieteellisellä alueella elävillä aikuisilla tulee olla yhtäläiset poliittiset oikeudet. Demokratiateorian modernit klassikot kuten Bentham, Rousseau ja Kant kannattivat periaatteellisella tasolla ihmisten välistä tasa-arvoa, mutta usein he eivät kuitenkaan olisi antaneet kaikille yksilöille yhtäläisiä poliittisia oikeuksia. Esimerkiksi vaatimus naisten äänioikeudesta yleistyi vasta 1800-luvulla. Muun muassa J. S. Mill (1861) kirjoitti naisten äänioikeudesta, ja piti äänioikeuden kieltämistä naisilta järjettömänä. Toisaalta hän kannatti äänioikeuden sitomista kansalaisten lukutaitoon ja koulutustasoon, mikä on nykyisen demokratiakäsityksen vastaista. Yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden vaatimus liittyi olennaisesti länsimaissa 1800-luvulla ja myös 1900-luvun puolella tapahtuneisiin sosiaalisiin murroksiin, ja sitä ajoivat muun muassa työväenliike ja naisliike.

Institutionaaliset demokratiamääritelmät

1900-luvun loppupuolelle tultaessa demokratiakäsite herätti jo yleisesti erittäin myönteisiä miellejhtymiä, mutta samalla käsitteen merkitys oli hämärtynt. Italialainen politiikan tutkija Giovanni Sartori (1987) väittääkin, että 1900-luvun loppu oli ”hämmentyneen demokratian” aikakautta, jossa kaikki kannattavat demokratiaa, mutta demokratiakäsitteen merkityksestä vallitsee yhä suurempi erimielisyys. Demokratian katsotaan merkitsevän poliittista vapautta, osallistumista, tasa-arvoa tai jopa oikeudenmukaisuutta. Myönteisten

mielleyhtymien vuoksi demokratiakäsitteen merkitystä venytetään siis yleisesti. Demokratiakäsitteen merkityksen hämärtyminen taustalla ovat demokratiaan liittyvät, osittain keskenään ristiriitaiset normatiiviset odotukset. Eri poliittisten ideologioiden edustajat ovat pyrkineet määrittelemään käsitteen omista lähtökohdistaan käsin. Erityisen suuria näkemuseroja demokratiakäsitteen sisällöstä on yksilön vapauksia ja oikeuksia korostavan liberaalien ja yhteisöllisyyttä ja osallistumista korostavien osallistuvan demokratian kannattajien välillä.

Demokratiaa koskevan normatiivisen keskustelun rinnalla erityisesti politiikan tutkijat ovat pyrkineet löytämään demokratiamääritelmiä, joita voidaan soveltaa empiirisissä tutkimuksissa. Yksi kuuluisimmista oli itävaltalaisen taloustieteilijä Joseph Schumpeterin teoksessaan *Capitalism, Socialism and Democracy* (1943/1994, 269) esittämä määrittely, jonka mukaan demokratia on menetelmä, jossa yksilöt voivat saavuttaa poliittista päätöksentekovoimaa kilpailemalla kansalaisten vaaleissa antamista äänistä.

Schumpeter näki demokratiakäsitteen käytön ongelmana käsitteen ideologisuuden. Omalla määritelmällään hän pyrki tarjoamaan tieteellisen, arvovapaan demokratiamääritelmän. Schumpeterin pyrkimys määritellä demokratia muodollisten päätöksentekoinstituutioiden kautta on sinänsä kannatettava ainakin empiirisen tutkimuksen näkökulmasta. Schumpeterin määritelmä on selkeä, ja sitä voidaan käyttää jopa yksinkertaisen dikotomisen jaottelun tekemiseen. Toisin sanoen Schumpeterin määritelmän mukaan poliittiset järjestelmät voidaan jaotella kahteen luokkaan, demokratioihin ja ei-demokratioihin riippuen siitä, ovatko kulloisetkin päätöksentekijät tulleet valituiksi kilpailullisissa vaaleissa.

Erityisesti osallistuvan demokratian teoreetikot ovat kritisoineet Schumpeterin määritelmää siitä, että se näennäisestä arvovapaudestaan huolimatta heijastaa liberaalia demokratiakäsitystä, jossa kansalaisten osallistumisella on hyvin marginaalinen merkitys. Määritelmää on kritisoitu myös siihen sisältyvistä analyttisistä heikkouksista. Erityisen merkittävänä puutteena on pidetty sitä, että Schumpeterin mukaan demokratioissa osallistumiseen oikeutettujen kansalaisten joukko eli demos voi rajata itse itsensä, toisin sanoen tietyt kansalaisryhmät voidaan rajata demoksen ulkopuolelle. Lisäksi Schumpeter katsoo, että kaikki kansalaisuuden rajaamisen perusteet ovat yhtä oikeutettuja. Näin ollen hän päätyy väittämään demokraattiseksi myös esimerkiksi sellaista järjestelmää, jossa ainoastaan hal-

litsevan puolueen jäsenillä on oikeus poliittiseen osallistumiseen. Tämä herättää kysymykset, määritteleekö Schumpeter vaalien kilpailullisuuden liian minimalistisesti ja voiko schumpeterilaista demokratiaa enää erottaa hallitsevan puolueen diktatuurista tai oligarkista.

Schumpeterin määritelmän keskeinen elementti, poliittisten johtajien valitseminen kilpailullisilla vaaleilla, on kuitenkin mukana monissa myöhemmissä demokratiamääritelmissä. Robert Dahlin (esim. 1989) demokratiamääritelmä on näistä tärkeimpiä. Dahl ei itse asiasa käytä käsitettä demokratia vaan *polyarkia* kuvaamaan nykyaikaista edustuksellista demokratiaa, joka toimii moderneissa kansallisvaltioissa. Käsitteen demokratia hän jättäisi kuvaamaan antiikin demokratioiden kaltaisia järjestelmiä. Dahlin pyrkimys tehdä selvä ero klassisen ja modernin demokratian välillä on varmasti oikeansuuntainen, mutta hänen polyarkia-nimityksensä ei kuitenkaan ole saavuttanut kovinkaan laajaa suosiota.

Dahlin (1989, 233) mukaan polyarkiat voi tunnistaa seuraavassa luetelluista instituutioista ja käytännöistä. 1) Perustuslain mukaan politiikasta vastaavat päätöksentekijät valitaan vaaleilla. 2) Päätöksentekijät valitaan ja vaihdetaan toistuvissa, reiluissa ja vapaissa vaaleissa, joissa ei esiinny painostusta. 3) Käytännössä kaikilla aikuisilla on oikeus äänestää vaaleissa. 4) Useimmilla aikuisilla kansalaisilla on oikeus asettua ehdokkaaksi vaaleilla täytettäviin tehtäviin. 5) Kansalaisilla on vahvistetut oikeudet ilmaisunvapauteen, erityisesti poliittiseen ilmaisunvapauteen, mukaan lukien mahdollisuus hallituksen sekä vallitsevien ideologioiden kritisoimiseen. 6) Kansalaisilla on mahdollisuus käyttää vaihtoehtoisia informaation lähteitä siten, että hallituksella tai millään yksityisellä ryhmittymällä ei ole tiedonvälityksen monopolia. 7) Kansalaisilla on oikeus muodostaa ja liittyä valtiosta riippumattomiin yhdistyksiin, mukaan lukien poliittiset yhteenliittymät, kuten puolueet ja ammattijärjestöt, jotka pyrkivät vaikuttamaan hallituksen päätöksiin ja tavoittelevat hallitusvaltaa.

Dahlin polyarkiamääritelmällä on monia etuja suhteessa Schumpeterin määritelmään. Poliittisen järjestelmän kilpailullisuuden lisäksi Dahl edellyttää polyarkioilta *inklusiivisuutta*, toisin sanoen sitä, että kaikilla aikuisilla yksilöillä on yhtäläiset oikeudet poliittiseen osallistumiseen. Näin Dahl välttää Schumpeterin määritelmän kyvyttömyyden erottaa kilpailulliset järjestelmät ei-kilpailullisista. Vaikka Dahlinkin määritelmässä vaali-instituutiot

ovat keskeisessä asemassa, hän kiinnittää huomiota myös vaalien kilpailullisuuden yleisempiin edellytyksiin. Vaaleissa ei voi olla aitoa kilpailua, mikäli vaihtoehtoisten näkökulmien julkinen esittäminen tai kollektiivinen toiminta niiden puolesta ei ole mahdollista. Dahl edellyttääkin, että polyarkioissa vallitsee sanan- ja yhdistymisvapaus, eikä esimerkiksi opposition toimintaa rajoiteta.

Teoreettisessa keskustelussaan Dahl (1989) korostaa sitä, että inklusiivisuuden periaatteella on moraalinen perusta. Hänen mukaansa inklusiivisuuden periaate on johdettavissa länsimaisessa politiikan filosofiassa keskeisistä yksilöiden tasa-arvon ja autonomian ideoista. Näin ollen Dahl lähtökohtaisesti tunnustaa, että demokratiakäsité perustuu tietyille arvoille. Koska Dahlin demokratiakäsityksellä on selvä arvoperusta, sitä voidaan käyttää myös demokratian laadun arviointiin. Ottaen huomioon Dahlin sitoutuneisuuden poliittisen tasa-arvon ja yksilöiden autonomian periaatteisiin, hänen esittämänsä polyarkian kriteerit ovat kuitenkin yllättävän konventionaalisia ja pitkälti liberaalin demokratiakäsityksen mukaisia. Tosin Dahl (1989) esittää myös, että nykyisiä edustuksellisia järjestelmiä voitaisiin parantaa omaksumalla uusia kansalaisosallistumisen muotoja (esimerkiksi niin sanottu minipopulus), joita voitaisiin käyttää poliittisen esityslistan määrittelyyn ja päätöksentekoon.

Schumpeterin ja Dahlin tavoitteena oli kehittää sellaiset kuvailevat demokratiamääritelmät, joita voidaan käyttää empiirisen tutkimuksen apuvälineenä. Erityisesti Dahlin polyarkiamääritelmä on ollut merkittävä apuväline demokratian empiirisessä tutkimuksessa sekä demokratian mittaamisessa. Jos demokratiakäsitetä halutaan käyttää empiirisesti, on myös tärkeätä määritellä se niin, että sen tunnusmerkit ovat helposti havaittavissa. Tällöin institutionaaliset tunnusmerkit, kuten kansalaisten poliittiset perusoikeudet ja päätöksentekijöiden valinta kilpailullisilla vaaleilla, muodostuvat keskeisiksi. Erityisesti vertailevan politiikan tutkimuksen näkökulmasta demokratiamittareiden selkeys ja pysyvyys on suotavaa. Mittarit ovat hyödyllisiä apuvälineitä esimerkiksi silloin, kun tutkitaan demokratian suhdetta vaikkapa taloudelliseen hyvinvointiin tai taloudelliseen tasa-arvoon.

Nykyään onkin useita eri demokratiamittaristoja (esimerkiksi Polity, Freedom of the World), joita käytetään valtioiden demokraattisuuden arvioimiseen. Eri mittarit yhdistävät ja painottavat eri tavalla poliittisen järjestelmän kilpailullisuutta sekä poliittisten oikeuksi-

en toteutumista kuvaavia indikaattoreita. Osittain mittarit tarkastelevat demokratian institutionalisoituneita muotoja kuten sitä, miten kansalaisten poliittiset oikeudet ovat toteutuneet lainsäädännössä. Koska muodolliset oikeudet eivät sinänsä takaa sitä, että poliittisia oikeuksia todella kunnioitetaan tai että järjestelmä on todella kilpailullinen, demokratiamittarit pyrkivät myös tarkastelemaan poliittisen järjestelmän aktuaalista toimintaa. Tällöin kiinnitetään huomiota sellaisiin poliittisen järjestelmän toiminnallisiin piirteisiin kuten, miten vahva asema suurimmalla puolueella on, mikä on oppositiopuolueiden asema, ovatko tiedotusvälineet hallituksen kontrollissa ja onko kansalaisjärjestöillä mahdollisuus toimia. Myös oikeuslaitoksen toiminta on tärkeä, koska toimiva oikeuslaitos viime kädessä takaa kansalaisten poliittisten oikeuksien toteutumisen. Demokratiamittareihin perustuvia vertailuindeksejä käsitellään tässä kirjassa myöhemmin toisessa artikkelissa.

Demokratia kansalaistoimintana: osallistuvan ja deliberatiivisen demokratian teorit

Vaikka institutionaaliset demokratiamäärittelyt ovat hyödyllisiä, ne eivät kuitenkaan kerro kaikkea demokratian tilasta tai etenkin sen laadusta. Demokratian laadun voidaan katsoa merkitsevän esimerkiksi sitä, että kansalaiset ovat sitoutuneita demokraattiseen järjestelmään, kokevat sen tarjoamat vaikutusmahdollisuudet mielekkäiksi ja ovat halukkaita ja kykeneviä käyttämään niitä. Voidaan puhua kansalaisten kiinnittymisestä poliittiseen järjestelmään. Kansalaisten kiinnittyneisyyttä demokraattiseen järjestelmään on mitattu poliittista toimintaa ja asenteita koskevissa kyselytutkimuksissa. Yleensä niiden tulokset osoittavat, että läntisissä demokratioissa kansalaiset ovat vakuuttuneita siitä, että demokratia on paras hallitsemisjärjestelmä (Dalton 2004).

Toisaalta on myös monia merkkejä siitä, että kansalaiset ovat yhä vähemmän kiinnostuneita demokraattisen järjestelmän tarjoamista osallistumismahdollisuuksista. Erityisesti puoluejäsenyys näyttää olevan vähenemässä monissa läntisissä demokratioissa samoin kuin äänestysvilkkkaus. Myös luottamus demokraattisiin instituutioihin (parlamentteihin) ja poliitikkoihin näyttää olevan laskussa (emt.). Lisäksi usein ajatellaan, että demokratian ”terveyttä” ylläpitää myös muu kuin perinteisten edustuksellisten instituutioiden kautta kanavoitua kansalaisten poliittinen osallistuminen ja toiminta. Toisaalta uusien poliittisen osallistumisen muotojen, kuten toiminnan yhden asian liikkeissä ja poliittisen kuluttami-

sen lisääntymisen, voidaan nähdä olevan osoitus siitä, että kansalaiset eivät enää koe perinteisten edustuksellisten instituutioiden tarjoamia vaikutusmahdollisuuksia riittäviksi.

Myös osallistuvan ja deliberatiivisen demokratian teoriat haastavat demokratian institutionaaliset määritelmät ja tarjoavat vaihtoehtoisen tulkinnan demokratiakäsityksen normatiivisista perusteista. Näiden käsitysten mukaan institutionaaliset määritelmät ylikorostavat vaalien merkitystä demokratiassa, ja siksi niissä on hyvin suppea käsitys kansalaisten osallistumisesta. Institutionaaliset demokratiamääritelmät heijastelevat lisäksi vallitsevaa, liberaalia käsitystä demokratiasta. Osallistuvan ja deliberatiivisen demokratiateorian näkökulmasta liberaali demokratiateoria ei oikeastaan edes ole teoria demokratiasta, vaan rajoitetusta vallasta ja yksilöiden oikeuksista. Liberaalin käsityksen mukaan poliittisten instituutioiden tulee ensisijaisesti suojella yksilöiden perusoikeuksia, myös demokraattisten enemmistöjen mielivallalta. Vaalit ovat rauhanomainen tapa vaihtaa hallituksia ja väline rajata hallitusten valtaa. Vaalien lisäksi kansalaisoikeudet määrittelevä perustuslaki, federalismi ja riippumattomat tuomioistuimet toimivat yksilöiden oikeuksien suojana.

Osallistuvan ja deliberatiivisen demokratian teorioissa demokratia ymmärretään kansalaisten aktuaalisena toimintana, vastuullisena vaikuttamisena ja julkisena keskusteluna. Osallistuvan demokratian teorian lähtökohtana on klassinen demokratiakäsitys ja myös rousseaulainen käsitys demokratiasta kansalaisten itsehallintona, jossa kansalaiset itse tekevät itseään koskevat julkiset päätökset (Pateman 1970). Liberaalin demokratiakäsityksen ongelmana osallistuvan demokratian teoreetikot pitävät sitä, että siinä suhtaudutaan pohjimmiltaan epäillen ja jopa kielteisesti kansalaisten poliittiseen vaikuttamiseen (Barber 1984). Liberaalissa demokratiassa ollaan erityisen huolissaan yksilöiden oikeuksista, joita demokraattisten enemmistöjen pelätään rajoittavan. Näin ollen liberaalissa demokratiateoriassa ei tunnusteta ihmisten luonnollista sosiaalisuutta eikä osallistumisen kautta kehittyvää kansalaisten yhteiskunnallista vastuuntuntoa.

Käytännössä osallistuva demokratiakäsitys kannattaa edustuksellisen demokratian instituutioiden reformia siten, että kansalaiset voisivat osallistua entistä laajemmin poliittiseen päätöksentekoon. Pelkät vaalit eivät siis takaa riittäviä osallistumismahdollisuuksia, vaan kansalaisille olisi vaalien lisäksi tarjottava mahdollisuuksia osallistua poliittiseen päätöksentekoon esimerkiksi kansalaisaloitteissa ja kansanäänestyksissä sekä paikallisella että

valtiollisella tasolla. Tärkeänä pidetään sitä, että kansalaiset saavat itse määritellä poliittisen päätöksenteon asiakysymykset, toisin sanoen poliittisen agendan (Barber 1984). Eriyisesti paikallisella tasolla tapahtuvan osallistumisen katsotaan olevan keskeistä kansalaisten poliittisen vastuuntunnon ja myös poliittisen päätöksenteon edellyttämien kykyjen oppimisen kannalta. Osallistuvan demokratian teoreetikkojen ansiona onkin se, että he kiinnittävät huomiota valtiollisen demokratian lisäksi myös kansalaisten mahdollisuuksiin vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon heidän lähiympäristössään, paikallistason lisäksi esimerkiksi työpaikoilla.

Toisaalta osallistuvan demokratian teoria ei edellytä pelkästään demokraattisten instituutioiden uudistamista niin, että kansalaisilla olisi entistä laajemmat vaikutusmahdollisuudet. Lisäksi on huolehdittava siitä, että kansalaisilla on vastuulliseen poliittiseen toiminnan edellyttämät riittävät kyvyt ja valmiudet – esimerkiksi riittävä tiedollinen kompetenssi ja taloudelliset mahdollisuudet. Osallistuvan demokratian teorian näkökulmasta Dahlin polyarkiamääritelmä on tässäkin suhteessa riittämätön, koska siinä poliittinen tasa-arvo määritellään muodollisten instituutioiden kautta. Osallistuvan demokratian teoriassa odotetaan, että kansalaisilla on todellisuudessa yhtäläiset ja riittävät lähtökohdat poliittiseen osallistumiseen ja vaikuttamiseen. Näin ollen esimerkiksi taloudellinen ja koulutuksellinen eriarvoisuus voidaan nähdä myös demokratian ongelmana, koska ne asettavat kansalaiset eriarvoiseen asemaan sen suhteen, millaiset resurssit heillä on poliittiseen vaikuttamiseen.

Viime aikoina demokrateoreettista keskustelua hallinneessa deliberatiivisen demokratian teoriassa korostetaan taas päätöksenteon julkisuuden ja päätöksentekoa koskevan julkisen keskustelun roolia. Esimerkiksi Habermasin (1996) mukaan päätöksentekoa edeltävä kriittinen ja tasapuolinen keskustelu on päätösten legitimitetin perusta. Julkisessa keskustelussa eri päätösvaihtoehtoja koskevat argumentit punnitaan, ja ihannetapauksessa poliittiset päätökset perustuisivat ”parhaisiin argumentteihin”. Deliberatiivisen demokratian teoria antaa myös hyvin varteenotettavan tulkinnan demokraattisen päätöksenteon tilivelvollisuudesta (accountability). Deliberatiivisen käsityksen mukaan päätöksenteon tilivelvollisuus tarkoittaa ennen kaikkea sitä, että päätöksentekijät joutuvat perustelemaan ratkaisunsa eri näkökulmia edustavan yleisön edessä (Gutmann & Thompson 1996). Monet edustuksellisen demokratian keskeiset mekanismit ja instituutiot, ennen kaikkea parlamentarismi, edesauttavat deliberatiivisesti määriteltyä tilivelvollisuutta.

Kansalaisyhteiskunnalta odotetaan tässä näkökulmassa mahdollisuuksia ja kriittistä kykyä arvioida päätöksentekoa ja sen perusteita. Juuri siksi päätöksenteon läpinäkyvyys ja julkisuus ovat deliberatiivisen demokratian kannalta keskeisiä demokraattisuuden kriteereitä. Toisaalta voidaan väittää, että läpinäkyvyys ja julkisuus ovat deliberatiivisen tilivelvollisuuden välttämättömiä, mutta eivät riittäviä ehtoja. Läpinäkyvyyden ja julkisuuden lisäksi edellytetään myös esimerkiksi vaaleja ja muita instituutioita, joiden kautta kansalaiset voivat ilmaista tyytymättömyytensä tehtyihin päätöksiin ja niiden perusteisiin. Lisäksi deliberatiivinen tilivelvollisuus edellyttää foorumeita, joissa päätöksistä keskustellaan ja päätöksenteon perusteita arvioidaan julkisesti. Kansallisvaltioiden kontekstissa joukkotiedotusvälineiden rooli julkisen keskustelun foorumina on merkittävä. Deliberatiivisen käsityksen mukaan median roolina ei siis ole vain poliittisen tiedon välitys, vaan myös toiminta paikana, jossa julkisia päätöksiä ja niiden perusteita punnitaan. Näin ollen deliberatiivisessa demokratiassa tarvitaan myös kriittistä ja moniarvoista journalismia.

Koska deliberatiivisen demokratian teoreetikot korostavat usein edustuksellisen demokratian tarjoamia julkisen keskustelun ja arvioinnin muotoja, monet demokraattisen osallistumisen puolestapuhujat pitävät deliberatiivista demokratiaa elitistisenä. Deliberatiivisen demokratian teoreetikot saattavat olla melko kriittisiä esimerkiksi kansanäänestysten käytön suhteen, koska kansanäänestysten tulokset eivät välttämättä edusta ”valistunutta” kansalaismielipidettä. Myös deliberatiivisen demokratian ihanteisiin kuuluva idea ”parhaisiin argumentteihin” perustuvasta päätöksenteosta voi johtaa hyvin koulutettuja suosivaan elitismiin.

Tosin deliberatiivisen teorian kannattajien piirissäkin on erilaisia näkemyksiä siitä, miten paljon ja minkä tyyppistä kansalaisosallistumista demokratian toteutuminen edellyttää. Esimerkiksi Fishkinin (1991) kehittänyt deliberatiivinen mielipidemittaus ja muut deliberatiivisen demokratian kokeilut kuten konsensuskonferenssit ja kansalaisjuryt pyrkivät yhdistämään demokratiakäsitteeseen kuuluvan poliittisen tasa-arvon ideaalin julkisen keskustelun ihanteisiin. Erityisesti deliberatiivisen mielipidemittauksen tavoitteena on selvittää, millainen olisi ”valistunut” kansalaismielipide. Deliberatiivisissa kokeiluissa deliberaatioon osallistuvat yksilöt valitaan satunnaisotannalla tai niissä pyritään muulla tavoin kaikkia demografisia ryhmiä edustavaan otokseen. Keskustelijoille annetaan informaatiota

aiheena olevista asiakysymyksistä, ja keskustelu tapahtuu ohjatusti niin, että kaikilla on mahdollisuus ilmaista näkökulmansa. Esimerkiksi Tanskassa on järjestetty useita konsensuskonferensseja, joiden tehtävänä on ollut myös parlamentaaristen päätöksentekijöiden konsultointi.

Demokratian haasteet

Demokratiakäsitteen merkitys on siis muuttunut viime vuosisatoina. Nykyään käsitteellä viitataan yleisesti edustuksellisiin järjestelmiin, joissa kaikilla aikuisilla kansalaisilla on yhtäläiset oikeudet poliittiseen vaikuttamiseen. Kuitenkin tämäntyyppisten kuvailevien määrittelyjen rinnalla on käyty runsaasti keskustelua siitä, mitkä ovat demokratian normatiiviset lähtökohdat, demokratian arvo. Empiiristen demokratiamääritelmien ja normatiivisten demokratiateorioiden välinen jännite ei suinkaan ole ajan mittaan vähentynyt – ennen kaikkea osallistuvan ja deliberatiivisen demokratian teorit haastavat jatkuvasti institutionaaliset demokratiamäärittelyt.

Vaikka yhä useampia maailman valtioita voidaan pitää edustuksellisina demokratioina, edustuksellisen demokratian mallin on katsottu myös olevan kriisissä. Erityisesti läntisissä demokratioissa kansalaiset ovat entistä vähemmän kiinnittyneitä edustuksellisen demokratian instituutioihin. Demokratian alaa kaventava kehityskulku on taloudellinen globalisaatio, joka heikentää kansallisvaltioiden päätösvaltaa talous- ja sosiaalipolitiikassa. Demokratian ala on myös kaventunut lisääntyneen ylikansallisen päätöksenteon myötä. Kansallisvaltioiden sisällä vaaleilla valitut päätöksentekijät eivät loppujen lopuksi vastaakaan päätöksistä, vaan monet päätökset syntyvät ylikansallisten instituutioiden puitteissa käydyissä hallitustenvälisissä neuvotteluissa. Koska hallitustenväliset neuvottelut eivät voi olla läpinäkyviä ja ne tarjoavat hallituksille myös mahdollisuuksia poliittisen vastuun välttämiseen, demokraattinen tilivelvollisuus ei voi kovinkaan hyvin toteutua ylikansallisessa päätöksenteossa (Dahl 1999).

Euroopan integraatiokehitys on maailmanlaajuisestikin pisimmälle viety ylikansallisen päätöksenteon kokeilu. EU:n erityislaatua korostavat kansallisten demokraattisten päätöksentekoinstituutioiden yläpuolelle rakennetut ylikansalliset demokratian instituutiot. Monien tutkijoiden mukaan ylikansallinen demokratia etsii kuitenkin vielä muotojaan.

Esimerkiksi Bellamy ja Castiglione (2000, 69) väittävät: ”The very principles of democracy may need revision to meet post-national and global conditions, much as they did in taking on their modern representative form during this century as a result of democracy’s extension to the masses and its application at a national scale.”

Toiset tutkijat ovat puolestaan huomauttaneet, että EU-demokratiasta puhuminen näyttää toistaiseksi johtaneen lähinnä demokratiakäsitteen venyttämiseen (Mair 2005). Esimerkiksi pelkkä läpinäkyvyyden tai julkisuuden lisääminen ei riitä EU:n kaltaisen ylikansallisen päätöksenteon demokratisoimiseksi, vaan sen lisäksi kansalaisilla tulisi olla todellisia vaikutusmahdollisuuksia päätöksenteossa. Toisaalta on myös aiheellista kysyä, perustuuko EU-järjestelmä nimenomaan siihen, että se *ei* ole päätöksentekorakenteiltaan selkeä, eikä se nojaa vahvaan kansalaisosallistumiseen. Onko tämä välttämätön ehto sille, että se pysyy ajamaan päämääriään, ennen kaikkea taloudellisen kilpailukyvyyn vahvistamista?

Moderni demokratia on normatiivisesti latautunut käsite, ja niinpä sitä ei enää voi määrittellä arvovapaasti. Pyrkimys arvovapauteen on tuomittu epäonnistumaan, koska demokratian määrittelyjen ja mittauksten yhteydessä väijäämättä valitaan ja korostetaan tiettyjä demokratiaan liitettyjä toivottuja ominaisuuksia. Keskeinen ristiriita koskee sitä, korostetaanko liberaalin teorian mukaisesti demokratian institutionaalisia piirteitä vai osallistuvan ja deliberatiivisen teorian tavoin demokratian toiminnallisia piirteitä, toisin sanoen kansalaisten poliittista osallistumista ja julkista keskustelua. Demokratian institutionaalisia piirteitä kuvaavien mittareiden ansiona on vertailukelpoisen informaation kerääminen. Toisaalta näiden mittarien tarjoama informaatio ei juuri kerro erilaisten demokraattisten järjestelmien erityispiirteistä tai kansalaisten kiinnostumisesta järjestelmään.

Dahlin demokratiamääritelmän ansiona voidaan pitää sitä, että siinä pyritään ylläpitämään yhteys klassisen ja modernin demokratiakäsityksen välillä. Sekä klassisen että modernin demokratiakäsityksen ytimessä ovat Dahlin mukaan sellaiset instituutiot ja käytännöt, jotka tarjoavat kansalaisille itsenäiseen harkintaan perustuvat, tasavertaiset mahdollisuudet vaikuttaa päätöksentekoon. Näin Dahl onnistuu asettamaan ainakin jonkinlaiset rajat demokratiakäsitteen venyttämislle samalla kuitenkin hyväksyen modernin demokratiakäsitteen normatiiviset perusteet. Vaikka kansalaisten todelliset vaikutusmahdollisuudet julki-

nessä päätöksenteossa ovat demokratian välttämätön ehto, demokratian laatu perustuu paljolti kansalaisten kykyihin, asenteisiin ja osallistumishaluun.

Lähteet

- Barber, Benjamin (1984): *Strong Democracy. Participatory Democracy for a New Age*. Berkeley: University of California Press.
- Bellamy, Richard & Castiglione, Dario (2000): The uses of democracy: Reflections on the European democratic deficit. Teoksessa Eriksen, Erik Oddvar & John Erik Fossum (toim.), *Democracy in the European Union*. London and New York: Routledge, 65–84.
- Bentham, Jeremy (1791/1999): *Political Tactics. The Collected Works of Jeremy Bentham*. Toimittaneet Michael James, Cyprian Blamiers ja Catherine Pease-Watkin. Oxford: Clarendon Press..
- Dahl, Robert A. (1989): *Democracy and its Critics*. New Haven and London: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. (1999): Can international organizations be democratic? Teoksessa Shapiro, Ian & Hacker-Cordón, Casiano (toim.), *Democracy's Edges*. Cambridge: Cambridge University Press, 19–36.
- Dalton, Russell J. (2004): *Democratic Challenges, Democratic Choices*. Oxford: Oxford University Press.
- Fishkin, James S. (1991): *Democracy and Deliberation. New Directions for Democratic Reform*. New Haven and London: Yale University Press.
- Gutmann, Amy & Dennis Thompson (1996): *Democracy and Disagreement*. Cambridge, Ma.: Harvard University Press.
- Habermas, Jürgen (1996): *Between Facts and Norms*. Cambridge, Ma.: MIT Press.
- Mair, Peter (2005): Popular Democracy and European Union Polity. *European Governance Papers (EUROGOV)* No. C-05-03. <URL: <http://www.connex-network.org/eurogov/pdf/egp-connex-C-05-03.pdf>>
- Mill, John Stuart (1861/1958): *Considerations on Representative Government*. Indianapolis, New York: The Bobbs-Merrill Company Inc.
- Pateman, Carole (1970): *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rousseau, Jean-Jacques (1762/1997): *Yhteiskuntasopimuksesta*. Suomentanut J. V. Lehtonen. 3. painos. Hämeenlinna: Karisto.
- Sartori, Giovanni (1987): *The Theory of Democracy Revisited*. New Jersey: Chatham House Publications.
- Schumpeter, Joseph (1943/1994): *Capitalism, Socialism and Democracy*. London: Routledge.

SAMI BORG

2 Kohti kansallisia demokratiaindikaattoreita

Kirjan esipuheessa hahmotettu kansallinen demokratiaindikaattorihanke on monin tavoin haasteellinen. Perusarvojen ja -oikeuksien ytimeen kuuluva demokratia on sisällöltään ja toteutumismuodoiltaan hyvin moniulotteinen, eikä ilmiötä ole helppoa kiteyttää tyydyttävästi tutkimuksenkaan keinoin. Monet sisällön rajaukset ovat käytännöllisiä, koska indikaattorihankkeessa on kyse myös tietopohjaa tarjoavan tutkimuksen ja julkishallinnon kehittämisen intressien yhteensovittamisesta. Hankkeen tilanteen hallituksen kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman tehtävinä on muun muassa vahvistaa suomalaista demokratiakehitystä, suunnitella demokratia-asioiden tietopohjaa sekä tehdä ehdotuksia demokratia-asioiden hallinnon kehittämiseksi.

Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman intressit kansallisten demokratiaindikaattoreiden kehittämiseksi ovat ainakin kahtalaiset. Lyhyellä aikavälillä politiikkaohjelma ja sen toiminnan mahdolliset jatkajat tarvitsevat kriteereitä ja välineitä omien tavoitteidensa saavuttamisen arviointiin ja toimiensa suuntaamiseen. Hallituksen strategia-asiakirjassa (2005, 61–62) luonnehditut toiminnan vaikuttavuuden mittarit koskevat esimerkiksi yleisten vaalien äänestysprosenttien kohoamista, koululaisten yhteiskunnallisen kiinnostuksen ja osallistumisen vahvistamista, sekä kansalaisten yhteiskunnallista osallistumista elvyttävän järjestötoiminnan tukemista.

Pyrkimyksenä on myös demokratian tilan pitkäaikaisseurannan infrastruktuurin kehittäminen. Molempia kokonaisuuksia varten tutkijoiden toteuttamalta hankkeelta odotetaan ehdotuksia indikaattoriseurannan sisällöksi ja tietotuotannon tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi. Ensivaiheessa hankkeelta odotetaan kohtuullisen tiivistä ja yksiselitteistä suositusta tulevaisuudessa systemaattisesti seurattaviksi demokratiaindikaattoreiksi. Näiden

toivotaan vahvistavan demokratian tietopohjaa politiikkaohjelman keskeisillä sisältöalueilla.

Miksi demokratiasta tarvitaan seuranta- ja vertailutietoa?

Suomalaisen demokratian tilan arvioinnin ja indikaattorityön taustalla on sekä ajankohtaisia syitä että pitkäkestoisia kehityspiirteitä. Indikaattorihankkeen ja myös itse politiikkaohjelman syntyyn on vaikuttanut jo vuosikymmenien ajan havaittu kehityssuunta, jossa kansalaisten kiinnostus erityisesti vaali- ja puolueosallistumiseen on ollut laskusuunnassa. Asiaa käsitellään eri puolilta muun muassa vuoden 2003 eduskuntavaaleista tehdyssä laajassa tutkimuksessa, joka kokoaa jonkin verran myös osallistumisen pitkäaikaistietoja (Paloheimo 2005 (toim.)).

Äänestysosallistumisen osalta erityisesti useat rekisteri- tai kyselyaineistoihin pohjautuvat yksittäistutkimukset (rekisteripohjaisista tutkimuksista erityisesti Martikainen 1988 sekä Martikainen ja Wass 2001 ja 2002) ovat tarjonneet tilanteen ymmärtämiseksi hyödyllistä poikkileikkaustietoa. Muutoksen selittämiseksi, esimerkiksi yksittäisten väestöryhmien osallistumismuutoksille, ei kuitenkaan ole ollut tarjolla riittävän systemaattista aineistopohjaa. Paremmat tiedot voisivat auttaa julkishallintoa ja muita tahoja suuntaamaan toimintaansa tarkemmin haluamallaan tavalla.

Erilaisten indikaattoreiden ja indeksien kehittämistarve liittyy yleisesti vertailutietojen tarpeen kasvuun sekä ilmeisesti jossakin määrin myös julkishallinnon omien tietotarpeiden lisääntymiseen toiminnan vaikuttavuuden arvioimiseksi. Osin kyse lienee myös indikaattoritulvaksi kutsutusta muoti-ilmiöstä (Simpura 2004).

Lisäksi vertailutietojen kysyntää ovat voimistaneet Euroopan integraatio ja yleensä globalisaatio. Valtioidenvälinen kanssakäyminen on lisääntynyt, ja monien keskeisten yhteiskunnallisten ongelmien ratkaisun on ymmärretty vaativan kansainvälistä tai jopa maailmanlaajuisia yhteistyötä ja tietopohjaa. Tietyin kriteerein määritelty demokraattisuus on myös asetettu erilaisiin ylikansallisiin organisaatioihin liittymisen pääsyvaatimuksiksi. Ääritapauksissa jotkut valtiot ovat myös saattaneet pyrkiä muuttamaan toisia valtioita väkipakolla aikaisempaa demokraattisemmiksi.

Poliittisten ja tieteellisten sovellutusten lisäksi demokratian asteen ja tilan määrittäminen tyydyttää taloudellisen toiminnan tietotarpeita. Esimerkiksi kansainväliset investointipäätökset edellyttävät useissa tapauksissa tietoa valtioiden yhteiskunnallisista oloista ja demokratian vakaudesta. Erilaiset talouden toimijat ovatkin tuottaneet useita hyvään hallintoon, markkinaystävällisyyteen ja yhteiskunnalliseen vakauteen liittyviä maa-arvioita ja vertailuindeksejä.

Niin sanotuissa vakiintuneissa demokratioissa kansanvallan tilan indikaattori- ja seuranta-tiedot voivat puolestaan palvella erilaisia tutkimus- ja kehitystarpeita. Julkishallinnolle ne tarjoavat mahdollisuuden osoittaa vaihtelevia toimenpide- ja rahoituskohteita ei-toivottujen kehityssuuntien korjaamiseksi.

Demokratian arvioinnin hankkeita ja tietolähteitä

Kansanvallan indikaattoreihin keskittyvät hankkeet muodostavat vain hyvin pienen osan erilaisista demokratian arviointi- ja tutkimushankkeista. Vieläkin suppeammasta tutkimus-alasta ja kehittämiskohteesta on kyse kansainvälisesti vertailevissa demokrationdeksissä. Niissä on pyritty ensin määrittämään tärkeimmät demokratian ominaisuudet siten, että tiedot ovat saatavilla mahdollisimman monista valtioista. Ominaisuudet on tämän jälkeen operationalisoitu ja pisteytetty niin, että yhteen laskien valtioiden demokraattisuutta on voitu kuvata suppeimmillaan vain yhdellä kokonaispistearvolla. Suomi on yleisesti ottaen sijoittunut korkealle tällaisissa indeksivertailuissa. Näitä vertailuja käsitellään yksityiskoh-taisesti tämän kirjan seuraavassa artikkelissa.

Demokratiaindeksien ohella muun muassa Maailmanpankki on kehittänyt eri maita vertai-levaa hyvän hallinnon indeksiä (good governance). Vastaavia mittaristoja on kehitetty myös suppeammille demokratian osa- tai lähialueille. Tällaisista ovat esimerkkejä kan-sainvälisesti eri maita vertailevat ihmisoikeus- ja korruptioindeksit. Monien tällaisten in-dikaattoreiden perustietoja on koottu YK:n kehitysjärjestön julkaisemaan lähdeoppaaseen (UNDP 2004).

Useat muutkin yhteiskunnallisten aihealueiden mittaristot ja indeksit sisältävät tavallisesti joitakin demokratiaan liittyviä osioita. Suhteellisesti eniten niitä lienee erilaisissa tasa-arvomittaristoissa, mutta demokratiaosioita löytyy niin ikään esimerkiksi kestävän kehityksen, tietoyhteiskuntakehityksen tai hyvinvoinnin mittaristoista. Lisäksi demokratian indikaattorit ovat eri tavoin esillä laajemmissa kansallisissa tai asiaa kansainvälisesti lähestyvissä kansanvallan kehityssuunnitelmissa.

Tällaiset hankkeet voivat lähestyä asiaa vakiintuneiden demokratioiden julkishallinnon kehittämisen perspektiivistä, kuten OECD:n Citizens as Partners -hanke (Gramberger 2001), tai laajemmin erilaisten demokratioiden näkökulmasta kiinnittämällä huomiota perustavampiin kysymyksiin, kuten demokraattisten instituutioiden sekä demokraattisen kilpailun ja osallistumisjärjestelmien toimivuuteen.

Jälkimmäistä varten maailmalla toimii joitakin demokratian kehittämiseen ja arviointiin omistautuneita, tunnettuja ja vakiintuneita instituutioita. Tällaisista demokratian tilan arviointiin ja kehittämiseen keskittyneistä eurooppalaisista organisaatioista ovat esimerkkejä Tukholmassa sijaitseva IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance) ja Essexin yliopiston ihmisoikeuskeskuksen yhteydessä toimiva demokratian arviointiyksikkö (Democratic Audit). Nämä kaksi ovat luoneet melko yhtenevät ja laaja-alaiset arviointikehikot demokratian tilan arviointiin ja kehittämiseen.

Myös monet maakohtaisia makrotietoja hyödyntävät vertailevat politiikan tutkimukset muistuttavat sekä metodologisesti että sisällöllisesti demokratian indikaattori- ja indeksi-tarkasteluja. Tällaisten tutkimusten käyttötarkoitus liittyy kuitenkin vain harvoin suoraan käytännölliseen kehitystyöhön. Tavoitteet ovat ensisijassa tieteellisiä: alueellisesti kattavilla aineistoilla haetaan riittävää todistusvoimaa ilmiöiden välille oletettujen vaikutussuhteiden analyysiin.

Myös kansainvälisiä, vertailevan politiikan tutkimuksen ja sosiaalitutkimuksen kyselyaineistoja on hyödynnetty eri tavoin demokratian tilan ja kehityksen arvioinnissa. Suurimmat säännöllisesti kerättävät kansainväliset vertailuaineistot, kuten World Values Survey, International Social Survey Programme, Euro-, Afro- ja Latinobarometrit, Aasian maita koskevat vastaavat aineistot sekä Euroopassa tuoreimpana myös European Social Survey,

mahdollistavat kaikki sekä kansallisen että kansainvälisen vertailun yksilökyselyihin perustuvilla aineistoilla. Näiden – tutkijoiden avoimessa käytössä olevien – kyselyaineistojen vastauksista on myös mahdollista laskea esimerkiksi kansallisia kokonaistuloksia, jolloin niitä voidaan käyttää valtioiden välisissä vertailuissa yhtenä pohjamateriaalina.

Runsaslukuisimmin demokratian arviointiin liittyviä kyselyaineistoja lienee silti käytetty yhtä maata koskevissa kansallisissa tutkimushankkeissa. Tyypillisimpiä ovat kansalliset vaalitutkimushankkeet, jollaisia joissakin maissa on ollut mahdollista toteuttaa säännönmukaisesti jo vuosikymmenten ajan. Muun muassa muissa Pohjoismaissa tällaiset tutkimusaineistot ovat antaneet huomattavan vankan tietopohjan maiden kansalaisten poliittis-yhteiskunnallisten asenteiden, yhteiskunnallisen osallistumisen tason sekä niiden muutosten arviointiin.

Suomessa tällaisten tutkimusaineistojen keruu ja varsinkin tutkimushankkeiden rahoitus ja toteuttaminen ovat olleet huomattavasti hatarammalla pohjalla. Esimerkiksi eduskuntavaaleihin painottuvia, koko valitsijakuntaa koskevia laajoja tutkimushankkeita on toteutettu vain harvoin (Pesonen ym. 1993; Paloheimo 2005 (toim.)). Suomessa systemaattisen tiedonkeruun puute tai lyhytjänteisyys on koskenut viime aikoina myös muita demokratian kehittämisen keskeisiä tietosisältöjä, jotka esimerkiksi liittyvät koulutukseen, järjestötoimintaan ja viestintään. Monia alan tutkimuksia on hiljattain eritelty kansalaisvaikuttamisen tutkimusta laajemmin koonneessa hankkeessa (ks. Borg 2004 (toim.), 50–).

Suomessa ei myöskään ole toteutettu julkishallinnon varoin sellaisia kansallisia ja laaja-alaisia demokratian tilaa ja tulevaisuutta arvioivia valtatutkimushankkeita kuten Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa (ks. tarkemmin Mutanen 2004). Sisällöllisesti laajalla lähestymistavalla mutta pienemmin resurssein maan demokratian toimivuutta on arvioitu viime vuosina myös muun muassa Kanadassa, Australiassa ja Iso-Britanniassa. Tekniseltä toteutukseltaan indikaattori- ja indeksihankkeita muistuttavia hankkeita on puolestaan tehty esimerkiksi Israelissa (Arian ym. 2003).

Suomalaisen indikaattorihankkeen toteuttaminen ja keskeiset rajaukset

Kansainvälisesti vertailevissa politiikan tutkimuksissa ja myös demokratiaindikaattoreissa kansanvallan arviointi on kohdistunut eri maiden kansalaisten perusoikeuksiin, erityisesti osallistumismahdollisuuksiin ja -aktiivisuuteen sekä valintamahdollisuuksiin yleisissä vaaleissa. Lisäksi poliittisen järjestelmän demokraattisuuden karkeina toimivuuden osoittimina on yleisesti käytetty erilaisia järjestelmien vakauden ja toimintakyvyn mittareita.

IDEA:n kehittämässä arviointikehikossa (ks. Beetham ym. 2002) korostuvat pääluokkina

- 1) kansalaisyhteiskunnan toteutuminen
- 2) poliittisten instituutioiden toimivuus, edustuksellisuus ja keskinäinen tasapaino
- 3) kansalaisyhteiskunnan ja poliittisen osallistumisen toimivuus ja
- 4) demokratian kansainvälinen ulottuvuus (esim. ylikansalliset instituutiot).

Israelin kansallinen demokratia-arviointi puolestaan yhdistää teemat 2 ja 3 yhdeksi instituutioita koskevaksi arviointikohteeksi, jolloin muu kuin institutionalisoituneen demokratian piirissä toteutuva osallistuminen kuuluu pääosin ensimmäiseen (1) pääkohtaan. Israelissa hyödynnetyssä kehikossa ei ole varsinaista kansainvälistä ulottuvuutta. Sen sijaan kolmannen pääluokan muodostavat järjestelmän vakautta kuvaavat tekijät, jotka liittyvät erityisesti hallitusten vakautteen sekä poliittisen järjestelmän kykyyn hallita yhteiskunnallisia ristiriitoja ja sovittaa yhteen väestöryhmien erimielisyyksiä.

Sisällöllisesti laajimmat demokratia-arvioinnit, kuten pohjoismaiset valtatutkimus- ja demokratiahankkeet, ovat poikkeuksetta olleet kansallisia. Niissä tarkasteltavien aihealueiden määrä on kasvanut huomattavan suureksi, ja hankkeissa on kussakin toteutettu 5–10 vuoden aikana useita kymmeniä erillistutkimuksia ja kehitystoimia.

Nyt toteutettavan suomalaisen indikaattorihankkeen tehtävänasettelu on huomattavasti suppeampi ja sen aikataulu on tiivis. Vuosina 2005–2006 toteutettava hanke pohjustaa kansallisia demokratiaindikaattoreita laatimalla ehdotuksia tiettyjen demokratian ulottuvuuksien ja ominaisuuksien mittaamiseksi.

Toteutettava suomalainen indikaattorihanke poikkeaa edellä mainituista demokratian arvioinneista ja tutkimuksista siten, että siinä painotetaan erityisesti kansalaisyhteiskunnan toimivuutta ja kansalaisosallistumista. Indikaattoreita lähestytään siten etenkin kansalais- ja koulutusnäkökulmasta. Näin esimerkiksi kansalaisoikeuksien toteutumisen laaja arviointi, poliittisten instituutioiden rakenteita ja keskinäisiä suhteita ja poliittisen päätöksenteon tuotoksia koskevat arviot, sekä monet muut valta- ja instituutiotutkimuksen perinteiset teemat jäävät joko vähäiselle huomiolle tai kokonaan tarkastelun ulkopuolelle.

Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman sisältörajoituksia mukaillen hanke keskittyy tässä vaiheessa mittareihin, jotka liittyvät lähinnä kansalaisten yhteiskunnalliseen osallistumiseen, yhteiskuntaa koskeviin tietoihin ja käsityksiin sekä osallistumisvalmiuksiin. Lisäksi kiinnitetään huomiota näihin keskeisesti vaikuttaviin instituutioihin, kuten järjestöihin, kouluihin ja oppilaitoksiin sekä viestimiin. Koko väestöä koskevien osoittimien ohella hanke esittelee kuntatason tutkimuksessa ja arvioinnissa kehitettyjä demokratiamittareita sekä muun muassa koululaiskyselyihin perustuvia tutkimustuloksia lasten ja nuorten demokratia-asenteista.

Aihealueittaisten indikaattoreiden keskeisiä kysymyksiä

Indikaattorihanke ei onneksi lähde liikkeelle tyhjältä pöydältä, sillä Suomessakin eri tahot ovat jo keränneet ja keräävät edellä lueteltuihin sisältöalueisiin kuuluvia tietoja. Tilastokeskuksen virallista tilastointia lukuun ottamatta tiedonkeruu on kuitenkin ollut melko epäsystemaattista, ja varsinkaan alan akateemisilla tutkimushankkeilla ei ole ollut vakiintunutta toimintapohjaa. Jossakin määrin tiedonpuutteissa on ollut kyse myös siitä, ettei tutkijoilla ja viranomaisilla ole ollut riittävästi tietoa olemassa olevista tutkimuksista ja tutkimusaineistoista.

Kirjan artikkelit käsittelevät indikaattoriseurannan mahdollisia osa-alueita hieman eri tavoin ja painotuksin. Yhteistä artikkeleille on kuitenkin aihealueen sisällön jäsentäminen, jo olemassa olevien tietojen esittely, tietoaukkujen paikallistaminen ja tulevaisuuden mahdollisuuksien avaaminen. Artikkelit pyrkivät osaltaan vastaamaan ainakin useimpiin seuraavista kysymyksistä:

- 1) Mitkä ovat aihealueen keskeisimmät seurantatietoa vaativat yksittäiset aiheet?
- 2) Mitä tietolähteitä on jo olemassa ja mitkä ovat tärkeimmät nykyiset tiedontuottajat?
- 3) Mitä aihealueen keskeiset tulokset osoittavat nykyisestä tilanteesta ja viimeaikaisista kehityspiirteistä?
- 4) Mitä sisällöllisiä aukkoja ja mahdollisia teknisiä tms. puutteita nykyisiin tietoihin liittyy?
- 5) Mihin suuntaan nykyisten tiedontuottajien toimintaa ja mahdollisen uuden tiedonkeruun sisältöjä pitäisi pyrkiä ohjaamaan demokratiaa koskevan tietopohjan jäntevoittämiseksi?

Näiden kysymysten lisäksi varsinkin kirjan loppuosuuksissa kootaan ehdotukset siitä,

- 6) millaisin aineistoin, milloin ja kenen toimesta tietoaineistoja tulisi kerätä
- 7) miten tietoaineistot tulisi raportoida, säilyttää ja jakaa tarkoituksenmukaisimmalla tavalla sekä
- 8) millaista kansainvälistä yhteistyötä indikaattoriseurannassa kannattaisi tehdä.

Osa tutkijoiden osoittamista tietotarpeista on melko detaljoituja ja luonteeltaan teknisiä. Siksi hanke toimittaa myöhemmin erillisen verkkojulkaisun, jossa paneudutaan yksityiskohtaisesti arkistoiduista tutkimusaineistoista muodostettuihin aikasarjoihin ja niiden luotettavuustekijöihin.

Kaiken kaikkiaan hankkeessa korostetaan edustuksellisten instituutioiden merkitystä demokratialle. Toimivan vaali- ja puoluedemokratian edellytyksenä on kuitenkin keinovalikoimaltaan monipuolinen ja aktiivinen kansalaisvaikuttaminen. Tältä kannalta olennaisia ovat erityisesti ehdotukset kansalaisyhteiskunnan perusosallistumismuotojen, kansalaisvalmiuksien ja keskeisten yhteiskunnallisten käsitysten systemaattisen seurannan järjestämiseksi. Tämä voi jatkossa tarjota huomattavasti nykyistä vankemman tietopohjan tarkasteltavana olevien ilmiöiden ymmärtämiselle.

Tässä kirjassa raportoitava hanke on toteutettu pääosin vuonna 2005, ja työ jatkuu myös tämän jälkeen. On toivottavaa, että vaaliviranomaisten, tilastoviranomaisten ja akateemisten hankkeiden tutkimus- ja selvitystoiminnan yhteistyön syveneminen tarjoaa jatkossa

kaikille osapuolille synergiaetuja. Lisäksi demokratiaindikaattoreiden kehittäminen helpottaa varmasti osaltaan monien muiden keskeisten yhteiskunnallisten mittaristojen koostamista, koska demokratiakysymykset ulottuvat monille alueille.

Lähteet

- Arian, Asher, Nachmias, David, Navot, Doron & Shani, Danielle (2003): *The 2003 Israeli Democracy Index. Measuring Israeli Democracy*. Jerusalem: The Israel Democracy Institute.
- Beetham, David, Bracking, Sarah, Keaton, Iain & Weir, Stuart (2002): *International IDEA Handbook on Democracy Assessment*. The Hague: Kluwer Law International.
- Gramberger, Marc (2001): *Citizens as Partners. OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*. Pariisi: OECD.
- Hallituksen strategia-asiakirja 2005*. Hallituksen poikkihallinnolliset politiikkaohjelmat ja politiikat. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja, 1/2005. Helsinki: VNK.
- Martikainen, Tuomo (1988): *Puuttuva punainen viiva. Äänestäminen vuoden 1987 eduskuntavaalissa*. Helsinki: Tilastokeskus.
- Martikainen, Tuomo & Wass, Hanna (2001): *Vaienneet äänet. Äänestäminen vuosien 1987 ja 1999 eduskuntavaaleissa*. Vaalit 2001, 2. Helsinki: Tilastokeskus.
- Martikainen, Tuomo & Wass, Hanna (2002): *Äänettömät yhtiömiehet. Tutkimus osallistumisesta vuosien 1987 ja 1999 eduskuntavaaleihin*. Vaalit 2002, 1. Helsinki: Tilastokeskus.
- Paloheimo, Heikki (toim.) (2005): *Vaalit ja demokratia Suomessa*. Helsinki: WSOY.
- Simpura, Jussi (2004): ”Indikaattori – mikä sana?” (pääkirjoitus). *Hyvinvointikatsaus* 1/2004.
- UNDP (2004): *Sources for Democratic Governance Indicators*. United Nations Development Programme, Oslo. <URL: <http://www.undp.org/oslocentre/cross.htm>>

OSSI PIIRONEN

3 Suomi kansainvälisissä demokratiavertailuissa¹

Demokratiamittareista

Arkikeskusteluissa valtioita kuvataan mutkitta demokratioiksi tai diktatuureiksi. Useimmilla meistä on jonkinlainen mielikuva siitä, mitä demokratialla tarkoitetaan, sekä siitä, kuinka demokraattisia tutut ja vähän tuntemattomammakin valtiot ovat. Miellämme demokraattisuuden helposti äänioikeudeksi, edustukselliseksi instituutioiksi, sananvapaudeksi, oikeusvaltioksi tai muiksi poliittista järjestelmäämme keskeisesti leimaaviksi piirteiksi. Näitä olemme yhteiskunnassamme oppineet arvostamaan. Lähempi tarkastelu osoittaa kuitenkin demokratian yksiselitteisen määrittelyn hankalaksi. Länsimainen poliittinen filosofia pitääkin sisällään huomattavan määrän erilaisia käsityksiä demokratiasta, demokratian arvoista, käytännöistä ja seurauksista, kuten käy ilmi aiemmasta Maija Setälän artikkelista tässä kirjassa.

Toisen maailmansodan jälkeen vahvistui keskustelu siitä, millaiset tekijät vahvistavat yhteiskunnissa vakaata demokraattista kehitystä vastapainona diktatuurin riskiä kasvattavalle epävakaudelle. Kansainvälisesti vertailevan empiirisen tutkimuksen tarpeeseen vastasi erityisesti behavioralistinen tieteenmalli. Sen avulla demokratia voitiin saattaa muotoon, jossa sitä voitiin tutkia empiirisesti ja tilastollisesti. Tämä johti demokratian typistämiseen mitattavaksi ja yksinkertaiseen vertailuun sovellettavaksi. Minimalistiset ja proseduraaliset demokratiakäsitykset (esimerkiksi Joseph Schumpeterin ja Robert A. Dahlin määritelmät) saivat vahvan sijan tutkimuksessa. Näin länsimaisessa tieteessä suosituimmat demokratiakäsitykset ovat olleet pitkälti yhteneviä yleisimpien länsimaisten arvojen kanssa. Ei olekaan helppoa sanoa, kumpi loppujen lopuksi ylläpitää kumpaa.

1950-luvulta lähtien on kehitetty menetelmiä, joiden avulla valtioita voidaan luokitella ja pisteyttää niiden ”demokraattisuuden tason” perusteella. Näiden menetelmien, demokraattiamittareiden², avulla on luotu indeksejä, joita käytetään valtioiden välisissä vertailuissa ja tilastollisissa tutkimuksissa demokraattisuutta kuvaavina muuttujina. Mittausmenetelmiä ja niiden antamia tuloksia käytetään laajasti yhä edelleen ainakin vertailevassa politiikan tutkimuksessa, demokratisaatiotutkimuksessa sekä demokraattisen rauhan tutkimuksessa.

Tässä artikkelissa esittelen lyhyesti menetelmiä, joiden avulla valtioiden demokraattisuutta on mitattu. Luon myös lyhyen katsauksen demokratian mittaamisen yleiseen metodologiaan. Keskeistä on Suomen sijoitusten tarkastelu demokriaindekseissä: kuinka demokraattiseksi suomalainen poliittinen järjestelmä ja yhteiskunta on arvioitu ja voidaanko tuloksia käyttää hyväksi kotimaista demokratiaa kehitettäessä? Demokratiamittareiden erittely ulottuu 1950-luvulta nykypäivään.

Keskeisiä rajauksia

Demokratiaa voidaan arvioida paikallisella, valtiollisella, alueellisella tai globaalilla tasolla. Voidaan myös olla kiinnostuneita demokratian toteutumisesta työpaikoilla, puolueissa tai yhteiskunnassa yleensä. Tässä artikkelissa käsitellään nimenomaan sellaisia kansainvälisen vertailun mahdollistavia demokraattisuuden mittausmenetelmiä, jossa tarkastelun kohteena on valtio.³ Rajaan tarkastelun ulkopuolelle sellaiset mittarit, joiden voidaan kyllä sanoa kuvaavan jotakin valtiolliselle demokratialle tyypillistä ominaisuutta, mutta jota ei ole kehitetty nimenomaisesti demokratiatutkimuksen tarpeisiin. Tällainen on esimerkiksi Transparency Internationalin tapa verrata hallinnon korruptoituneisuutta eri valtioissa. Käsitellyn ulkopuolelle jäävät myös kansalaisten demokratiakäsityksiä kartoittavat vertailuaineistot, kuten Euroopan unionin komission teettämät Eurobarometrit.

Artikkeli keskittyy kuvaamaan menetelmiä, joita voidaan soveltaa tai on jo sovellettu useamman kuin yhden valtion tarkasteluun. Ulkopuolelle jäävät erilaiset yhteen valtioon keskittyvät tutkimukset, kuten esimerkiksi muissa Pohjoismaissa suoritettut valta- ja demokratiatutkimukset (ks. esim. Mutanen 2004 tai Togeby ym. 2003). Useimpien artikkelissa esiintyvien menetelmien avulla on mahdollista mitata demokraattisuutta kaikissa maail-

man valtioissa, vaikkei mittarin kehittäjä (esim. Lipset 1959, Dahl 1971, Gasiorowski 1996 tai Mainwaring 2001) esimerkiksi aineiston saatavuuteen tai tutkimuksen voimavaroihin, tarpeisiin tai taustaoletuksiin liittyvistä syistä ole katsonut tarpeelliseksi indeksoida kaikkia maailman valtioita. Ulkopuolelle jäävät lisäksi kansainvälisten organisaatioiden sekä yksityisten yritysten mm. kehitysyhteistyön, kansainvälisen investoinnin tai luotonannon tarpeisiin kehitetyt ”hyvän hallinnon” mittarit.

Demokratian mittaamisen käsitteellisiä ja metodologisia valintoja

Kansainväliset demokratiamittarit rakentuvat yleisesti ottaen keskenään varsin samankaltaisen logiikan mukaisesti. (1) Ensin demokratia on määriteltävä, (2) sitten tämä määritelmä on operationalisoitava empiirisesti havainnoitavaan muotoon ja (3) tämän jälkeen on arvioitava, miten valtiot sijoittuvat määritelmästä johdettujen ominaisuuksien suhteen. Kaikki vaiheet edellyttävät teoreettisten ja käytännöllisten mittaustuloksiin vaikuttavien valintojen tekemistä.

Demokratian käsitteellistäminen.⁴

Erilaiset demokratiakäsitykset pitävät sisällään erilaisia arvolähtökohtia ja koska erilaisista määritelmistä johdetut demokratiamittarit ovat täten normatiivisia, tulisi näiden taustaoletukset aina dokumentoida selkeästi. Esimerkki hyvästä käytännöstä löytyy Tatu Vanhaselta, joka muutenkin avaa menetelmänsä kiitettävällä tavalla lukijoiden arvioitavaksi: ”Demokratialla tarkoitan poliittista järjestelmää, jossa ideologioiltaan ja yhteiskunnalliselta asemaltaan eroavat ryhmät voivat laillisesti kilpailla poliittisesta vallasta, ja jossa institutionaaliset vallanpitäjät ovat kansalaisten valitsemia ja näille vastuullisia” (Vanhanen 1984, 11; suomennos O. P.). Epäselvemmästä määrittelystä käy esimerkiksi Polity IV -indikaattoripatteristo, jonka menetelmäoppaasta (Marshall & Jaggers 2002) ei löydy yksiselitteistä demokratian määritelmää. Mielenkiintoinen tapaus on myös Freedom Housen vuosittain julkaisema Freedom in the World Survey, jonka avulla poliittisten oikeuksien ja kansalaisvapauksien toteutumista on seurattu jo 70-luvulta lähtien lähes kaikissa maailman valtioissa. Mittari mittaa julkilausutusti demokratiaan liitettyjä oikeuksia ja vapauksia – ei kirjaimellisesti demokratiaa. Todellisuudessa Freedom Housen indeksiä käytetään kuitenkin varsin yleisesti kuvaamaan nimenomaisesti valtioiden demokraattisuuden tasoa sekä tieteellisissä että journalistisissa kirjoituksissa.

Demokratiamääritelmät, joiden perustalle useimmat mittamenetelmät jo 1950-luvulta lähtien ovat rakentuneet, noudattelevat enemmän tai vähemmän minimalistista liberaalidemokratian, tai Robert A. Dahlin termeillä polyarkian, ihannetta (ks. Piironen 2004, Bell ja Staeheli 2001). Lipset kirjoittaa (1959, 71) perustavansa demokratiaindikaattorinsa Max Weberin ja Peter Schumpeterin proseduraalisille määritelmille. Samoilla linjoilla liikkuvat viimeaikaisetkin kirjoittajat. Esimerkiksi Coppedge ja Reinicke (1990, 51) mittaavat polyarkian tasoa: ”polyarkia määritellään sellaisten institutionaalisten järjestelyiden joukoksi, joka sallii julkisen oppositio toiminnan ja ylläpitää oikeutta osallistua politiikkaan”. Polity-projektin menetelmäopas (Marshall & Jagers 2002, 13) lähentelee minimidemokratian määrittelyä kiinnittämällä huomion pitkälti poliittisen johdon rekrytoinnin ja osallistumisen kilpailullisuuteen sekä vallan rajoituksiin. Freedom House (www.freedomhouse.org) ei puolestaan määrittele demokratiakäsitystään selkeästi, mutta pääpaino on formaalien poliittisten oikeuksien sekä (liberalistisessa hengessä) kansalaisvapauksien toteutumisessa.

Demokratian määritelmät sisältävät tai niistä voidaan johtaa ominaisuuksia, jotka edelleen operationalisoidaan indikaattoreiksi. Esimerkiksi Vanhanen on johtanut määritelmästänsä kaksi tärkeää ominaisuutta: poliittisen osallistumisen ja politiikan kilpailullisuuden. Hadenius korostaa reilujen ja oikeudenmukaisten vaalien merkitystä yhdessä perustavien poliittisten vapauksien kanssa (1992, 38). Liberaalidemokraattisessa hengessä Freedom House lisää edellisiin vielä kansalaisoikeuksien toteutumisen. Gasiorowski (1990, 111) johtaa tarkasteltavat ominaisuudet enemmän tai vähemmän suoraan Dahlin polyarkian kriteereistä.⁵

Mittaminen.

Demokratian ominaisuuksien valintaa käsittelevässä keskustelussa on viime aikoina pohdittu etenkin sitä, kuinka monia ominaisuuksia mittauksen tulisi tarkastella (ks. esim. Foweraker ja Krznaric 2000; Munck ja Verkuilen 2002, 7–8). (1) Ominaisuuksien ja indikaattoreiden vähälukuisuudessa on vaarana, että mittarit eivät ole sisällöllisesti tarpeeksi kattavia. Sisällöllisesti suppeiden mittarien riskinä on heikko validius. Siirryttäessä abstrakteista määritelmistä kohti empiirisiä indikaattoreita on vaarana, että indikaattorin mitaamat ominaisuudet pelkistetään siten, että alkuperäinen määritelmä niiden taustalla haa listuu merkityksettömäksi. (2) Erittäin monen indikaattorin sisällyttäminen voi sen sijaan

johtaa tarkasteltavien ominaisuuksien liialliseen määrään, teoreettiseen monimutkaisuuteen sekä aineiston keruun ja käsittelyn vaikeuteen. Mitä useampia ominaisuuksia mittariin sisällytetään, sitä useampia tulkinnanvaraisia valintoja joudutaan tekemään. Samankaltaisia valintaongelmia liittyy tietenkin myös ominaisuuksien operationalisointiin indikaattoreiksi.

Hyvin monien erilaisten ominaisuuksien liittäminen demokratian käsitteeseen voi tehdä mittarista tutkimuksellisesti epätarkoituksenmukaisen (Przeworski ym. 2000). Jos demokratiakäsitteeseen liitetään esimerkiksi vaatimus sukupuolten välisestä tasa-arvosta, eliminoidaan samalla mahdollisuus tutkia sen ja demokratian välistä suhdetta. Samasta syystä useimmat muutkin mittareiden kehittäjät ovat tietoisesti karsineet mittaristaan kaikki taloudelliseen tai sosiaaliseen tasa-arvoon viittaavat ominaisuudet (selkeäsanaisesti mm. Coppedge ja Reinicke 1990, 52; Hadenius 1992, 52; Mainwaring ym. 2001, 41; Marshall & Jaggers 2003, 14–15). Kaikki eivät kuitenkaan ole katsoneet tarpeelliseksi tehdä näin. Esimerkiksi Foweraker ja Krznaric (2001) sisällyttävät mittariinsa taloudellista tasa-arvoa indikoivan tilastollisen kertoimen. Myös Tukholmasta käsin toimivan IDEA:n arviointimenetelmään (Beetham ym. 2002) on sisällytetty taloudelliset ja sosiaaliset oikeudet poliittiseen osallistumiseen vaadittavien resurssien takaamiseksi kaikille.⁶ Nyrkkisääntönä voidaan todeta, että erilaisten ominaisuuksien sisällyttäminen arviointimenetelmiin kasvaa siirryttäessä minimidemokratian mittaamisesta kohti demokratian laadun tarkastelua.

Operationalisointi ja aggregointi.

Käsitteiden ja ominaisuuksien määrittelyn jälkeen mittarin kehittäjän on valittava indikaattorit ja mittaustaso sekä huolehdittava siitä, että kaikki tehdyt valinnat dokumentoidaan yksityiskohtaisesti. Tässä vaiheessa demokratian määritelmästä johdetut ominaisuudet operationalisoidaan indikaattoreiksi. Perustuivatpa indikaattorit objektiivisiin tietoihin tai subjektiivisiin arvoihin, tulisi valinnassa Munckin ja Verkuilenin (2002) mukaan kiinnittää erityistä huomiota validiteetin ja reliabiliteettiin. Indikaattoreiden valinnassa on myös punnittava tiedon saatavuutta. Vertailutiedot tulee pääsääntöisesti saada kaikista vertailtavista maista. Lisäksi on päätettävä hankitaanko tietoa ”objektiivisten” ja yleensä kvantitatiivisten tunnuslukujen vai subjektiivisten ja tavallisesti kvalitatiivisten arvioiden avulla. Siten tutkijoiden tekemät valinnat sävyttävät demokratian ominaisuuksien operationalisointia aivan kuten demokratian käsitteellistämistäkin.

Objektiivisiksi voidaan kutsua sellaisia muuttujia, jotka perustuvat kutakuinkin kiistämättömiin tosiseikkoihin. Tällaisia ovat yleensä esimerkiksi äänestysprosentti tai puolueiden määrä. Indikaattorivertailujen subjektiiviset muuttujat ovat yleensä havainnoitsijoiden harkintaan perustuvia. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi asiantuntijapaneelin tekemät arviot julkaisuvapauden toteutumisesta tai toimeenpanovallan rajoituksista eri valtioissa.⁷ Esimerkkien perusteella on selvää, ettei jako objektiivisiin ja subjektiivisiin muuttujiin ole yksiselitteinen: esimerkiksi puolueiden määrä tietyssä puoluejärjestelmässä voi olla mahdollista laskea usealla eri tavalla (ks. esim. Lijphart 1999, 65–69). Lisäksi on selvää, että objektiivisten indikaattoreiden valinta vaatii subjektiivisiä päätöksiä – kun yksi vaihtoehto valitaan, toisesta luovutaan (Munck ja Verkuilen 2002, 16). Esimerkkeinä esittelen seuraavassa sekä Vanhasen ”objektiiviset” että Freedom Housen ”subjektiiviset” indikaattorit.

Vanhanen (1990) erottaa demokratiamääritelmästänsä kaksi ominaisuutta: *vaalikilpailun* sekä kansalaisten mahdollisuuden *osallistua* siihen. Lähtökohdaksi hän asettaa mahdollisimman objektiivisen ja yksikertaisen menetelmän kehittämisen. Vaalikilpailu päädytään operationalisoimaan *pienimpien puolueiden osuudeksi kokonaisäänimäärästä valtakunnallisissa vaaleissa*. Kaavassa sadasta prosentista vähennetään suurimman puolueen ääniosuus parlamentti- tai presidentinvaaleissa: mitä pienempi on suurimman puolueen suhteellinen äänimäärä, sitä demokraattisempi valtio yleisesti ottaen on. Osallistumisen Vanhanen operationalisoi *koko väestön määrästä lasketuksi äänestysprosentiksi*: mitä korkeampi on prosentti, sitä vankempi demokratia on. Lopulta tulokset yhdistetään kaavalla ID (Index of Democratization) = $xy/100$, jossa x on kilpailua ja y osallistumista kuvaava tunnusluku. Vanhanen päättää siis painottaa kumpaakin tarkastelemaansa ominaisuutta yhtä paljon. Yhdistäminen tapahtuu kertolaskulla, eikä esimerkiksi yhteen- tai vähennyslaskulla.

Freedom Housen mittarissa tapausten arviointi on pääosin subjektiivista ja perustuu kahdesta ominaisuudesta (poliittiset oikeudet ja kansalaisvapaudet) tiivistetylle kysymyslistalle (ks. liite 3.1). Valtiot pisteytetään kummankin ominaisuuden suhteen asteikolla yhdestä seitsemään, jossa numero 1 tarkoittaa vapainta ja 7 vähiten vapainta kategoriaa. Tulokset ilmoitetaan sekä erikseen että yhdessä. Kahden ominaisuuden aggregaattiarvon (keskiarvo) avulla valtioille annetaan jokin kolmesta statuksesta: vapaa, osittain vapaa ja ei-vapaa.

On huomattava, että termi ”indikaattori” ymmärretään tässä yhteydessä hyvin laajassa merkityksessä: indikaattori on menetelmä tai arviointiperuste, jonka avulla empirinen havainto muutetaan yksinkertaiseen numeeriseen tai muuhun muuttujien välisen vertailun mahdollistavaan muotoon. Freedom Housen arviointikysymykset täytyy tulkita indikaattoreiksi laajassa mielessä. Siten poliittisten vapauksien toteutumista mitataan kymmenellä ja kansalaisoikeuksia viidellätoista yksittäisellä indikaattorilla, joista valtaosaa voidaan pitää asiantuntijoiden subjektiivisiin arvioihin perustuvina.⁸

Indikaattoreiden valinta pitää sisällään myös kysymyksen mittaustason valinnasta ja samalla siitä, käsitetäänkö demokratia dikotomiseksi (esim. Przeworski 2000), trikotomiseksi (esim. Gasirowski 1996) vai asteittain liukuvaksi (esim. Freedom House ja Polity IV). Demokraattisuus voidaan käsittää asteina ilmeneväksi ominaisuudeksi jatkumolla teoreettisen autoritaarisen ja demokraattisen ideaalityypin välillä (autokratia–demokratia-jatkumo) tai vaihtoehtoisesti selkeästi rajatuiksi luokiksi siten, ettei minkäänlaisia väli-muotoja hyväksytä. Jälkimmäisessä tapauksessa valtiot luokitellaan siis dikotomisesti joko demokratioiksi tai autokratioiksi. Mikäli mittarin suunnittelijan demokratioikäsiitys on lähtökohtaisesti dikotominen, ei mittaustason valinnan pitäisi aiheuttaa ongelmia. Mikäli päädytään demokratian asteittaiseen mittaamiseen, täytyy tutkijan päättää, millä tarkkuudella ja mitä asteikkoa käyttäen mittaaminen tapahtuu. Munckin ja Verkuilenin (2002, 17) mukaan mittaustason valinta tulisi tehdä siten, että luokkien sisäinen yhtenäisyys olisi mahdollisimman suuri. Turhan hienojakoinen mittaaminen voi kuitenkin johtaa ongelmiin: saatavalla olevan informaation määrä ja laatu eivät välttämättä yllä tasolle, jota tarkat mitaukset edellyttäisivät (mt.).

Viime aikoina keskustelussa on usein kritisoitu yksinkertaista dikotomia–jatkuvuus-vastakkainasettelua. Gasirowski (1996, 471) ja Mainwaring ym. (2001, 51–52) ovat puolustaneet vakuuttavasti valtioiden trikotonomista, kolmijakoista luokittelua demokratioihin, semidemokratioihin ja autokratioihin. On myös pohdittu demokratian moniulotteisuutta ja demokraattisten ominaisuuksien keskinäistä ristiriitaisuutta sekä ehdotettu regimien monipuolisempaa luokittelua siten, että demokraattisuuden lisäksi huomioitaisiin myös muita mahdollisia ominaisuuksia (ks. esim. Collier ja Adcock 1999). Länsimaisten valtioiden demokratiokehityksen arvioinnin kannalta asteittaisten mittareiden tuottama tieto on joka tapauksessa hyödyllisempää kuin dikotomisesti arvioitujen valtiollisen demokratian

tilasta. Niinpä tässäkin artikkelissa keskitytään lähinnä sellaisiin mittareihin, joiden avulla on mahdollista tuottaa järjestyslukuasteikollisia demokrationdeksijä.⁹

Mittariin sisällytettyjen indikaattoreiden avulla tuotettuja tuloksia voidaan yleensä tarkastella joko yhdessä tai erikseen. Mikäli päädytään yhdistelyyn, on ratkaistava, millä tavoin ja millaisin perustein tunnusluvut suhteutetaan toisiinsa. Tunnuslukujen yhdistämistä kutsutaan *aggregoinniksi*. Tarkasteltujen valtioiden demokrationtaso halutaan aggregaattiluvulla kuvata mahdollisimman pelkistetyssä muodossa. Näin esimerkiksi Freedom Housen (2003) mittari antoi Suomelle vapausluokituksen ”Vapaa”, Polity IV -menetelmä täydet kymmenen pistettä ja Vanhasen ID (2003) indeksiluvun 33,6, jota voidaan pitää varsin demokraattisena. Kaikki kolme aggregaattilukua on tavalla tai toisella muodostettu valitun demokrationmääritelmän eri ominaisuuksia kuvaavista indikaattoreista. Ongelmaksi nousee indikaattoreiden yhteensovittaminen mielekkäällä tavalla. Munckin ja Verkuilenin (2002, 22–25) mukaan useiden nykyisten mittareiden aggregaattimuuttujat on muodostettu kyseenalaisesti: valintoja ei ole riittävästi perusteltu, eikä niillä näytä olevan kunnollista teoreettista pohjaa. Ongelmat ilmenevät pahimmillaan indikaattoreiden sattumanvaraisena painottamisena, mikä voi asettaa kyseenalaiseksi myös mittarin teoreettisen perustan.

Ei ole mitenkään itsestään selvää, että yksittäisten indikaattoreiden arvoja tiivistävä yhdistäminen yhdeksi demokraattisuuden tasoa kuvaavaksi arvoksi on tarkoituksenmukaista. Eri ominaisuuksia mittaavien indikaattoreiden yhdistämisessä katoaa informaatiota. Aggregointi pelkistää demokration yksiuotteiseksi muuttujaksi, vaikka monesti voisi olla hedelmällisempää huomioda ilmiön useampia ulottuvuuksia (katso esim. Collier ja Adcock 1999, 559–560 tai Munck ja Verkuilen 2002, 22–23). Foweraker ja Krznaric (2000, 766) pitävät indikaattoreiden aggregointia siinä määrin ongelmallisena, että suosittelvat siitä luopumista, mikäli tutkimusasetelma antaa siihen mahdollisuuden.

Suomi demokrationavertailuissa

Seuraavassa kuvaan Suomen sijoituksia kansainvälisissä demokrationavertailuissa muutamalla tunnetuimmalla mittarilla 1960-luvulta 2000-luvulle. Keskityn pääasiassa indeksien aggregaattilukuihin, koska yksittäisten indikaattoreiden tulokset on usein jätetty dokumentoimatta. Tarkimmat katsaukset luodaan kahteen amerikkalaiseen mittariin. Nämä ovat

Freedom Housen Freedom in the World Survey sekä Polity IV, joista ensiksi mainittu on saavuttanut lähes monopoliaseman tiedotusvälineiden suosimana demokratiamittarina. Jälkimmäistä taas on käytetty ahkerasti politiikan tutkimuksen työvälineenä. Esitän tulokset siten, että lukijat voivat suhteuttaa Suomen pistemäärät valitsemani suppean vertailuryhmän pistemääriin. Vertailuryhmän valinnassa on ajateltu sekä maantieteellistä, taloudellista että poliittista edustavuutta; erityisaseman saavat muut Pohjoismaat, joihin Suomen sijoituksia on erityisen mielenkiintoista verrata.

Kaksi- ja kolmiluokkaisten mittareiden luokittelussa 2000-luvun Suomi luokitellaan tietenkin poikkeuksetta demokraattisten valtioiden joukkoon. Esimerkiksi vaalien ja poliittisten perusoikeuksien toteutumisen pohjalta valtiota trikotonomisesti luokittelevan Reichin (2003, 21) tarkastelussa Suomi on ollut demokraattinen vuodesta 1919 lähtien.¹⁰ Samaan päätyvät myös Przeworski ym. (2000) omassa dikotomisessa luokittelussaan. Nämä luokittelut antavat ”tieteellisen” vahvistuksen sille, minkä arkijärjellä jo tiedämme: Suomi on täyttänyt minimi- tai vaalidemokratian kriteerit käytännöllisesti katsoen koko itsenäisen historiansa ajan (sota-aikoja lukuun ottamatta). Kilpailu kansallisen tason valtapaikeista on ollut verrattain reilua ja oikeudenmukaista, aikuisväestölle on taattu formaali tasarvoinen äänioikeus. Lisäksi perustavia poliittisia oikeuksia, kuten sananvapautta, on kunnioitettu riittävässä määrin.

Suomi on pärjännyt hyvin myös kaikissa valtioiden välisen vertailun mahdollistavissa hienojakoisiin indikaattoreihin perustuvissa demokratiaindekseissä. Joidenkin mittareiden (mm. Vanhanen ja Freedom House) mukaan suomalaisen demokratian taso oli kuitenkin sotien jälkeen jonkin verran muiden länsimaiden ja etenkin muiden Pohjoismaiden tasoa alhaisempi. Ruotsi, Norja ja Tanska ovatkin sotien jälkeisinä aikoina saaneet demokratiaindekseissä erittäin korkeita pistemääriä. Osa tästä vaihtelusta johtunee kuitenkin indikaattoreiden karkeudesta sekä tilapäisistä poliittisista tapahtumista.

Cutrightin vuonna 1963 julkaistussa artikkelissa, jossa valtioita arvioidaan vuodesta 1940 vuoteen 1961 niiden ”poliittisen kehittyneisyyden” mukaan, Suomi sijoittuu juuri ja juuri kahdenkymmenen parhaimman joukkoon 77 mukana olevasta valtiosta (mts., 258–261). Sijoitus voisi hyvin olla parempikin, jos indeksiluku ei perustuisi usean vuoden kumulatiiviseen pisteytykseen: sotavuosien mukanaolo näkyy kyseenalaisella tavalla aggregaattilu-

vussa. Parhaat pisteet jaetaan valtioille, joiden parlamentissa istuu vähintään kahden puolueen jäseniä, joissa vähemmistöpuolueet pitävät hallussaan vähintään 30 prosenttia paikoista, ja joissa korkein toimeenpaneva valtioelin on valittu kilpailullisten vaalien tuloksena. Teollistuneiden länsimaiden poliittiset instituutiot todetaan kehittyneimmiksi. Itäblokin valtiot sijoittuvat keskikastiin. Suurin osa valtioista, joiden poliittiset instituutiot luokitellaan ”kehittymättömmiksi”, tulevat ns. kolmannesta maailmasta. Mittauksen metodologia ja pisteytys on puutteellisesti dokumentoitua, eikä tarkkoja indeksilukuja anneta.

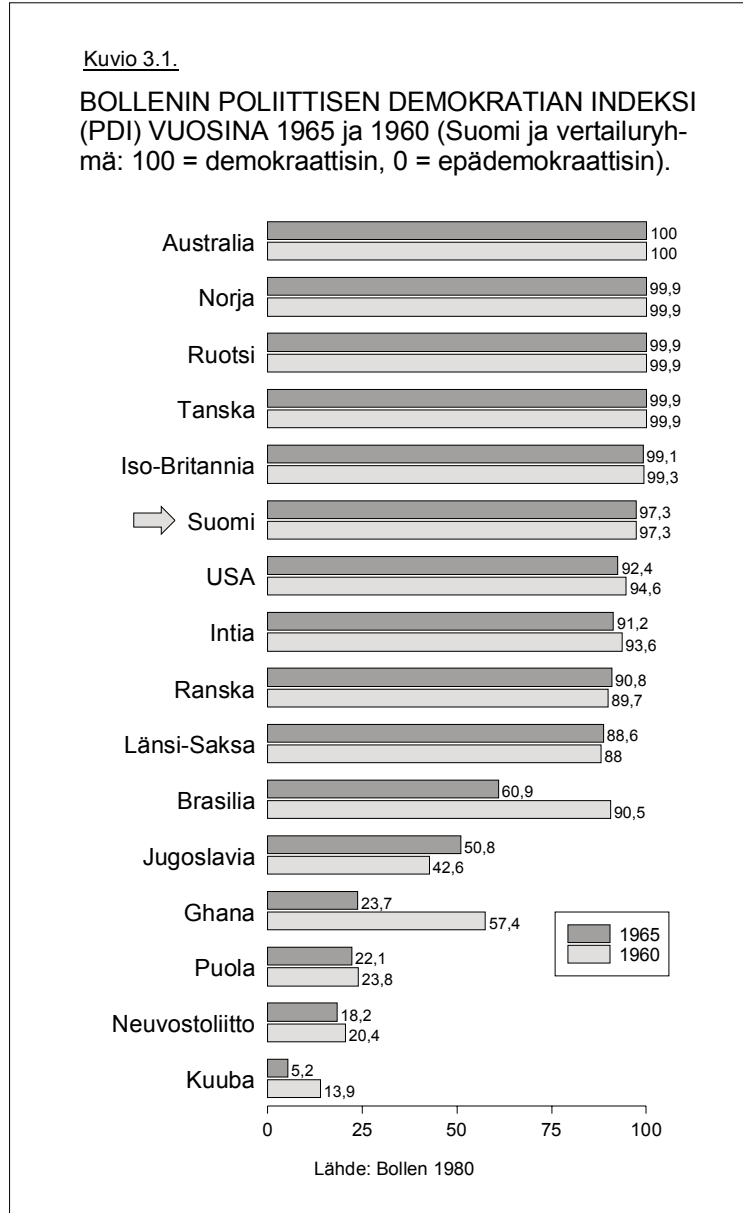
Muutamaa vuotta myöhemmin julkaistussa Neubauerin (1967) indeksissä Suomi loistaa. Neubaurin tavoitteena oli tehdä eroja niiden valtioiden välillä, jotka Cutright tutkimuksessaan (ks. yllä) luokitteli kaikkein demokraattisimmiksi (ts. valtiot, jotka ylittävät minimidemokratian kynnyksen). Neubauer (mt., 1004) perustaa demokratiakäsityksensä Dahlin ja Anthony Downsin liberaalidemokraattisiin määritelmiin. Valittujen indikaattoreiden on tarkoitus mitata sekä vaaleihin liittyvää tasapuolisuutta että kilpailullisuutta. Indikaattoreita on neljä ja ne ovat luonteeltaan kvantitatiivisia: (1) äänioikeutettujen osuus aikuisväestöstä, (2) keskimääräinen poikkeama parlamenttivaalien ääni-paikka-suhteessa, (3) itsenäisten sanomalehtijulkaisijoiden suhteellinen määrä¹¹ sekä (4) valtapuolueen hallitsemisajan osuus tarkastellusta ajanjaksosta sekä viimeiset vaalit voittaneen puolueen keskimääräinen ääniosuus.

Neubauerin indeksin 23 valtiosta Suomi sijoittuu kolmanneksi heti Iso-Britannian ja Ranskan jälkeen (ks. alla). Indeksi kuvaa tilannetta 1960-luvun puolivälissä.

1. Iso-Britannia	236.3
2. Ranska	231.4
3. Suomi	229.2
4. Ruotsi	225.8
--	
12. Israel	203.2
--	
16. USA	190.9
21. Intia	172.7
22. Sveitsi	169.3
23. Meksiko	121.9

Varhaisista mittareista voidaan vielä mainita Arthur K. Smithin (1969) demokratiaindeksi, jonka avulla pyrittiin sekä lisäämään mitattavia ominaisuuksia että tasoittamaan valtioiden jakaumaa demokratia–diktatuuri-jatkumolla. Smith yhdistää oman mittarinsa (20 indikaattoria) Cutrightin mittariin luoden näin uuden poliittisen demokratian indeksin. Smithin indikaattoreista ja aineistosta suurin osa on peräisin Banksin ja Textorin (1963) massiivisesta aineistoteoksesta, jossa poliittisia muuttujia analysoidaan tietokoneavusteisesti. Indikaattoreista suurin osa on subjektiivisia. Esimerkkeinä mainittakoon vaikkapa regiimin perustuslaillisuus, oppositiotoininnan vapaus ja puoluejärjestelmän stabiliteetti. Indeksissä Suomi on jälleen samassa edustuksellisten demokratioiden länsimaisessa seurassa, vaikka muiden pohjoismaiden sijoitus onkin aavistuksen verran parempi (Smith 1969, 104–105).

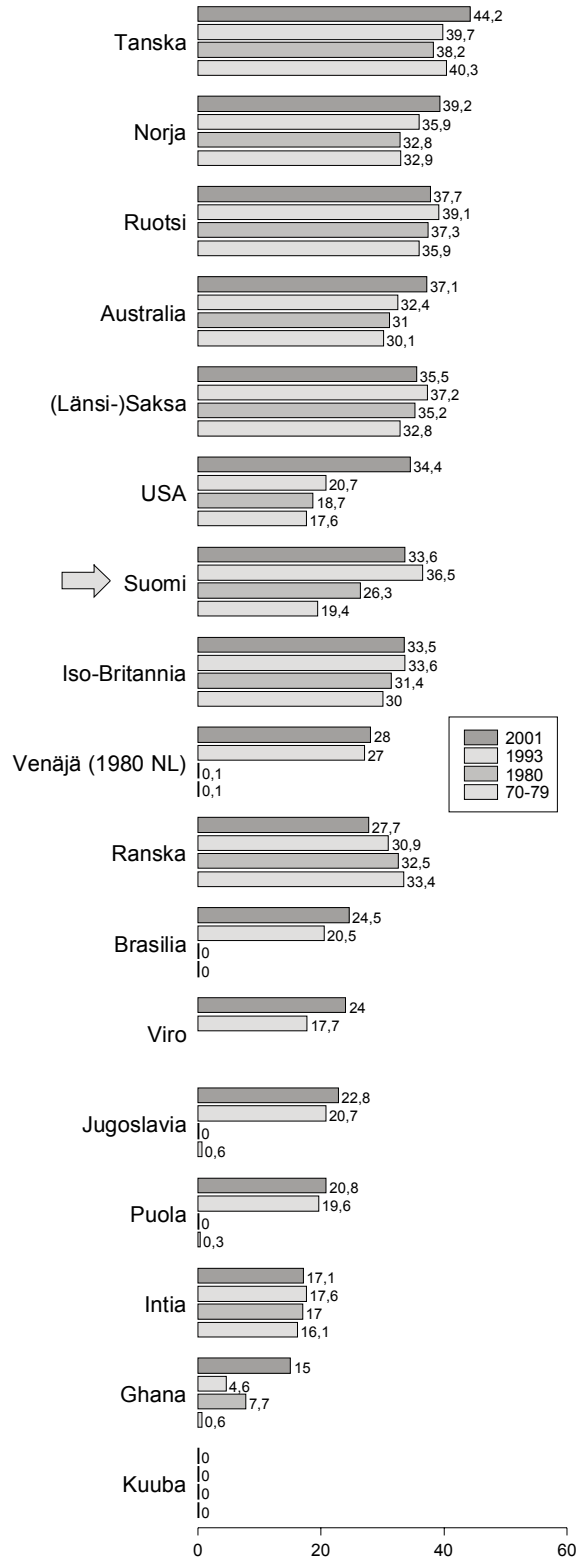
1970-luvulta lähtien monet mittareiden kehittäjät pyrkivät huomioimaan poliittiset oikeudet ja kansalaisvapaudet aikaisempaa laajemmin. Esimerkiksi Bollen (ks. 1980 ja 1990) pyrki laajentamaan mittauksen käsitteellistä pohjaa vaalidemokratiasta monipuolisemman liberaalidemokratian suuntaan. Bollen määrittelee demokratian tärkeimmiksi ominaisuuksiksi poliittisten vapauksien (mielipide/julkaisu, kokoontuminen/ryhmittäminen) ja kansalaisoikeuksien (osallistumisoikeus, vallanpitäjien vastuullisuus) toteutumisen. Indikaattoreita on neljä, joista osa on subjektiivisia ja osa objektiivisia. Bollenin indeksissä Suomi sijoittuu jälleen demokraattisimpien valtioiden joukkoon (ks. kuvio 3.1).



Tatu Vanhanen on mitannut itsenäisten valtioiden demokraattisuutta 1980-luvun alkupuolelta lähtien; indikaattoreiden tuottamaa aineistoa Vanhasella on kuitenkin 1800-luvun puolivälin tienoilta 2000-luvun alkuun. Vanhasen menetelmä on pelkistetty ja se koostuu vain kahdesta ominaisuudesta. Sekä kilpailullisuutta että osallistumista mittaa kutakin ainoastaan yksi indikaattori. Menetelmän aivan viimeisimmässä versiossa (vuoden 2001 tilannetta kuvaavassa indeksissä) on osallistumista mitattu kahdella indikaattorilla. Nyt huomioidaan myös valtiossa järjestetyt kansanäänestykset, mikä tarjoaa mielenkiintoisen mahdollisuuden sisällyttää mittaukseen joitakin osallistuvan demokratian piirteitä (ks. Vanhanen 2003, 61–62).

Kuvio 3.2.

VANHASSEN DEMOKRATIAINDEKSI (ID) JOISSAKIN VALTIOISSA NELJÄNÄ AJANKOHTANA (suurempi = demokraattisempi).



Lähteet: 1970-79 Vanhanen 1984, 108-10; 1980 Vanhanen 1997, 270-73; 1993 Vanhanen 1997, 86-89; Vanhanen 2003, 141-44.

Kuviossa 3.2 olevan aikasarjan pistemäärien tarkastelu antaa vaikutelman, jonka mukaan Suomi olisi vasta 1990-luvulla saavuttanut yleisen länsieurooppalaisen tason. Ajanjakson 1970–79 ID-arvo (19.4) on poikkeuksellisen alhainen sen takia, että presidentin valitseminen poikkeuslailla 1974 alensi ID-indeksin tasoa tilapäisesti. Sitä ennen ajanjaksolla 1950–1973 Suomen ID vastasi pitkälti länsieurooppalaista keskitasoa. Lisäksi on huomiotava, että käytetyt indikaattorit ovat sen verran karkeita, ettei korkean ID-arvon saavien valtioiden välisiä eroja voi pitää täysin luotettavina (ks. myös Vanhanen 1997, 37). Selkeästi epädemokraattiset valtiot erottuvat sen sijaan paremmin. Vanhanen määrittää demokratian kynnyksarvoksi $ID > 5$ (uusimmassa vertailussa $ID > 6$) jättäen kuitenkin mittarin soveltajille mahdollisuuden määrittää raja-arvo jollekin toiselle tasolle.¹²

Coppedge ja Reinicke (1990) ovat kehittäneet mittarin, jonka avulla on tarkoitus mitata valtioissa esiintyviä polyarkian piirteitä. Polyarkialla tarkoitetaan moderneihin kansallisvaltioihin sovellettavissa olevaa demokraattisen ideaalin parasta mahdollista toteutumaa. Polyarkia vastanee useimpien käsitystä edustuksellisesta liberaalidemokratiasta sellaisena, kuin se moderneissa länsivaltioissa ilmenee. Itse mittari koostuu neljästä indikaattorista, joiden on tarkoitus kuvata valtioiden poliittisen kilpailun ominaisuuksia. Huomattakoon, että kirjoittajat eivät pidä välttämättömänä tai edes mahdollisena yhdistää mittariin polyarkian toista ulottuvuutta osallistumista tai osallistumisen inklusiivisuutta; (mts., 55–56). Coppedgen ja Reinicken indikaattorit mittaavat: (1) vaalien reiluutta ja oikeudenmukaisuutta, (2) järjestäytymisen vapautta, (3) sanan- ja julkaisunvapautta sekä (4) mahdollisuutta vaihtoehtoisiin tietolähteisiin. Pisteyttäminen tapahtuu etukäteen määriteltyjen arviointikriteerien ja subjektiivisen arvioinnin pohjalta siten, että poliittista kilpailua eniten tukevat ominaisuudet saavat yhden ja vähiten tukevat 3–4 raakapistettä. Aggregoinnissa muuttujat skaalataan uudestaan ja ne saavat yhtäläisen painoarvon.

Kirjoittajat ovat suorittaneet mittauksen kahtena ajankohtana. Ensimmäinen mittaus kuvaa vuoden 1986 tilannetta (tulokset raportoitu vuoden 1990 artikkelissa) ja toinen vuoden 2000 tilannetta (tulokset Coppedgen Internet-sivuilla olevassa tietomatriisissa). Ensimmäisessä mittauksessa oli mukana 170 valtiota ja jälkimmäisessä miltei 200. Tulokset näkyvät taulukossa 3.1 niin Suomen kuin tähän artikkeliin valitun vertailuryhmänkin osalta.

Taulukko 3.1.

Polyarkiaindeksi 1986 ja 2000 (pienempi = demokraattisempi)

	Vaalien rei- luus ja oikeu- denmukai- suus (1–3)		Järjestäyty- misvapaus (1–4)		Julkaisu- ja sanavapaus (1–3)		Pääsy vaihto- ehtoiisiin tie- tolähteisiin (1–4)		Polyarkia- pisteet (0–10)*	
	1986	2000	1986	2000	1986	2000	1986	2000	1986	2000
Suomi	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0
Ruotsi	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0
Norja	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0
Tanska	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0
Iso-Britannia	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0
(Länsi-)Saksa	1	1	1	2	1	1	1	1	0	1
Ranska	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0
NL/Venäjä	3	1	4	1	3	2	4	2	10	2
Puola	3	1	3	1	2	2	3	2	7	2
Jugoslavia	3	3	3	1	2	1	3	2	7	3
Kuuba	3	3	4	4	3	3	4	4	7	7
Intia	1	1	1	1	2	1	2	1	2	0
Brasilia	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0
Ghana	3	1	3	1	2	1	3	1	7	0
USA	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0
Australia	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0

Lähde: Coppedge ja Reinicke 1990; Michael Coppedgen Internet-sivusto:
<http://www.nd.edu/~mcoppedg/crd/datacrd.htm>

* 0 polyarkia pistettä = demokraattisin, 10 pistettä = epädemokraattisin.

Suomen poliittinen järjestelmä vastaa Coppedgen ja Reinicken käsitystä polyarkian tärkeimmistä ominaisuuksista aivan kuten useimmat muutkin taulukossa olevat EU-maat. Lisäksi nämäkin tulokset osoittavat, että tämänkaltaiset tiivistävät vertailut aiheuttavat melko vähän vaihtelua tarkasteltujen länsimaiden välillä. Saksa on mielenkiintoinen poikkeus. Sen fasististen puolueiden toimintaa rajoittavat lait pudottavat vapaasta järjestäytymisestä jaettavia pisteitä vuoden 2000 mittauksessa.

Freedom House: Freedom in the World Survey

Freedom House on amerikkalainen itseään riippumattomaksi kutsuva thinktank, joka ilmoittaa päämääräkseen demokratian ja siihen liittyvien poliittisten vapauksien maailmanlaajuisen edistämisen (www.freedomhouse.org). Järjestö on vuosikymmenien ajan pyrkinyt tavoitteisiinsa projektien, avustusten, tutkimusten ja julkaisujen avulla. Julkilausutusta riippumattomuudestaan huolimatta Freedom House on tiukassa yhteydessä Yhdysvaltojen

hallintoon. Freedom House on 1970-luvulta lähtien vuosittain julkaissut valtioiden poliittisia oikeuksia ja kansalaisvapauksia arvioivaa indeksiä *Freedom in the World Survey* (FW).¹³

Vaikka Freedom Housen indeksiä käytetäänkin paljon, on sen sisältämää valtioiden arviointia sekä mittarin käsitteellistä että teknistä toteutusta usein kritisoitu. Freedom Housea on esimerkiksi moitittu koodauksen ja koodaussääntöjen heikosta dokumentoinnista (Munck ja Verkuilen 2002). Myöskään disaggregoitua aineistoa eli yksittäisille arviointikohteille annettuja pisteitä ei ole julkaistu. Moitteet ovat perusteltuja, sillä pelkästään arvioitujen ominaisuuksien nimeäminen ei riitä ratkomaan menetelmän soveltamisessa vastaan tulevia ongelmia. Dokumentointi ei esimerkiksi paljasta, tarkoittavat indeksin suunnittelijat formaalia vai tosiasiallista tasa-arvoa edellyttäessään ”mahdollisuuksien tasa-arvon” toteutumista vapaissa valtioissa (liite 3.1, kohta 25). Myöskään ei käy täsmällisesti ilmi, milloin vähemmistöillä katsotaan olevan ”kohtuullinen” itsemääräämisoikeus (kohta 7). Arviointikriteerien epämääräisyys on myös mittarin käsitteellisen perustan arviointia hankaloittava seikka. Vihjeitä tulkinnasta saa kuitenkin tarkastelemalla Freedom Housen indeksin ohella julkaistuja maaraportteja

Freedom Housen käsitys demokratiasta on liberalistinen ja pluralistinen. Yksilönvapautta, kansalaisyhteiskunnan vapautta sekä vähemmistöjä suojaavia instituutioita painotetaan erittäin voimakkaasti voimakkaammin kuin muissa mittareissa. Voidaan laskea, että 25 kohdasta ainakin 16 viittaa suoraan näihin liberaaleihin arvoihin (liite 3.1; kohdat 4,5,7 ja 11–24).

Kuten taulukko 3.2 osoittaa, on Suomi sijoittunut korkealle Freedom Housen rankkauksissa. Tosin 1970- ja 80-luvuilla pisteet olivat hiukan heikommat kuin muilla pohjoismailla. Vuodesta 1989 lähtien Freedom Housen arviointiryhmä on kuitenkin myöntänyt Suomelle täydet pisteet sekä poliittisten oikeuksien että kansalaisvapauksien toteutumisesta. Muut Pohjoismaat ovat yltäneet täysiin pisteisiin 1970-luvun puolivälistä lähtien käytännössä jokaisessa arvioinnissa.

Taulukko 3.2.

Freedom in the World (Suomi ja vertailuryhmä neljänä ajankohtana:

keskiarvo 1,0–2,5 = vapaa; ka 3,0–5,5 = osittain vapaa; ka 6,0–7,0 = ei-vapaa).

Vuosi	1974			1985			1999			2005		
	PO ^a	KV ^b	ka ^c	PO ^a	KV ^b	ka ^c	PO ^a	KV ^b	ka ^c	PO ^a	KV ^b	ka ^c
Australia	1	1	1,0	1	1	1,0	1	1	1,0	1	1	1,0
Brasilia	4	4	4,0	3	2	2,5	2	4	3,0	2	3	2,5
Kuuba	7	7	7,0	6	6	6,0	7	7	7,0	7	7	7,0
Tanska	1	1	1,0	1	1	1,0	1	1	1,0	1	1	1,0
Viro	-	-	-	-	-	-	2	2	2,0	1	1	1,0
Suomi	2	2	2,0	2	2	2,0	1	1	1,0	1	1	1,0
Ranska	1	2	1,5	1	2	1,5	1	2	1,5	1	1	1,0
(Länsi-)Saksa	1	1	1,0	1	2	1,5	1	2	1,5	1	1	1,0
Ghana	7	5	6,0	7	6	6,5	4	4	4,0	2	2	2,0
Intia	2	3	2,5	2	3	2,5	4	4	4,0	2	3	2,5
Norja	1	1	1,0	1	1	1,0	1	1	1,0	1	1	1,0
Puola	6	6	6,0	6	5	5,5	1	2	1,5	1	1	1,0
Romania	7	6	6,5	7	7	7,0	4	3	3,5	3	2	2,5
NL/Venäjä	6	6	6,0	7	7	7,0	3	4	3,5	6	5	5,5
Serbia ja Montenegro	6	6	6,0	6	5	5,5	6	6	6,0	3	2	2,5
Ruotsi	1	1	1,0	1	1	1,0	1	1	1,0	1	1	1,0
Turkki	2	3	2,5	3	5	4,0	5	5	5,0	3	3	3,0
Iso-Britannia	1	1	1,0	1	1	1,0	1	2	1,5	1	1	1,0
Yhdysvallat	1	1	1,0	1	1	1,0	1	1	1,0	1	1	1,0

^a PO = poliittiset oikeudet (1–7)^b KV = kansalaisvapaudet (1–7)^c ka = keskiarvo (1,0–7,0)Lähde: Freedom House: Annual Freedom in the World Country Scores, 1972 through 2003; <http://www.freedomhouse.org/>*Polity IV*

Harry Ecksteinin ja Ted Gurrin 1970-luvulla alulle panema Polity-projekti mahdollistaa ”institutionaalisen demokratian” tason arvioimisen. Kehitetty mittari onkin varsin käytetty apuväline politiikan tutkimuksessa. Polityn neljäs ja uusin versio arvio 161 nykyistä valtiota, joista aineistoa on saatavilla vuodesta 1800 lähtien. Laajan kvantitatiivisen tietovaraston avulla on ollut mahdollista tutkia monipuolisesti regiimien vaihteluun ja auktoriteettirakenteisiin liittyviä tekijöitä. Demokraattisten ja autokraattisten¹⁴ piirteiden mittaaminen on kuitenkin vain yksi mahdollinen Polity-projektin sovellus, mutta käytännössä tämä käyttötarkoitus on saavuttanut suurimman suosion menetelmää hyödyntävässä tutkimuksessa (Munck ja Verkuilen 2002, 52; Gleditsch ja Ward 1997, 366). Tietovarastoa

kehitetään ja ylläpidetään tällä hetkellä Yhdysvalloissa Marylandin yliopiston kansainvälisen kehityksen ja konfliktin hallinnan keskuksessa (CIDCM).

Polityn menetelmäoppaan mukaan (Marshall ja Jagers 2002, 13) institutionalisoitunut demokraattisuus muodostuu kolmesta elementistä: (1) sellaisten instituutioiden olemassaolosta, joiden kautta kansalaiset voivat ilmaista todelliset mielipiteensä poliittisista päätöksistä ja johtajista; (2) toimeenpanovallan rajoituksista ja (3) kansalaisvapauksien takaamisesta kaikille kansalaisille. Polityn demokraattisuutta kuvaava muuttuja (DEMOC) huomioi kuitenkin vain ja ainoastaan kaksi ensimmäistä elementtiä, joita kuvataan neljän komponenttimuuttujan avulla (poliittisen osallistumisen kilpailullisuus, toimeenpanovalan rajoitukset sekä toimeenpanovallan rekrytoinnin kilpailullisuus avoimuus). Syystä tai toisesta kansalaisvapauksia ei ole katsottu aiheelliseksi sisällyttää itse mittariin. Valtiot, joiden järjestelmät pitävät sisällään eniten demokraattisia piirteitä, saavat pistemäärän kymmenen (10). Mikäli demokraattiset piirteet puuttuvat täysin, ei pisteitä kerry lainkaan (0 pistettä).

Demokraattisten piirteiden rinnalla tarkastellaan valtioiden autokraattisia piirteitä, joita ovat kilpailuun perustuvan osallistumisen rajoittaminen, johtajien valitseminen (engl. ”selection”) eliitin joukosta sekä toimeenpanovallan rajoitteiden puuttuminen. Autokratiaindeksi (AUTOC) koostuu viidestä muuttujasta, joista neljä ovat yhteisiä demokraattisuutta kuvaavan indeksi (DEMOC) kanssa. Indeksien suhteet toisiinsa sekä pistejaon logiikka selviävät tarkemmin taulukosta 3.3. Autokraattisimmat valtiot saavat pisteitä kymmenen, vähiten autokraattiset nolla. Demokraattisuuden tasoa kokonaisuudessaan kuvaava muuttuja (POLITY) muodostetaan yksinkertaisella vähennyslaskulla DEMOC-AUTOC. Valtiot saavat siten indeksiarvoja välillä +10 (voimakkaasti demokraattinen) ja -10 (voimakkaasti autokraattinen).

Taulukko 3.3

Institutionaalisen demokratian ominaisuudet ja koodaussäännöstö (Polity IV).

<i>Auktoriteetti ulottuvuus (indikaattori)</i>	<i>Demokratiapisteeet</i>	<i>Autokratiapisteeet</i>
<i>Osallistumisen kilpailullisuus (PARCOMP)</i>		
Kilpailullinen	3	0
Transitionaalinen	2	0
Faktionaalinen	1	0
Rajoitettu	0	1
Tukahdutettu	0	2
<i>Poliittisen osallistumisen sääntely (PARREG)</i>		
Säännelty	0	0
Faktionaalinen tai transitionaalinen	0	0
Faktionaalinen/rajoitettu	0	1
Rajoitettu	0	2
Sääntelemätön	0	0
<i>Toimeenpanovallan rekrytoinnin kilpailullisuus (XRCOMP)</i>		
Vaalit	2	0
Transitionaalinen	1	0
Eliitin valinta	0	2
<i>Toimeenpanovallan rekrytoinnin avoimuus (XROPEN)</i>		
Vaalit	1	0
Kaksinainen: periytyminen ja vaalit	1	0
Kaksinainen: periytyminen ja nimitäminen	0	1
Suljettu	0	1
<i>Toimeenpanovallan rajoitukset (XCONST)</i>		
Yhdenvertaisuus tai alisteisuus (esim. lainsäädäntövallalle)	4	0
Välikategoria 1	3	0
Merkittäviä rajoituksia	2	0
Välikategoria 2	1	0
Pieniä tai kohtalaisia rajoituksia	0	1
Välikategoria 3	0	2
Rajoittamaton toimeenpanovalta	0	3
<i>Yhteispistemäärä</i>	Σ Demokratiapistettä (maks. 10)	Σ Autokratiapistettä (maks. 10)

Lähde: Marshall ja Jagers (2002); esitystapa Gleditsch ja Ward (1997); suomennos O. P.

Osallistumisen kilpailullisuutta arvioivista muuttujista ensimmäinen (PARCOMP) kuvaa kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa päätöksentekoon ja poliittisten johtajien valintaan. Käytännössä tarkastellaan opposition tai vähemmistön mahdollisuuksia toimia itsenäisesti ja vaikuttaa poliittiseen prosessiin. Polityn institutionaalisesti demokraattisessa valtiossa sekulaarisilla poliittisilla ryhmillä on mahdollisuus kilpailla kansallisella tasolla vallasta ja valta-ajasta. Autokraattinen regimi sen sijaan tukahduttaa kaikenlaisen ulkopuolisen, merkittävän poliittisen aktiivisuuden.

Poliittisen osallistumisen sääntely (PARREG) viittaa sääntöihin siitä, milloin ja miten poliittisia preferenssejä voidaan ilmaista. Autokraattisen regimin tunnusmerkeiksi lasketaan sellainen sääntely, joka systemaattisesti sulkee poliittisen toiminnan ulkopuolelle merkittäviä ryhmittymiä, asiakokonaisuuksia tai tavanomaisia yhteiskunnallisen osallistumisen keinoja. Kahden muuttujan välille on vaikea tehdä eroa. Munck ja Verkuilen (2002, 14) kritisoivatkin muuttujia käsitteellisestä päällekkäisyydestä. Heidän mukaansa on turha käyttää kahta indikaattoria kuvaamaan yhtä ja samaa ominaisuutta: kilpailuun perustuvien vaalien toteutumista.

Munck ja Verkuilen (2002, 14) kritisoivat myös seuraavaa toimeenpanovallan rekrytoinnin ominaisuus -paria samoin argumentein: kaksi indikaattoria kuvaavat pitkälti yhtä ja samaa ominaisuutta. Toimeenpanovallan rekrytoinnin kilpailullisuudella (XRCOMP) tarkoitetaan tapaa, jolla ylin toimeenpaneva elin (valtionpäämies tai hallitus) saa virallisen asemansa. Taustalla on ajatus, jonka mukaan demokratiassa valta-ajast tulisi jakaa vaalien tulosten perusteella. Niinpä korkeimmat demokratiapisteen myönnetään valtioille, joissa johtopaikat täytetään ”vapaiden ja oikeudenmukaisten” vaalien perusteella. Autokratiapistettä annetaan valtioille, joissa valta-ajast täytetään perimällä tai nimittämällä. Tällaisiksi lasketaan myös vilpillisten vaalien avulla tapahtuva ylimmän toimeenpanovallan rekrytointi. Toimeenpanovallan rekrytointi on avointa (XROPEN) eli demokraattista, mikäli poliittisesti aktiivisilla kansalaisilla on ainakin teoreettinen mahdollisuus päästä näille paikoille säännellyn prosessin läpi. Rekrytointi on suljettua, mikäli valta-ajast ovat lähtökohdallisesti laajemman kansalaisjoukon ulottumattomissa, kuten ne esimerkiksi vallanperimyksen perustuvissa monarkioissa ovat.

Taulukon 3.3 viimeinen muuttuja viittaa ylimmän toimeenpanovallan institutionaalisiin rajoituksiin (XCONST). Muuttuja tarkastelee virallisen toimeenpanevan elimen suhdetta sen valtaa rajoittaviin ja vastuullisuutta vaativiin toisiin valtaryhmittymiin. Tällaisia vastuuryhmittymiä (engl. ”accountability groups”) ovat esimerkiksi lainsäädäntöelimet, voimakas tuomiovalta, hallitsevat puolueet yksipuoluejärjestelmissä, tai aatelisneuvostot ja vaikutusvaltaiset neuvonantajat monarkioissa. Institutionaalisten rajoitteiden olemattomuus tai niiden tosiasiallinen heikkous (esimerkiksi toistuva perustuslain muuttaminen) viittaa autoritaariseen hallintaan. Autokraattinen regiimi käyttää toimeenpanovallan lisäksi lainsäädäntö- ja tuomiovaltaa. Demokraattisessa valtiossa toimeenpanovalta on tasavertaisessa tai alisteisessa asemassa ulkopuolisille vastuuryhmittymille. Toimeenpaneva elin voi esimerkiksi olla joko vastuuryhmittymien valitsema tai niille poliittisesti vastuullinen. Mahdollisten vastuuryhmien koostumus ja tehtävät esitetään Polityn menetelmäoppaassa epämääräisesti. On hieman kyseenalaista, että mikä tahansa virallisen toimeenpanovallan voimakas vastapooli voidaan liittää demokratian määritelmään.

Kunnianhimoisen Polity-projektin kiistämättömiä ansioita ovat mittavan tietovaraston kokoaminen sekä metodologinen avoimuudesta (Munck ja Verkuilen 2002, 19–20). Silti Polityn mittari ei vältty metodologisilta ongelmilta. Menetelmä on omaperäinen, mutta samalla teoreettisesti hieman epäselvä. Ongelmallisena voidaan pitää esimerkiksi indikaattoreiden painotusta, joka jää perustelemattomaksi (Munck ja Verkuilen 2002, 26; Foweraker ja Krznaric 2000, 765). Gleditschin ja Wardin (1997) tilastollisen analyysin mukaan valtion demokraattisuuden taso määrittyy Polityssa pitkälti toimeenpanovallan rajoitusten (XCONST) mukaan osallistumista ja rekrytointia mittaavien indikaattoreiden kustannuksella.¹⁵

Koska Polityn demokratiakäsitys on minimalistinen, on Suomi yltänyt sen vertailuissa yllätyksettä täysiin pisteisiin vuosien 1919–1930 sekä 1943–2004 välillä. Sen sijaan vuosina 1931–1943 indikaattorit reagoivat kommunististen poliittisten ryhmien toiminnan rajoituksiin, erityisesti mahdollisuuksiin osallistua vaalikilpailuun tasavertaisesti.

Viimeksi kuluneen kuudenkymmenen vuoden ajan suomalainen edustuksellinen vaalidemokratia on kuitenkin täyttänyt Polityn asettamat kriteerit poikkeuksetta. Taulukosta 3.4 nähdään, että toimiva edustuksellinen – konsensuaalinen tai majoritaarinen – järjestelmä

tuottaa korkean polity-pistemäärän. Indikaattoreiden avulla onkin vaikeata tehdä eroja läntisten polyarkioiden välille, eikä se ole laajan maavertailun tarkoitukseen. Poikkeuksena mainittakoon kuitenkin Ranska, joka on hyvin presidenttivaltaisen järjestelmänsä takia saanut vertailussa naapurimaitaan vähemmän polity-pisteitä (Marshall ja Jagers 2002, 14).

Taulukko 3.4.

Polity IV: Institutionaalisen demokratian indeksi (10 = demokraattisin -10 = autokraattisin).

	1960	1970	1980	1990	2000	2003
Suomi	10	10	10	10	10	10
Ruotsi	10	10	10	10	10	10
Norja	10	10	10	10	10	10
Tanska	10	10	10	10	10	10
Viro ^a	-	-	-	6	6	6
Iso-Britannia	10	10	10	10	10	10
(Länsi-)Saksa	10	10	10	10	10	10
Ranska	5	8	8	9	9	9
NL/Venäjä	-7	-7	-7	0	7	7
Puola	-7	-7	-6	5	9	10
Jugoslavia ^b	-7	-7	-5	-5	7	6
Kuuba	-	-7	-7	-7	-7	-7
Intia	9	9	8	8	9	9
Brasilia	6	-9	-4	8	8	8
Ghana	-8	3	6	-7	2	6
USA	10	10	10	10	10	10
Australia	10	10	10	10	10	10

^a Viron indeksiarvo 1990-luvun alusta on vuodelta 1991.

^b Vuonna 2003 Jugoslavia oli muuttanut nimensä Serbia-Montenegroksi.

Päätelmät

On monia syitä, miksi vertailuindeksejä, ja etenkin yksittäisten valtioiden indeksiarvoja, ei tulisi tarkastella liian pedantisti. Indeksien demokratiakäsitykset eivät välttämättä vastaa käyttäjien demokratiakäsityksiä tai käytön tarpeita. Useimmat indeksit tiivistävät demokratian yksiulotteiseksi, vaikka moniulotteinen tarkastelu saattaisi kuvata todellisuutta paremmin. Indikaattoreiden valintaan, aineiston laatuun, tapauksien subjektiiviseen arviointiin ja eri ominaisuuksien painottamiseen liittyvät ongelmat vaikuttavat saatuihin tulok-

siin. Indeksien tarkastelussa on lisäksi huomioitava, että hyvinkin tarkoilta vaikuttavista indeksiarvoista huolimatta, kyse on yleensä järjestystason skaaloista. Indeksiarvojen perusteella ei voi tehdä kovinkaan pitkälle meneviä päätelmiä kahden valtion välisistä todellisista eroista. Näennäisestä tarkkuudestaan huolimatta luvut tulisi käsittää lähinnä suunta-antaviksi vertailuluvuiksi.¹⁶

Pienistä eroista huolimatta voi eri mittareiden indikaattoreiden sanoa mittaavan pitkälti samanlaisia, konventionaaliseen edustukselliseen demokratiaan miellettyjä ominaisuuksia: vaalien oikeudenmukaisuutta, valtaapitävien rekrytoinnin avoimuutta, formaalia poliittista yhdenvertaisuutta sekä sanan ja tiedonkulun vapautta. Jotkin mittarit keskittyvät tiukemmin formaalien poliittisten oikeuksien toteutumiseen, toiset sisällyttävät mukaan kansalaisvapauksia laajemmassakin mielessä (esim. yksilön tai vähemmistöjen suojaan liittyvät ominaisuudet). Laajan kansainvälisen vertailun mahdollistamiseksi mittareiden heijastamat demokratian standardit on silti asetettu varsin matalalle tasolle. Siksi mittarien avulla ei ole mahdollista paikantaa puutteita täydet pisteet saavien valtioiden poliittisissa järjestelmissä.

Mittarit keskittyvät konventionaalisiin osallistumismuotoihin sekä edustuksellisen prosessin kansallisen tason toimintaan. Harva mittari ottaa lähtökohdaksi mitata kansalaisten tosiasiallista poliittista tasa-arvoa, poliittisen osallistumisen laatua tai demokraattisten toimintatapojen toteutumista yhteiskunnassa yleisemmin. Indeksien avulla ei voi esimerkiksi vertailla kansalaisten sananvaltaa omien paikallisyhteisöidensä (esim. kuntien) päätöksiin. Päätöksenteosta poliittisten puolueiden tai työpaikkojen sisällä ne kertovat vieläkin vähemmän. Indeksit eivät myöskään kerro valtiotason päätöksenteon autonomisuudesta suhteessa ulkopuolisiin tekijöihin, joiden vaikutus ja voimakkuus vaihtelevat valtiosta riippuen. Niinpä esimerkiksi rahoitusta tarvitseva demokraattinen kehitysmaa voi kansainvälisten rahoituslaitosten vaatimuksesta joutua toteuttamaan ulkomailta saneltua politiikkaa. Demokratia ilman sisältöä voi kansalaisten näkökulmasta tuntua merkityksettömältä.

Kaiken yllä olevan perusteella voidaan todeta, mikä arkijärjellä tiedetään: Suomen poliittinen järjestelmä täyttää edustuksellisen liberaalidemokratian peruskriteerit ja pärjää näihin kriteereihin perustuvassa vertailussa hyvin minkä tahansa muun valtion kanssa – oli kyseessä sitten ”maailman vanhin demokratia” Yhdysvallat tai ”kansankoti” Ruotsi. Tar-

kastelluista mittareista ei ole juurikaan hyötyä, jos mittauksen tavoitteeksi asetetaan demokratian syventäminen suomalaisessa yhteiskunnassa. Suomalaisesta näkökulmasta esitettyjenkaltaisten mittareiden suurin hyöty lienee potentiaalinen: ne voivat toimia jonkinlaisena hälytysjärjestelmänä sellaisessa hypoteettisessa tilanteessa, jossa saavutetuista keskeisistä standardeista lipsutaan.

¹ Osia artikkelista on julkaistu aikaisemmin Ossi Piironen kirjoittamassa artikkelissa ”Minimidemokratiaa ilman sisältöä? Valtavirran demokratiamittareiden arviointia”, *Politiikka* 47:3 (2005), 189–204.

² Demokratian tason empiiristä määrittelyä on kutsuttu mittaamiseksi (engl. “measurement”), tilintarkastukseksi (“audition”) tai arvioimiseksi (“assessment”) riippuen tarkastelijasta ja kulloisestakin menetelmästä.

³ Usein jätetään tarkentamatta, onko tarkastelun kohteena kulloinenkin regiimi, poliittinen järjestelmä vai yhteiskunnan toiminta kokonaisuudessaan.

⁴ Tässä alaluvussa käytetty jaottelu (käsitteellistäminen, mittaaminen ja aggregointi) erilaisten indikaattoreiden analysoimiseksi on alun perin Munckin ja Verkuilenin (2002) kehittämä.

⁵ Tässä luetellut polyarkian kriteerit ovat peräisin Dahlin vuonna 2000 ilmestyneestä *On Democracy* teoksesta: (1) hallitusvalta on vaaleilla valituilla edustajilla; (2) vaalit ovat vapaat, reilut ja säännöllisesti toistuvat; (3) vallitsee mielipiteen vapaus ja kansalaisilla on oikeus kritisoida ja protestoida vallankäyttäjää ja -käyttöä vastaan; (4) kansalaisilla on pääsy vaihtoehtoihin tiedonlähteisiin (riippumaton ja monipuolinen media); (5) Järjestöt ovat suhteellisen riippumattomia hallitusvallasta: kansalaisilla on oikeus kuulua puolueisiin ja intressiryhmiin; (6) kansalaisuus on inklusivisesti määritelty. Suomentokset ovat osittain Maija Setälän (2003, 87), osittain kirjoittajan.

⁶ Kansainvälinen IDEA (the International Institute for Democracy and Electoral Assistance) on Tukholmassa päämajaansa pitävä hallitusten välinen järjestö, jonka jäsenyyteen oli vuonna 2005 sitoutunut parikymmentä valtiota kaikkialta maailmasta sekä neljä ei-valtiollista järjestöä. Järjestö ilmoittaa tehtäväkseen kerätä, tuottaa, levittää ja soveltaa tietoa demokratian edistämiseksi kaikkialla maailmassa. Toimintaan kuuluu tutkimusta, tiedon levittämistä sekä työtä demokratiaprojekteissa yhteistyössä muiden alan toimijoiden kanssa.

⁷ Suurin osa kansainvälisistä demokratiamittareista perustuukin eksplikoitujen sääntöjen perusteella suoritettaville asiantuntija-arvioinneille – ei niinkään kovalle tilastoaineistolle. Esimerkkinä toimikoon tässä Coppeden ja Reinicken (1990, 53) vaalien reiluutta ja oikeudenmukaisuutta mittaava indikaattori. Indikaattorin avulla valtiot pisteytetään seuraavan luokittelun mukaan: (1) vaalit ilman merkittävää tai toistuvaa vilppiä tai pakotteita, (2) vaalit, joissa jonkin verran vilppiä tai pakotteita, (3) vaaleilla ei merkitystä: ei valintaa kandidaattien tai puolueiden välillä, tai ei vaaleja lainkaan. Tilastoaineistoa käyttävät kuitenkin muun muassa Vanhanen (esim. 1984) sekä Foweraker ja Krznaric (2003). Tapausten subjektiivista arviointia on toisinaan syytetty puolueellisuudesta tai vähintäänkin systemaattisesta vääristyneisyydestä (ks. Bollen ja Paxton 2000 ja Mainwaring ym. 2001, 55–56).

⁸ Emme kuitenkaan tiedä, millaisiin tietoihin ja tulkintoihin perustuen Freedom Housen asiantuntijat arviointikehikon kysymyksiin vastaavat: todennäköisesti arviointiin vaikuttavat sekä ”kovat” tilastoaineistot että ”pehmeään tietoon” liittyvät tulkinnat.

⁹ Mitattavan ominaisuuden – demokraattisuuden – abstraktista luonteesta johtuen, valtiot järjestykseen asettava mittaustaso lienee samalla sekä riittävä että tarkin mahdollinen. Vaikka indeksiarvot

vaikuttavatkin ”tieteellisen” täsmällisiltä, ei niiden avulla voi yksiselitteisesti arvioida välimatkoja valtioiden demokraattisten ominaisuuksien välillä.

¹⁰ Suomen kohdalla luokittelu on aloitettu itsenäistymisvuodesta 1917. Itsenäisyyden kaksi ensimmäistä vuotta Reich (2003) luokittelee kuitenkin siirtymävaiheeksi ilmeisesti autokraattisesta Venäjästä demokraattiseksi Suomeksi.

¹¹ Informaation saannin tasapuolisuuden indikaattorin avulla pyritään käytännössä määrittämään kansalaisten saatavilla olevien erilaisten tiedonlähteiden (sanomalehtikustantajien) lukumäärä. Aineiston saantiin liittyneiden hankaluuksien takia Neubauer (1967) käytti indikaattorissaan vain pääkaupunkien kustantajien määriin perustuvia tilastoja. Valtioiden välisen vertailukelpoisuuden säilyttämiseksi sanomalehtien määrä suhteutettiin sekä lehtien lukijamääriin että pääkaupungin väestömäärään.

¹² Asteittaisesti liukuviissa indekseissä demokratian ja diktatuurin raja mielletään häilyväksi. Jos demokraattisuuden kynnyksen (esimerkiksi tutkimusmenetelmään liittyvistä syistä) päätetään kuitenkin määritellä, perustuu raja-arvo paikka yleensä pikemminkin tutkijan subjektiiviseen harkintaan kuin teorian sanelemaan välttämättömyyteen.

¹³ Menetelmän kehitti Raymond Gastil 1970-luvulla. Freedom Housen indikaattoreita käsiteltiin lyhyesti jo sivulla 38. Täydellinen listaus Freedom in the World Surveyn arviointikysymyksistä löytyy liitteestä 3.1.

¹⁴ Demokraattisuuden vastinparina puhutaan usein autokraattisuudesta eli itsevaltaisuudesta, joka voi ilmeneä sekä hallitsijoiden valinnassa että hallintatavoissa. ”Autokraattisessa hallitusjärjestelmässä hallitut eivät voi vaikuttaa hallitsevien valintaan” (Paloheimo ja Wiberg 1996, 178), kansalaisten poliittista osallistumista ja poliittisia kansalaisoikeuksia rajoitetaan. Autokratian sijasta voitaisiin puhua myös diktatuurista tai epädemokratiasta.

¹⁵ Gleditschin ja Wardin (1997) analyysi perustui Polity III:n metodologiaan ja tuloksiin, jotka eivät poikkea suuresti nykyisestä versiosta.

¹⁶ Myös korkeamman mittaustason indikaattoreiden antamiin tuloksiin on syytä suhtautua varauksella. Objektiiiset, eksaktia tilastotietoa antavat indikaattorit kuvaavat demokratian ominaisuuksia subjektiivisia arviointeja epäsuoremmin, mikä voi heikentää mittauksen validiteettia.

Lähteet

- Banks, Arthur S. & Textor, Robert B. (1963): *A cross-polity survey*. Cambridge, MA: M.I.T. Press.
- Beetham, David, Bracking, Sarah, Kearton, Iain & Weir, Stuart (2002a): *International IDEA Handbook on Democracy Assessment*. The Hague: Kluwer Law International.
- Bell, James E. & Staeheli, Lynn A. (2001): Discourses of diffusion and democratization. *Political Geography* 20, 175–195.
- Bollen, Kenneth A. (1980): Issues in the Comparative Measurement of Political Democracy. *American Sociological Review* 43: 3, 370–390.
- Bollen, Kenneth A. (1990): Political Democracy: Conceptual and Measurement Traps. *Studies in Comparative International Development* 25: 1, 7–24.
- Bollen, Kenneth A. & Paxton, Pamela (2000): Subjective Measures of Liberal Democracy. *Comparative Political Studies* 33: 1, 58–86.
- Collier, David & Adcock, Robert (1999): Democracy and Dichotomies: A Pragmatic Approach to Choices about Concepts. *Annual Review of Political Science* 2, 537–65.

- Coppedge, Michael & Reinicke, Wolfgang H. (1990): Measuring Polyarchy. *Studies in Comparative International Development* 25: 1, 51–72.
- Cutright, Phillips (1963): National political development: measurement and analysis. *American Sociological Review* 28: 2, 253–264.
- Dahl, Robert A. (1971): *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. (2000): *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Foweraker, Joe & Krznaric, Roman (2000): Measuring Liberal Democratic Performance: An Empirical and Conceptual Critique. *Political Studies*, Vol. 48, 2000, 759–787.
- Foweraker, Joe & Krznaric, Roman (2001): How to Construct a Database of Liberal Democratic Performance. *Democratization* 8: 3, 1–25.
- Foweraker, Joe & Krznaric, Roman (2003) Differentiating the Democratic Performance of the West. *European Journal of Political Research* 42, 313–340.
- Freedom House (2003): *Freedom in the World 2003: Survey Methodology*. <URL: <http://www.freedomhouse.org/>>
- Gasiorowski, Mark J. (1990): The Political Regimes Project. *Studies in Comparative International Development* 25: 1, 109–136.
- Gasiorowski, Mark J. (1996): An Overview of the Political Regime Change Dataset. *Comparative Political Studies* 29: 4, 469–483.
- Gleditsch Kristian S. & Ward, Michael D. (1997): Double Take: A Reexamination of Democracy and Autocracy in Modern Polities. *Journal of Conflict Resolution* 41: 3, 361–383.
- Hadenius, Axel (1992): *Democracy and Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lijphart Arend (1999): *Patterns of Democracy: Government Forms and Performances in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lipset, Seymour Martin (1959): Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. *The American Political Science Review* 53: 1, 69–105.
- Mainwaring, Scott, Brinks, Daniel & Pérez-Liñán, Anibal (2001): Classifying Political Regimes in Latin America, 1945–1999. *Studies in Comparative International Development* 36: 1, 37–65.
- Marshall, Monty G. & Jaggers, Keith (2002): *Polity IV Project: Dataset Users' Manual*. Center for International Development and Conflict Management (CIDCM). University of Maryland. <URL: <http://www.cidcm.umd.edu/inscr/polity>>
- Munck, Gerardo L. & Verkuilen, Jay (2002): Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices. *Comparative Political Studies* 35: 1, 5–26.
- Mutanen, Anu (2004): *Kysymyksiä demokratian kehittämisestä. Kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamiskeinojen kehittäminen sekä demokratia-asioiden hallinto Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa*. Oikeusministeriön julkaisu 2004: 5.
- Neubauer, Deane E. (1967): Some Conditions of Democracy. *The American Political Science Review* 61:4, 1002–1009.
- Paloheimo, Heikki & Wiberg, Matti (1996): *Politiikan perusteet*. Porvoo: WSOY.
- Piironen, Ossi (2004): *Millaista demokratiaa mitataan? Tutkimus valtioiden demokraattisuutta mittaavien menetelmien käsitteellisestä perustasta sekä monipuolisemman mittaamisen mahdollisuuksista*. Pro gradu -tutkielma. Helsinki: Valtiotieteellinen tiedekunta.
- Przeworski, Adam, Alvarez, Michael E., Cheibub, Jose Antonio & Limongi, Fernando (2000): *Democracy and Development: Political institutions and Well-Being in the World, 1950–1990*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Reich, Gary (2003): Categorizing Political Regimes: New Data for Old Problems. *Democratization* 9: 4, 1–24.

- Setälä, Maija (2003): *Demokratian arvo: teorian, käytännöt ja mahdollisuudet*. Helsinki: Gaudeamus.
- Smith, Arthur K. Jr. (1969): Socio-Economic Development and Political Democracy: A Causal Analysis. *Midwest Journal of Political Science* 13: 1, 95–125.
- Togeby, Lise, Andersen, Jørgen Goul, Christiansen, Peter Munk, Jørgensen, Torben Beck & Vallgård, Signild (2003): *Power and Democracy in Denmark: Conclusions*. Aarhus: Magtudredningen.
- Vanhanen, Tatu (1984): *The Emergence of Democracy: A Comparative Study of 119 States, 1850–1979*. Commentationes Scientiarum Socialium 24. Helsinki: The Finnish Society of Sciences and Letters.
- Vanhanen, Tatu (1990): *The Process of Democratization: A Comparative Study of 147 States*. New York: Taylor & Francis.
- Vanhanen, Tatu (1997): *Prospects of Democracy: A Study of 172 Countries*. London: Routledge.
- Vanhanen, Tatu (2003): *Democratization: A Comparative Analysis of 170 Countries*. London: Routledge.

*Liite 3.1.***Poliittisten oikeuksien ja kansalaisvapauksien arviointikysymykset
(Freedom in the World Survey)**

Poliittiset oikeudet

1. Onko valtion päämies (presidentti, pääministeri tai muu) valittu vapailla ja oikeudenmukaisilla vaaleilla?
2. Ovatko kansanedustajat valittu vapailla ja oikeudenmukaisilla vaaleilla?
3. Onko valtiossa voimassa reilut vaalilait, yhtäläiset kampanjointimahdollisuudet, reilu äänestystapahtuma ja rehellinen ääntenlaskenta?
4. Onko kansalaisilla oikeus muodostaa poliittisia puolueita tai muita mieleisäänsä poliittisia ryhmittymiä, ja onko järjestelmä avoin näiden kilpailevien puolueiden ja ryhmittymien perustamiselle ja lakkauttamiselle?
5. Onko valtiossa merkittävää oppositiota, todellista oppositiovoimaa, ja realistisia mahdollisuuksia kasvattaa suosiotaan tai saavuttaa valta-asema vaalien tuloksena?
6. Ovatko kansalaiset vapaita tekemään poliittisia valintoja ilman armeijan, ulkovaltojen, totalitaaristen puolueiden, uskonnollisten hierarkioiden, taloudellisten oligarkkien tai minkään muun vaikutusvaltaisen ryhmän dominointia?
7. Vallitseeko päätöksentekojärjestelmässä informaalin konsensus kulttuuristen, etnisten, uskonnollisten ja muiden vähemmistöryhmien kohtuullisesta itsemääräämisoikeudesta, itsehallinnosta, autonomiasta tai osallistumisoikeudesta?
8. Onko vapaasti valituilla kansanedustajilla päätösvalta yli hallituksen politiikan?
9. Onko hallinto vapaa läpätunkevasta korruptiosta?
10. Onko hallitus vastuullinen kansalaisille vaalien välisenä aikana, ja toimiiko se avoimesti ja läpinäkyvästi?

Harkinnanvaraiset poliittisia oikeuksia koskevat lisäkysymykset:

- a) Traditionaalisille monarkioille, joissa ei ole puolueita eikä vaalijärjestelmää: tarjoaako järjestelmä mahdollisuuden kansalaiskonsultaatioon, rohkaiseeko se yleiseen politiikkakeskusteluun ja antaako se oikeuden vedota hallitsijaan.
- b) Muunteleeko hallitus tai miehittävä hallinto tahallisesti valtion etnistä tai alueellista rakennetta tuhotakseen jonkin kulttuurisen väestönsosan tai horjuttaakseen poliittista tasapainoa jonkin toisen ryhmän hyväksi.

Kansalaisvapaudet

11. Onko joukkotiedotus ja kulttuurinen viestintä valtiossa vapaata ja riippumatonta?
12. Onko valtiossa vapaita uskonnollisia instituutioita, ja voiko uskontoaan ilmaista vapaasti sekä yksityisesti että julkisesti?
13. Vallitseeko valtiossa akateeminen vapaus, ja onko koulutusjärjestelmä vapaa laaja-alaisesta poliittisesta indoktrinaatiosta?
14. Onko yksityinen keskustelu avointa ja vapaata?
15. Voiko valtiossa kokoontua, osoittaa mieltään ja keskustella vapaasti julkisuudessa?
16. Sallitaanko kansalaisille poliittinen tai kvasipoliittinen järjestäytyminen?
17. Toimiiko valtiossa vapaita ammattiliittoja ja maanviljelijäjärjestöjä, ja onko kollektiivisia etuja mahdollista ajaa neuvotteluteitse? Toimiiko valtiossa vapaita asiantuntija- tai muita yksityisiä organisaatioita?
18. Toimiiko valtiossa itsenäinen oikeuslaitos?
19. Kohdellaanko kansalaisia ja lainmukaisesti? Onko poliisi siviilihallinnon alainen?
20. Suojellaanko kansalaisia ja kansalaisryhmiä poliisiterrorilta, asiattomilta pidätyksiltä, karkottamiselta ja kidutukselta? Vallitseeko vapaus sodalta ja kapinoinnilta?

21. Onko väestö tasa-arvoinen lain edessä?
22. Ovatko kansalaiset autonomisia yksilöitä? Kontrollloiko valtio matkustusta, asuin- tai työpaikan valintaa? Ovatko kansalaiset kohtuullisen riippumattomia valtiosta ja vapaita valtiollisesta indoktrinaatiosta.
23. Onko kansalaisilla oikeus omaisuuteen ja yksityiseen liiketoimintaan? Vaikuttaako valtionhallinto, turvallisuudesta vastaavat viranomaiset tai järjestäytynyt rikollisuus kohtuuttomasti yksityiseen liiketoimintaan?
24. Ovatko kansalaiset oikeutettuja yksityiselämän sosiaalisiin oikeuksiin, kuten sukupuolten väliseen tasa-arvoisuuteen, aviopuolison valintaan ja päättämiseen lastensa lukumäärästä?
25. Vallitseeko mahdollisuuksien tasa-arvo ja vapaus taloudellisesta hyväksikäytöstä?

Lähde: <http://www.freedomhouse.org/> Suomennos O. P.

SAMI BORG

4 Osallistuminen vaali- ja puoluedemokratiaan

Demokratiaindikaattoreiden kehittäminen tähtää suomalaisten poliittisen osallistumisen ja yhteiskunnallisten osallistumis- ja vaikuttamisvalmiuksien luotettavaan ja sisällöllisesti kattavaan pitkäaikaisseurantaan. Jotkin huomion kohteena olevat asiat ovat verraten konkreettisia, kuten millä tavoin kansalaiset osallistuvat vaaleihin ja puolueiden toimintaan.

Näistäkään asioista ei silti kerry tietoa itsestään vaan sitä on kerättävä monista lähteistä erilaisin menetelmin. Rekisteritietoihin perustuvat viralliset vaalitulokset sisältävät varmoja tietoja miesten ja naisten sekä eri alueilla asuvien valitsijoiden vaaliosallistumisesta ja puolueiden kannatuksesta. On myös mahdollista tiedustella äänioikeutettujen aikomuksia osallistua vaaleihin tai kysellä äänestysosallistumista vaalien jälkeen. Näin saadaan tietoja muidenkin väestöryhmien äänestämisestä.

Äänestysosallistumisen seurannan järjestäminen

Tiedot suomalaisten äänestysosallistumisesta yleisiin vaaleihin tarjoavat runsaasti esimerkkejä sekä riittävästi että puutteellisesti toteutuneesta tiedonkeruusta. Tilastokeskus on koonnut vaalitulastoja Suomen Viralliseen Tilastoon koko yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden satavuotisen historian ajan. Tiedot perustuvat virallisiin äänestysalueittaisiin asiakirjoihin vaalien äänten laskennasta ja äänioikeuden käytöstä. Puolue- ja ehdokaskannatusten alueellisten ja valtakunnallisten piirteiden lisäksi vaalitulokset sisältävät perustietoja esimerkiksi vaalilainsäädännön ja kuntarajojen muutoksista.

Viime vuosikymmeninä painetut Tilastokeskuksen vaalijulkaisut ovat myös sisältäneet pitkäaikaisarkasteluja erityisesti eri sukupuolten osallistumisesta vaaleissa. Kaikkien ääni-

oikeutettujen rekisteritietoihin perustuvat aikasarjatiedot miesten ja naisten äänestysprosentista yleisissä vaaleissa ovat kansainvälisesti ainutlaatuisen pitkiä. Näitä tietoja on esitelty ja tulkittu hiljattain vuoden 2003 eduskuntavaaleista toteutetussa kansallisessa vaalitutkimuksessa (Grönlund ym. 2005a, 121–122), ja niitä käsitellään myöhemmin myös tässä kirjassa demokratiaa ja tasa-arvoa käsittelevässä Villiina Hellstenin artikkelissa. Kiinnostavia kunnallisvaalien vaaliosallistumistietoja esitellään jäljempänä myös Sari Pikkalan kuntademokratiaa käsittelevässä osuudessa.

Kuviossa 4.1 on kuvattu Suomen eduskuntavaalien äänestysprosentteja itsenäisyyden ajalta. Maahamme on vakiintunut käytäntö tarkastella ensisijaisesti kotimaassa asuvien äänestysprosenttia. Se on tunnetusti laskenut erityisesti 1980- ja 1990-luvuilla 70 prosentin tuntumaan. Vuoden 2003 eduskuntavaaleissa kotimaan äänestysprosentti nousi hieman edellisistä eduskuntavaaleista päätyen 69,7 prosenttiin.

Kaikkien äänioikeutettujen äänestysprosentissa ovat lisäksi mukana ulkosuomalaiset, jotka pääsivät äänestämään eduskuntavaaleissa ensi kertaa vuonna 1975. Muutos selittää vaalien kokonaisäänestysprosentin voimakkaan laskun vuosien 1972 vaaleista vuoden 1975 vaaleihin, sillä ulkosuomalaiset ovat alusta pitäen käyttäneet äänioikeuttaan laiskasti. Käytännössä myös äänioikeusikärajan laskeminen 18 vuoteen 1970-luvulla vaikutti pieneltä osin äänestysprosenttien tasoon (ks. Borg 1996).

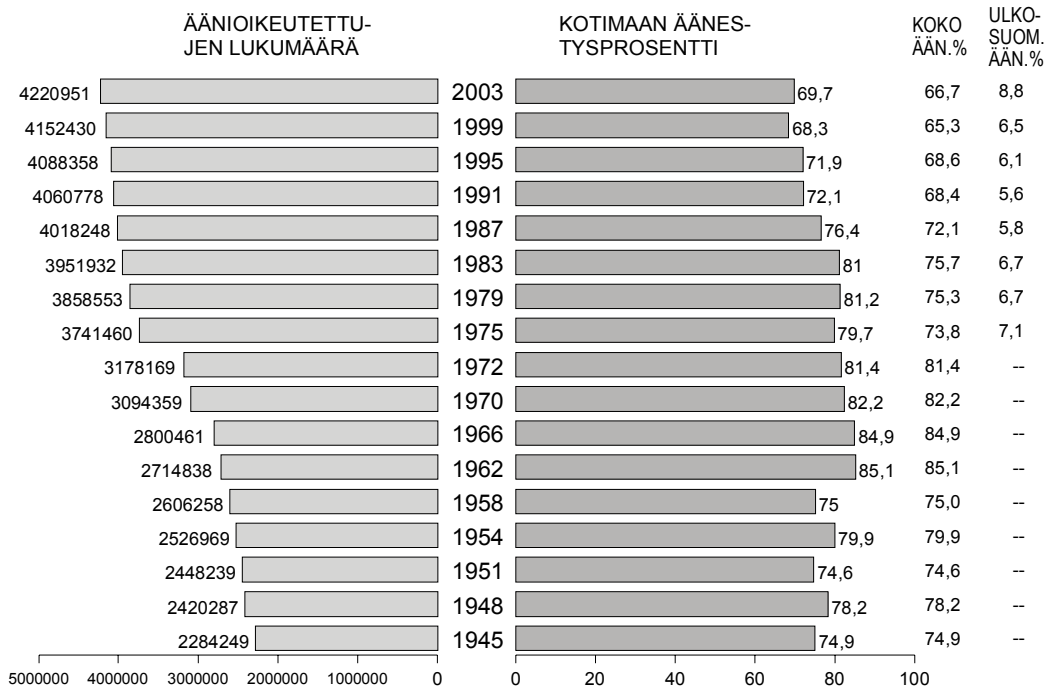
Tässä yhteydessä ei ole mahdollista puuttua yksityiskohtaisesti äänestysprosentin tason sekä laskun syihin ja selityksiin. Riittää todeta, että kehityksen pitkät linjat eli trendit liittyivät 1940-luvulta 1970-luvulle saakka suomalaisen puoluelaitoksen ja vaalimobilisoinnin vahvistumiseen sekä myös kansalaisten puoluepoliittisen vaikuttamishalun vahvistumiseen. Tämän jälkeen laskevan pitkäaikaistrendin yhtenä pääsyynä on ollut puolueiden jäsenoiminnan heikkeneminen, kansalaisten muu etäänntyminen puolueista ja vaalimobilisaation laimentuminen. Ilmeisesti äänestämättä jättäminen on myös sosiaalisesti helpompaa kuin ennen, eikä äänestämässä käyntiä mielletä yhtä voimakkaasti velvollisuudeksi kuin ennen. Tällaisten subjektiivisten käsitysten muutoksista ei kuitenkaan ole olemassa riittävän luotettavaa pitkäaikaistietoa.

Äänestysprosentin lyhyen aikavälin heilahteluille on puolestaan yleensä löydettävissä tilapäisiä syitä, jotka liittyvät vaaliasetelmiin ja tai jopa vaalien teknisiin järjestelyihin. On muun muassa mahdollista, että toisen varsinaisen äänestyspäivän poistaminen eduskuntavaaleista vaikutti pieneltä osin äänestysprosentin laskuun vuodesta 1987 vuoteen 1991. Toisaalta vuodesta 1991 alkaen (ks. Pesonen ym. 1993, 92–96) ennakoäänestystä laajennettiin muutamiksi vuosiksi kahden viikon mittaiseksi, jonka jälkeen se kaventui viikon mittaiseksi vuoden 1996 kunnallis- ja eurovaaleista alkaen. Silti ennakoäänestyksen suosio on säilynyt 1990-luvun alusta alkaen suurena siten, että noin 35–45 prosenttia äänistä on annettu ennakkoon.

Luultavasti tilapäisten teknisten järjestelyjen vaikutus näkyi myös esimerkiksi vuoden 1996 lokakuussa samanaikaisesti järjestetyissä kunnallis- ja eurovaaleissa. Vaalien samanaikainen järjestäminen nosti eurovaalien mutta laski kunnallisvaalien vaalivilkkautta.

Kuvio 4.1.

EDUSKUNTAVAALIEN 1945-2003 ÄÄNIOIKEUTETUT JA ÄÄNESTYSPROSENTIT.

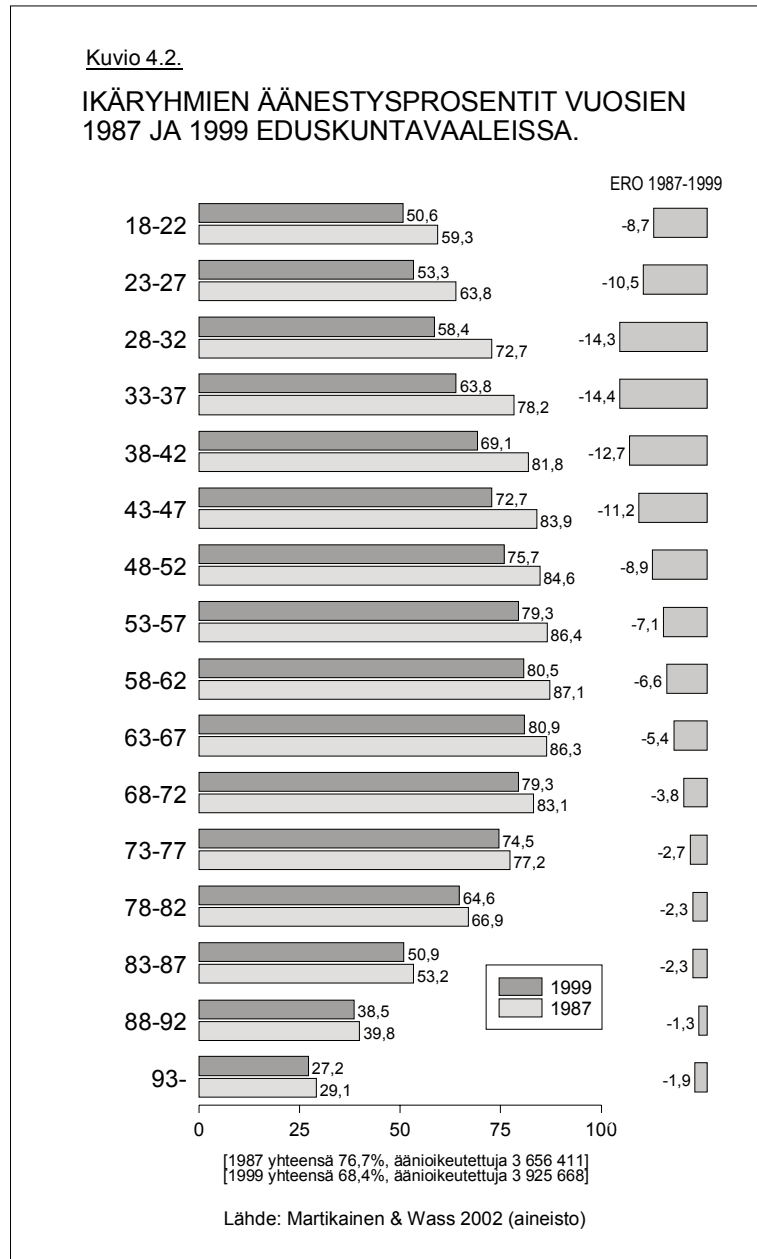


Lähde: Tilastokeskuksen eduskuntavaalitilastot

Kuten edellä mainittiin, vaaliviikkauksen alueellista kehitystä sekä naisten ja miesten äänestysprosenttien kehitystä tarkastellaan tämän kirjan muissa osuuksissa. Seuraavaksi on oleellista arvioida nykyisen vaalitulostoinnin sisältöä ja kattavuutta. Varmojen tietojen saanti väestöryhmien äänestysosallistumisesta jää nimittäin hyvin kapeaksi, mikäli asiassa rajoitutaan vain alueellisen kehityksen ja sukupuolen mukaiseen seurantaan. Demokraatiaindikaattoreiden luotettavuuden kannalta on erittäin olennaista, että tulevaisuudessa rekisteripohjaisia äänestysosallistumistietoja olisi käytettävissä laajemmin. Tilastokeskuksen vaalitulostoihin olisi hyvä tulevaisuudessa sisältyä säännönmukaisesti tietoja myös muiden demografisten tunnuspiirteiden mukaisesta osallistumisesta. Tällaisia taustatekijöitä ovat ainakin äänioikeutettujen ikä, koulutusaste ja mahdollisesti myös äidinkieli tai jokin muu vähemmistöasemaa kuvaava taustatekijä. Näiden taustatekijöiden mukaan tulisi tuottaa tilastoja ryhmien äänestysprosentista, mutta myös esimerkiksi valitsijakunnan eli kaikkien äänioikeutettujen joukon ikärakenteen seuranta kannattaisi liittää mukaan seurantaan. Äänestysprosenttien osalta uusien tietosisältöjen laajentaminen edellyttää myös äänestystietojen kattavaa kirjaamista sähköisiin rekistereihin, mikä saattaa hyvinkin olla mahdollista kehitettäessä tulevaisuudessa sähköistä äänestystä vaaleissa.

Tähän mennessä valtakunnallisesti kattavia, henkilötason rekisteriaineistoihin perustuvia eduskuntavaalien osallistumistietoja on ollut esillä lähinnä kahden akateemisen tutkimushankkeen ansiosta (Martikainen 1988 ja Martikainen & Wass 2001). Ne on toteutettu yhteistyössä Tilastokeskuksen kanssa ja tutkimukset ovat koskeneet osallistumista vuosien 1987 ja 1999 eduskuntavaaleihin. Aineistojen luoma aikajänne on kuitenkin aivan liian lyhyt siihen, että niiden pohjalta voitaisiin tehdä luotettavia päätelmiä väestöryhmien äänestysosallistumistason pitkäaikaiskehityksestä.

Kuviossa 4.2 esitetyt ikäryhmittäiset osallistumistiedot samoista aineistoista kaipaavatkin täten kipeästi jatkoa. Emme valitettavasti tiedä, millä tavoin kuviosta voimakkaimmin esiin nousevien, 1950- ja 1960-luvuilla syntyneiden äänestysprosentit ovat kehittyneet nyt kuluvalle vuosikymmenelle. Hehän olivat vuonna 1999 juuri niitä 30–49-vuotiaita, joiden äänestysprosentti laski erityisen paljon 1990-luvun eduskuntavaaleissa. Luvuista voidaan niin ikään päätellä, että 1970-lvulla syntyneiden äänestysprosentti oli vuoden 1999 eduskuntavaaleissa selvästi vaalien koko äänestysprosentin alapuolella.



Yksi kustannustehokas tapa osallistumisen rekisteripohjaisen seurannan järjestämiseen voisi olla myös otospohjainen tutkimus. Kaikkien eli miljoonien äänioikeutettujen sijaan äänestysosallistumista on mahdollista selvittää otosaineistoin, joiden koko voisi olla esimerkiksi noin 5–10 % äänioikeutetuista. Aikaisempaan tapaan äänestystietojen rekisteriaineistoihin tulee voida liittää keskeisiä demografisia ja sosioekonomisia taustatietoja eri rekistereistä.

Myös rekisteri- ja kyselyaineistojen yhdistämistä tulisi tulevaisuudessa kokeilla siten, että tietojen yhdistämiseen hankitaan lupa tutkittavilta henkilöiltä. Kaikista eduskuntavaaleista tällaisia tutkimusaineistoja ei ole järkevää kerätä. Pitkäaikaisseurannan kannalta esimerkiksi joka toisetkin vaalit tarjoaisivat hyvän pohjan äänestysprosenttien muutosten ja niiden syiden luotettavalle analyysille.

Joissakin maissa vaalikäyttämisen tutkimuksissa on suosittu myös ns. paneeliaineistoja, joissa peräkkäisissä parlamenttivaaleissa kerättyihin otoksiin on ainakin osaksi valittu samoja henkilöitä. Näin on menetelty esimerkiksi Ruotsissa. Paneeliaineistojen vastaajat eivät välttämättä kuitenkaan ole riittävän motivoituneita osallistumaan kaikkiin tutkimuskertoihin, ja toistuvat haastattelut nostavat tutkimuksen kustannuksia. Siksi menetelmää ei voitane pitää ainakaan ensisijaisena vaihtoehtona suomalaisvalitsijoiden äänestyskäyttämisen pitkäaikaisseurantaan. Tietenkin paneelihaastatteluaineistoilla saadaan esiin siinä kiinnostavia tietoja toiminnan ja asenteiden pysyvyydestä ja vaihtuvuudesta.

Samojen henkilöiden osallistumista peräkkäisiin vaaleihin on suositeltavampaa pyrkiä tulevaisuudessa seuraamaan äänestysluetteloista saatavin tiedoin. Suomessa tällaista tutkimusta on toistaiseksi tehty hyvin vähän ja vain alueellisesti, koska se on edellyttänyt huomattavan työläitä manuaalisia työvaiheita. Voitto Helanderin vuonna 1953 ja 1961 syntyneitä turkulaisäänestäjiä koskevissa tutkimuksissa (1993) havaittiin, että säännönmukaisesti äänioikeuttaan käyttämättä jättäviä (viidet vaalit) oli vuosikohorteissa noin viisi prosenttia

Tulevaisuudessa äänestysrekisterit tulee saattaa mahdollisimman pikaisesti ja kattavasti sähköisiksi, ja niiden avulla pitää voida tuottaa tietoja tällaisesta ”pitkäaikaisäänestämättömyydestä”. Tietenkin toiminnassa pitää ottaa korostetusti huomioon myös asian edellyttämät tietosuoja- ja tietosuojakohdat. Kun tiedot äänioikeuden käytöstä tallentuvat sähköisiin äänestysluetteluihin, esimerkiksi Tilastokeskus tai jokin muu soveltuva taho voi tuottaa niistä säännönmukaisesti keskeisiä väestöryhmiä koskevia äänestysosallistumisen poikkileikkaus- ja pitkittäistietoja. Tämä kohentaisi huomattavasti tietämystä osallistumattomuuden kohdentumisesta ja kehityspiirteistä verrattuna nykytietoihin.

Äänestysosallistumisen osalta demokratiaseurannan keskeisiä, uusia *rekisteritiedoin* seurattavia indikaattoreita ovat ainakin seuraavat tietosisällöt:

- eri ikäryhmien äänestysprosentit
- maahanmuuttajien ja muiden keskeisten yhteiskunnallisten vähemmistöjen äänestysprosentit
- se, kuinka usein eri ryhmät ovat jättäneet peräkkäin äänestämättä viimeisimmissä yleisissä vaaleissa (pitkäaikaisäänestämättömyys).

Äänestämässä käynnin kyselytiedot

Pääsyy edellä kuvattujen rekisteritietojen tarpeeseen on siinä, että kyselytiedot valitsijoiden äänestämässä käynnistä eivät ole kovin luotettavia. Ilmiö on maailmanlaajuinen: kyselyissä merkittävä osa, usein ehkä jopa joka neljäs tai joka kolmas, tosiasiaa äänestämättä jättäneistä vastaa käyneensä äänestämässä vaaleissa. Äänestämättä jättäneet eivät myöskään osallistu kyselytutkimuksiin niin hanakasti kuin äänestäneet, mikä lisää ns. kyselyäänestysprosenttien eroa vaalien todellisiin äänestysprosentteihin. Suomessa ero on usein ollut jopa lähes 15 prosenttiyksikköä.

Vuoden 2003 eduskuntavaalitutkimuksessa (Paloheimo toim. 2005) eroa saatiin ilmeisesti hieman kavennetuksi kiinnittämällä erityistä huomiota vastaajille esitetyn kysymyksen kehystämiseen. Ennen äänestysosallistumista koskevaa kysymystä vastaajille esitettiin käyntihaastattelussa kysymyssarja, jonka viimeinen väite kuului seuraavasti: ”Ihmiset eivät kysyttäessä kovinkaan helposti myönnä jättäneensä äänestämättä”.¹

Tämän jälkeen vastaajilta tiedusteltiin yhdistetyllä kysymyksellä sekä äänestämässä käyntiä että sitä, oliko hän käynyt äänestämässä ennakkoon vai varsinaisena vaalipäivänä: ”Nykyisin monet jättävät syystä tai toisesta äänestämättä vaaleissa. Jätittekö te näissä eduskuntavaaleissa äänestämättä? Jos äänestitte, äänestittekö ennakkoon vai varsinaisena vaalipäivänä?” Valittavina olivat seuraavat vastausvaihtoehdot: jätin tällä kertaa äänestämättä, kävin äänestämässä ennakkoon, kävin äänestämässä varsinaisena vaalipäivänä ja en halua sanoa. Äänestämättä jättämisen myöntäminen oli siis pyritty tekemään sosiaalisesti mahdollisimman helpoksi kiinnittämällä vastaajan huomio yleiseen ajattelu- ja toimintatapaan sekä tarjoamalla äänestämättömyys-vaihtoehtoa ensiksi ja korostaen sen mahdollista

tilapäistä luonnetta (”tällä kertaa”). Lisäksi äänestämättömyyden salaaminen vaati vastaajalta kahden paikkansa pitämättömän asian ilmaisemista: a) äänestikö ja b) missä kävi äänestämässä.

Äänestämättä jättämisen myöntäneitä tai en halua sanoa -vastanneita oli lopulta 20 prosenttia aineiston vastaajista. Kyselyäänestysprosentti oli näin ollen 80 %, joka oli 11 prosenttiyksikköä vaalien kotimaassa asuvien äänioikeutettujen äänestysprosenttia suurempi. Lähin vertailukohta löytyy vuoden 1991 eduskuntavaalitutkimuksesta, joka myös perustui valtakunnalliseen käyntihaastatteluaineistoon. Tuolloin ero kyselyäänestysprosentin ja vaalien kotimaan äänestysprosentin välillä oli 14,2 prosenttiyksikköä (Pesonen ym. 1993, 529–532).

Kyseaineistojen nojallakin on tietenkin mahdollista seurata melko luotettavasti väestöryhmien äänestysprosenttien muutoksia ja ryhmien välisiä eroja, jos oletetaan, että edellä esiteltyt epäluotettavuustekijät vaikuttavat samansuuruisina eri ryhmissä. Väestöryhmien äänestysprosenttien todellisen tason arviointi on kuitenkin kyselyaineistoin hankalaa.

Tähän mennessä pelkät kyselytiedot ovat silti tarjonneet parhaan käytettävissä olevan tavan niiden väestöryhmien äänestysprosenttien arviointiin, joiden tarkastelua äänestys- ja rekisteritietojen yhdistely ei mahdollista. Kyselyäänestysprosenttien pitkäaikaiskehitystä 1970-luvulta 2000-luvulle on hiljattain tarkasteltu kansallisessa eduskuntavaalitutkimuksessa (Grönholm 2005a, 125), eikä siihen puututa tässä tarkemmin.

Äänestämässä käynnin ja äänestämättömyyden syyt

Kyselyjen äänestysosallistumistietojen epäluotettavuus on johtanut alan kansainvälisessä tutkimuksessa pitkälti siihen, etteivät tutkijat ole tarttuneet herkästi survey-aineistoihin osallistumattomuuden syiden selvittämisessä. Suomessa asiaan on kuitenkin paneuduttu myös valtakunnallisin kyselyin varsinkin 1990-luvulta alkaen (Pesonen ym. 1993; Borg 1996), ja nuorison osalta alueellisesti jo aiemmin (esim. Jääsaari & Martikainen 1991). Tätäkin ennen vaaleja edeltävät kyselyt ovat usein sisältäneet yleisesti osallistumismotivaation määrää mittaavan kysymyksen, joka koskee vastaajan äänestämässä käynnin varmuutta. Kysymys on koskenut tyypillisesti sitä, kuinka varmasti tai todennäköisesti vas-

taaja aikoo käydä äänestämässä tulevissa yleisissä vaaleissa. Vaihtoehtoasteikko on ollut 4–5-portainen ja sen ääripäinä ovat tavallisesti olleet tietosisältöjä ”varmasti” ja ”varmasti ei” kuvaavat sanamuodot.

Äänestämässä käynnin ja äänestämättömyyden syitä on selvitetty suomalaisissa aineistoissa usein kysymyksenasetteluin. Tulosten perusteella näyttää ilmeiseltä, että vaaleihin liittyvän osallistumisnormin omaksumisen voimakkuus on yksi tärkeimmistä selittäjistä osallistumiselle (ks. Borg 1996 ja Grönlund ym. 2005a, 128–130). Tähän liittyvät kysymykset siitä, kuinka itsestään selvänä kansalaiset pitävät äänestämässä käyntiä, sekä suuremmin se, missä määrin äänestämässä käyntiä pidetään kansalaisvelvollisuutena.

Kansainvälisen European Social Surveyn vuoden 2002 aineisto on lisäksi sisältänyt kysymyksen siitä, kuinka tärkeänä hyvän kansalaisen ominaisuutena vastaajat pitävät vaaleissa äänestämässä käyntiä asteikolla 0–10. Suomessa numeron 10 eli äärimmäisen tärkeä -vaihtoehdon valitsi 26 prosenttia vastaajista, kun Ruotsissa luku oli 45 ja Tanskassa 52 prosenttia (Borg 2005, 11). Tämänkin muuttujan systemaattinen seuranta määräajoin joko osana ESS-aineistoa tai liitettynä muihin suomalaisiin aineistoihin on jatkossa erittäin perusteltua. Lisäksi voisi olla järkevää kehittää jonkinlainen kysymyspatteristo mittamaan kattavasti sitä, kuinka paljon ja millaista osallistumismobilisointia kansalaisiin kohdistuu vaaleissa.

Aika ajoin tulisi valtakunnallisissa, vaalien jälkeen toteutettavissa kyselyissä vastaajille esittää myös yksinkertaiset avokysymykset, joissa tiedustellaan miksi he käyvät äänestämässä tai jättävät äänestämättä. Tämä takaa sen, että uudentyyppiset syyt saadaan ajan mittaan myös mukaan seurantaan. Lisäksi avokysymysten esittäminen tukee strukturoitujen kysymysten sisällön kehittämistä, ja avokysymykset tuovat kiinteitä ja strukturoituja kysymysmoduuleja paremmin esille tilapäisiä, erityisesti tietyille vaaleille ominaisia selityksiä.

Vaikuttamisen kohteet ja koettu teho

Kansalaisten äänestysosallistumiseen vaikuttavat suurelta osin myös koetut vaikutusmahdollisuudet. Tästä aihealueesta on tällä hetkellä saatavilla valitettavan niukasti systemaattisia aikasarjatietoja. Siksi demokratiaindikaattoreissa tulee kiinnittää aikaisempaa tarkemmin huomiota siihen, mihin ja kuinka paljon kansalaiset katsovat voivansa vaikuttaa yleisissä vaaleissa. Vaalijärjestelmän kehittämisen kannalta on lisäksi syytä seurata sitä, millä tavoin kansalaiset haluavat tulla ja katsovat tulevansa edustetuiksi edustuksellisessa demokratiassa. Mikä on puolueiden ja edustajaksi valikoituvien rooli yhdessä ja erikseen? Tälle aihealueelle tulee luoda uusia mittareita, koska asia on suomalaisessa ehdokaskeisessä vaalijärjestelmässä erittäin olennainen.

Silloin tällöin joissakin kyselyissä on sentään tiedustelu kansalaisilta vaalien yleistä merkitystä poliittisen päätöksenteon kannalta, yhden äänen merkitystä vaalien lopputulokseen, tai sitä onko hallituksen koostumuksella ylipäättään vaikutusta maassa harjoitettavaan politiikkaan. Tämän aihepiirin asioita on tiedustelu sekä vaalitutkimuksissa että joiltakin osin myös esimerkiksi EVA:n kansallisissa asennetutkimuksissa (esim. EVA 2003, 24). Vaalivaikuttamisen yleisten asenteiden tason ja muutoksen seuranta on silti paikallaan saada säännönmukaisemmaksi.

Suomessa ei myöskään ole tarjolla kunnollisia aikasarjoja siitä, mihin asioihin kansalaiset haluavat vaikuttaa vaaleissa. Näitä politiikan agendaan eli asialistaan liittyviä tietoja ovat tähän mennessä teettäneet vaalien alla erityisesti tiedotusvälineet, muun muassa Helsingin Sanomat. Tällaisten tietojen julkistaminen vaalikampanjan alkuvaiheessa on palvelut merkittävästi mahdollisuuksia suunnata kampanjoita kansalaisille tärkeimpiin kysymyksiin. Pitkittäisseurannan näkökulmaa näissä eri vaalien yhteyksissä toteutetuissa monitorinneissa ei silti ole juurikaan otettu huomioon.

Kun demokratiaindikaattoreita palvelevan akateemisen vaalitutkimuksen aineistot eivät ainakaan pääsääntöisesti tule ulottumaan vaaleja edeltävään aikaan, on mainittuja tietoja sisältävät aineistot syytä koota esimerkiksi Yhteiskuntatieteelliseen tietoarkistoon, sekä

pyrkä vaikuttamaan niiden teettämisen jatkumiseen ja sisällön vakiintumiseen. Näin ai-
neistot voisivat palvella myös yleistä demokratiaindikaattorityötä.

Myös asiakysymysten merkitys äänestyspäätöksille on keskeinen seurattava alue. Tältä
osin eduskuntavaaleista on saatavilla 1990-luvulta alkaen hyviä lähtötietoja pitkäaikais-
seurannan pohjaksi. Erityisesti Tom Moring on kiinnittänyt asiaan huomiota vaalikampan-
joita koskevissa tutkimusaineistoissa, joita on kerätty Suomen Gallupin GallupKanavalla.
Viimeksi asiasta on julkaistu tuloksia vuosien 1991–2003 eduskuntavaaliaineistoihin pe-
rustuneessa analyysissä (ks. Borg & Moring 2005, 54). Aiheeseen liittyvän kysymyspatte-
rin yleiskysymys on yleensä kuulunut suurin piirtein seuraavasti: ”Miten tärkeitä olivat
seuraavat asiakysymykset tehdessäsi omaa äänestyspäätöstäsi?”. Tiedusteltujen asiakysy-
mysten määrä on yleensä ollut vähintään kymmenen, ja niistä ainakin kahdeksasta on saa-
tavilla kutakuinkin vertailukelpoista tietoa.

Osallistuminen vaalikampanjoihin

Laajasti katsottuna useimmat kansalaiset osallistuvat vaaleihin muutenkin kuin vain äänes-
tämällä. He voivat toimia puolueiden kampanjoissa, ehdokkaiden tukiryhmissä, osallistua
varta vasten järjestettyihin vaalitulaisuuksiin ja -keskusteluihin tai spontaanisti syntyvään
mielipiteiden vaihtoon vaaleista. Vielä useammat vastaanottavat tietoa vaaleista viestimis-
tä joko yleisen uutis- ja ajankohtaistarjonnan, eritysten vaalijuttujen tai -lähetysten tai vaa-
limainonnan kautta. Useimpien tällaisten osallistumismuotojen suosiota on perusteltua
seurata valtakunnallisesti edustavin kyselyaineistoin, jotta ne voidaan ottaa mukaan indi-
kaattoriseurantaan.

Vaalien yleisen näkyvyyden ja tavoittavuuden seuranta on luontevaa ja perusteltua siitäkin
syytä, että toimintaa rahoitetaan paljolti julkisin varoin. On myös olennaista seurata ja
arvioida systemaattisesti sitä, tarjoavatko vaalikampanjat kansalaisten mielestä riittävästi
tartuntapintaa ja vaihtoehtoja äänestyspäätösten tueksi. Tämä edellyttää aineistoihin ky-
symyksiä siitä, kuinka tärkeitä eri tietolähteet ovat kansalaisille vaaleissa.

Politiikan henkilöitymisen ja kampanjoiden ehdokaskeskeisyyden voimistuessa on syytä
myös kysyä, missä määrin poliittisten ryhmittymien keskeiset tavoitteet ovat esillä ja tule-

vat tunnetuiksi kampanjoissa. Siksi indikaattoriseurannassa olisi tulevaisuudessa järkevää kiinnittää huomiota siihenkin, ovatko kansalaiset tutustuneet paitsi ehdokkaiden, myös puolueiden vaalitavoitteisiin. Lisäksi silloin tällöin (mutta ei välttämättä joka vaaleissa) olisi hyvä selvittää myös sitä, missä määrin ja millä tavoin kansalaiset tuntevat puolueiden yleisiä tavoitteita, esimerkiksi puolueohjelmia.

Edellä mainitut aihealueet ovat rekisteritietojen osalta pääsääntöisesti sellaisia, että seurannan luontevin vastuutaho on Tilastokeskus. Kyselyihin perustuvat aihealueet soveltuvat puolestaan luontevimmin vaalitutkijoiden ja vaalitutkimuksen piiriin. Vaalien rekisteritietoja tuottavien ja raportoivien tahojen kesken olisi hyvä sopia myös joidenkin konkreettisten vaalitietojen nykyistä systemaattisemmasta keruusta ja esittämisestä. Tällaisia ovat ainakin vaaliliitot eduskunta- ja eurovaalien osalta sekä ennakoäänestyksen ajankohta ja suosio.

Puolueosallistuminen ja poliittisten mielipiteiden vakiintuneisuus

Äänioikeuden käytön piirteiden tunnistamisen rinnalla kansanvallan indikaattoreiden yksi keskeinen tehtävä on kuvata sitä, missä määrin ja millä tavalla kansalaiset osallistuvat puolueiden toimintaan. Niihin vankimmin kiinnittyneet ovat jäseniä, jotka osallistuvat aktiivisesti puolue toimintaan, mutta puolueissa on paljon myös rivijäseniä. Seuraavaksi vahvimmin puolueisiin kiinnittyneiden ryhmä koostuu vakiintuneista kannattajista, jotka eivät kuitenkaan ole puolueen jäseniä. Tähän mennessä lueteltujen ryhmien joukosta löytyy myös ylivoimainen enemmistö niistä kansalaisista, jotka toimivat eri hallinnon tasoilla poliittisissa luottamustehtävissä.

Puolueiden jäsenet ja vakiintuneet kannattajat muodostavat nykyisin vähemmistön vaalien äänioikeutetuista. Vuoden 2003 eduskuntavaalitutkimuksen vastaajista 53 prosenttia sanoi, etteivät he katso olevansa lähellä mitään poliittista puoluetta. Vuosina 1975 ja 1991 saman kysymyksen vastaava osuus oli molemmilla kerroilla noin 40 prosenttia (Grönlund ym. 2005b, 100). Tämä voidaan tulkita siten, että suurin osa täysi-ikäisistä kansalaisista ei ole tiukasti arvioiden vaaleissakaan puolueiden varsinaisia kannattajia, vaan niiden ehdokkaiden äänestäjiä. Vakiintuneiden puoluekannattajien vähentyminen ajan mittaan liittyy sii-

hen, että presidentinvaaleja lukuun ottamatta yleisten vaalien suurimmaksi äänioikeutettujen ryhmäksi on noussut äänestämättömien ryhmä.

Edellä hahmotettujen osaryhmien koon arviointi on suomalaisen demokratiaseurannan yksi keskeinen haaste. Tavoitteeksi voidaan asettaa alla olevien ryhmien seuranta ja arviointi eri näkökulmista:

- A. puolueiden aktiivijäsenet
- B. puolueiden rivijäsenet
- C. puolueiden vakiintuneet kannattajat (mutta ei jäsenet)
- D. puolueiden melko vakiintuneet äänestäjät (mutta eivät vakiintuneet kannattajat)
- E. puoluekannaltaan vakiintumattomat äänestäjät (sisältäen silloin tällöin äänestämättä jättävät)
- F. usein tai kroonisesti äänestämättä jättävät (pitkäaikaisäänestämättömyys).

Mainitut ryhmät voidaan analyysiteknisesti määrittää toisensa poissulkeviksi, joskin esimerkiksi B- ja C-ryhmän äänioikeutettujen kiinnittymistasoissa on tuskin suurtakaan eroa. Seuraavassa käydään läpi ryhmien analysoinnin ja seurannan kannalta keskeisiä aineistoja ja aihealueita. Ryhmien E ja F äänioikeutettuja tosin käsiteltiin jo edellä tarkasteltaessa äänestysosallistumisen indikaattoreita.

Puoluejärjestöt ja puoluejäsenet

Puoluejärjestöjen kehitystä, puolueiden jäsenmääriä ja osallistumista puoluejärjestöjen toimintaan voidaan seurata eri tietolähteistä. Joitakin yleisluonteisimpia tietoja puoluejärjestöistä on saatavilla yhdistysrekisteristä, esimerkiksi käy puolueiden paikallisyhdistysten määrän kehitys (ks. Helanderin artikkeli myöhemmin tässä kirjassa). Yhdistysrekisteri ei kuitenkaan käytännössä ole kovinkaan ajantasainen, koska kerran perustetut yhdistykset eivät hevin poistu rekisteristä toiminnan lakkaamisen jälkeen. Järjestöjen organisatorisen kehityksen seurantaan ovat käytettävissä puolueiden omat vuosi- ja toimintakertomukset, joihin sisältyy yleensä myös tietoja puolueiden jäsenmäärien kehityksestä.

Puolueiden jäsenrekisteritietojen käyttö demokratiaseurantaan ei tosin ole kaikilta osin ongelmatonta. Puolueiden jäsenyyssäännöissä, jäsenyyden kirjaamis- ja lakkaamisperus-

teissa sekä rekisterinpidon tavoissa on eroja, jotka heikentävät puolueiden välisten tietojen vertailtavuutta. Jäsenmäärältään suurimmalla puolueella eli Suomen Keskustalla ei sitä paitsi edes ole valtakunnallista, keskitettyä jäsenrekisteriä. Puolueet eivät myöskään ole aina luovuttaneet tutkijoille rekistereistään esimerkiksi jäsenistönsä ikärakennetta koskevia jakaumatietoja, koska tietoja pidetään ilmeisesti arkaluonteisina.

Virallisten jäsenmäärien perusteella Suomen eduskuntapuolueilla oli vuonna 2004 yhteensä noin 360 000 jäsentä (Grönlund ym. 2005b, 102; ks. myös Sundberg 2003 ja Ruostesaari 2005). Tämä on lähes puolet vähemmän kuin jäsenyyden kulta-aikana 1970-luvulla. Rekisteritietojen nojalla Suomen hieman runsaasta neljästä miljoonasta äänioikeutetusta noin yhdeksän prosenttia kuuluisi täten jäsenenä johonkin puolueeseen. Kyselytutkimuksissa osuus on useimmiten ollut pari prosenttiyksikköä pienempi. Tämä ilmenee esimerkiksi European Social Surveyn vuoden 2002–2003 ensimmäisen aallon aineistosta.

Rekisteritietoihin pohjautuviin jäsenmääriin sisältyy siis jonkin verran ilmaa, ilmeisesti päällekkäisjäsenyyksien ja tietojen päivittämättömyyden vuoksi. Koska kyselytutkimuksilla on kuitenkin hyvin vaikeaa seurata jäsenistöjen, saati yksittäisten puolueiden jäsenistöjen, kehitystä, olisi puolueiden jäsenrekisteröintiä syytä kehittää.

Puoluejäsenistöjen demografisen rakenteen ja sen kehittymisen luotettava seuranta edellyttäisi jossakin määrin myös tietosisältöjen standardointia. Tämän lisäksi rekisteritietojen ajantasaisuuteen ja läpinäkyvyyteen tulisi kiinnittää huomiota nykyistä enemmän. Huomiot koskevat ensisijassa niitä puolueita, joiden jäsenrekisteröinti ei ole täysin ajanmukaista, tai joissa suhtaudutaan kielteisesti tietojen luovuttamiseen tutkimustarkoituksiin

Valtakunnallisissa kyselyissä tulee silti edelleen tiedustella eri tavoin kiinnittymistä puolueisiin ja esimerkiksi kansalaisten kiinnostusta osallistua puolueiden toimintaan. Myös puolueiden kannattajakuntien muutoksia tulee pystyä tarkastelemaan säännöllisesti ja riittävän luotettavasti. Tavanomaiset noin 1000 hengen kyselyt sisältävät puolueiden jäseniä kuitenkin usein niin vähän, että muiden kuin kannatukseltaan suurimpien puolueiden tarkastelu ei ole mahdollista luotettavasti. Puoluejäsenten osalta tilanne vastaa keskisuuren puolueen tai esimerkiksi ruotsinkielisten vastaajien tilannetta analysointimahdollisuuksien

kannalta: kyselyn vastaajajoukko on tilastollisen tutkimuksen kannalta sen kokoinen (esim. noin 50 vastaajaa), ettei sitä voida tarkastella kuin yhtenä kokonaisena ryhmänä.

Jos jäsenten osallistumisesta puolueensa toimintaan halutaan riittävän luotettavaa seurantatietoa, olisi puolueiden jäsenistöihin kohdistettava aika ajoin erillisiä kyselytutkimuksia. Niissä voitaisiin aiemman tutkimuksen tapaan tiedustella jäsenten osallistumista paikallisyhdistysten kokouksiin, toimimista puolueen luottamustehtävissä ja puoluejäseneksi liittymisen syitä. Asiaa liittyy myös laajemmin yhdistystoimintaa koskeviin tietotarpeisiin, joita käsitellään jäljempänä Voitto Helanderin artikkelissa.

Kantojen sekä valintojen suunta ja vakiintuneisuus

Valtakunnallisten vaalitutkimusaineistojen nojalla on mahdollista tutkia tarkemmin, keitä eri puolueiden kannattajat ovat ja kuinka he perustelevat vaalien äänestyspäätöksiään. Puolue- ja ehdokasvalinnan perusteluja on tiedusteltu aikaisemmissa suomalaisissa tutkimuksissa sekä avokysymyksin että strukturoitujen kysymyspatteristojen avulla.

Indikaattoriseurannan kannalta tulee kiinnittää huomiota siihen, että tiedusteltavien syiden ja perustelujen valinnassa kiinnitetään riittävästi huomiota sekä jatkuvuuteen että relevanttien tilannekohtaisten tekijöiden kattamiseen. Jotta puolue- ja ehdokasvalinnan kysymyslistat eivät muodostu liian pitkiksi, ei kaikissa peräkkäisissä vaaleissa pidä kysellä aina kaikkia aihealueita. Eniten tarkoituksenmukaisen toimintamallin löytämistä tukee se, että vaalien kyselyaineistojen sisältöjä voidaan suunnitella tarpeeksi pitkällä aikajänteellä. Silloin tärkeistä asioista ja aiheista saadaan, vaikeuksista huolimatta, varmimmin riittävän usein luotattavia havaintoja.

Puoluekantojen vakiintuneisuuden kautta on mielekästä tarkastella monia vaalien valintapäätöksiin liittyviä tekijöitä, joilla on sekä tutkimuksellista että yleistä mielenkiintoa demokratian toteutumisen kannalta. Vaaleissa saavutettuja todellisia kannatuslukujahan ei ole mahdollista tarkastella puolue- ja ehdokaskannatuksen osalta muiden kuin alueellisten taustatekijöiden mukaan. Oikeusministeriö ylläpitää vaaleista myös ehdokasrekisteriä. Siitä voidaan tuottaa vaalien ehdokkaista ja valituksi tulleista erilaisia demografisia rakenneprofiileja. Puolueiden ja ehdokkaiden kannattajakuntia tämä mahdollisuus ei kuitenkaan

koske. Sitä varten tarvitaan institutionalisoitunutta vaalitutkimusta, joka voi tuottaa tällaiset perustiedot säännöllisesti vertailukelpoisella tavalla. Vertailukelpoisuuden vaatimus ei täyty vaalien yhteydessä julkistettavissa, nopeasti toteutettavissa kannatusmittauksissa.

Puoluekannan vakiintuneisuus

Tätä ilmiöaluetta voidaan lähestyä kyselyissä puoluesamastumisen tai -läheisyyden kysymysten kautta, tai tutkimalla äänestäjän puoluevalintojen yhdenmukaisuutta eri vaaleissa. Kansainvälisessä vaalitutkimuksen CSES-yhteistyössä (Comparative Study of Electoral Systems) on kehitetty tähän seurantaan käyttökelpoisia puolueläheisyyden mittareita, joiden tuloksia raportoitiin jo edellä. Nykyisin enemmistö suomalaisista ei siis katso olevansa lähellä yhtäkään puoluetta.

Vaalien puoluevalintoja ja niiden vakiintuneisuutta koskevien muuttujien suurin ongelma on siinä, että edellisissä vaaleissa äänestämistä koskeva kysymys on useimmiten hyvin altis muistivirheille. Kun samassa kyselyaineistossa kysytään puoluevalintaa haastatteluhetkellä tai juuri käydyissä vaaleissa, sekä puoluevalintaa jopa muutamia vuosia sitten käydyissä edellisissä vaaleissa, tietoja yhdistävät muuttajat eivät tietenkään ole kaikilta osin luotettavia. Siksi puoluekannan vakiintuneisuutta koskeva kysymys on parasta kysyä juuri erillisellä kysymyksellä, joka koskee puolueläheisyyttä tai puolueen vakiintunutta kannattamista. Tätä puoluesamastumisen ns. intensiteettiä koskevaa kysymystä voi seurata kysymyksiä siitä, mitä puoluetta vastaaja kannattaa (samastumisen suunta). Mainitussa CSES-tutkimusohjelmassa tämän aihekokonaisuuden kysymysosio on hyvin yksityiskohtainen, eikä sitä ole tarpeen selostaa tässä yksityiskohtaisesti (muuttujista ks. tarkemmin tutkimusohjelman kotisivut osoitteessa <http://www.umich.edu/~cses/>).

Puolueiden äänestäjäkunnat

Puolueiden äänestäjäkuntien demografisen rakenteen ja rakenteen muutoksen tarkastelu ovat mahdollisia kyselyaineistoissa tiedusteltavien demografisten ja sosioekonomisten taustamuuttujien sekä vaaleissa äänestämistä koskevien muuttujien avulla. Taustamuuttujien laatimisessa on otettava huomioon sekä kansainvälinen vertailukelpoisuus että mahdollisuus verrata tietoja erilaisiin virallisiin tilastoluokituksiin. Äänestämistä koskevissa muuttujissa on niin ikään kiinnitettävä huomiota siihen, että varsinaisten puoluevaihtoeh-

tojen lisäksi muita vaihtoehtoja (en osaa sanoa, en halua sanoa, äänesti tyhjää, ei äänestänyt) koskevat määrittelyt ovat riittävän vertailukelpoisia.

Tutkimuksen tyypillisiä pulmakohtia ovat pienten ja keskisuurten puolueiden äänestäjät, joita sisältyy tavanomaisen kokoisiin tutkimusaineistoihin (1000–1500 vastaajaa) melko niukasti. Tämä vaikeuttaa luotettavien tilastollisten päätelmien tekemistä. Teoriassa helppoin ongelmanratkaisu olisi aineistojen koon kasvattaminen, mutta se on käytännössä harvoin mahdollista kustannussyistä. Joskus aineistoja voidaan myös yhdistää tietyn puolueen äänestäjien lukumäärän kasvattamiseksi.

Puolueen painottaminen äänestyspäätöksessä

Yksi suomalaisissa vaalitutkimuksissa suosittu kysymys on koskenut sitä, onko vaalien valitsijoille ollut äänestämisesään tärkeämpää puolue vai ehdokas. Vakiintuneiden puolueiden kannattajien on yleensä havaittu painottavan vastauksissaan puoluetta, vakiintumattomien taas suhteellisesti useammin ehdokasta.

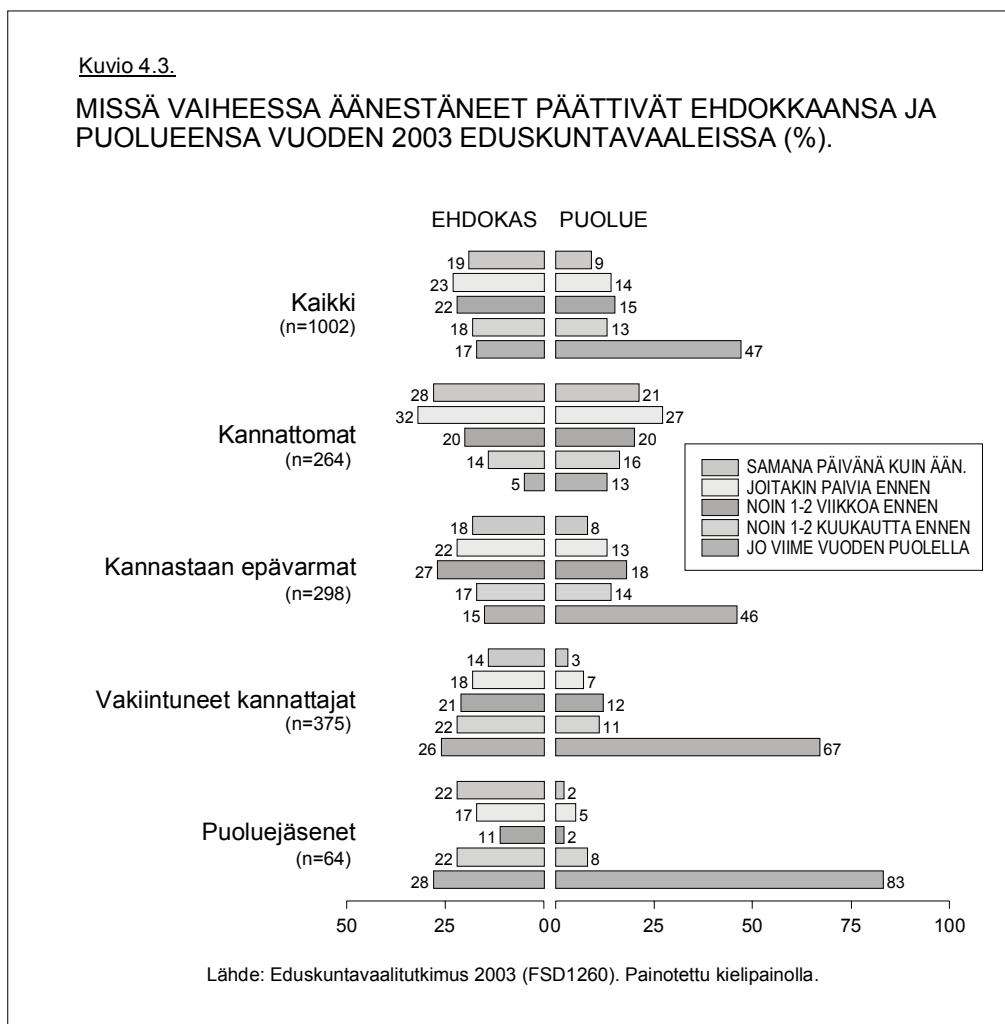
Luultavasti kysymyksen mielekkyys vaihtelee vaalityypeittäin. Eduskuntavaaleissa puolueen merkitys laski ajan mittaan 1960-luvulta 1990-luvulle siten, että ehdokas muodostui puoluetta tärkeämmäksi 1990-luvulla (Borg 1997b, 106–107). Sen sijaan 1990-luvun jälkeen 2000-luvulla puolueen merkitys eduskuntavaalien äänestyspäätöksissä näyttää nousseen siten, että puolue ja ehdokas olivat vuoden 2003 vaaleissa yhtä tärkeitä (Paloheimo 2005, 213).

Kunnallisvaaleissa useat valitsijat taas asuvat kunnissa, joissa puoluevalinta on monille itsestään selvää, eikä siis mitenkään merkityksetön. Silti juuri tällaisissa olosuhteissa monet äänestäjät sanovat ymmärrettävästi painottavansa ehdokasta. Aikavertailuja on siis järkevintä tehdä samantyyppisten vaalien kesken.

Äänestyspäätösten ajankohta

Myös äänestyspäätöksen ajankohta liittyy poliittisten kantojen vakiintuneisuuteen. Jo intuitiivisesti on selvää, että poliittisista kannoistaan varmimmat ovat usein niitä, joiden kannat ovat myös pysyvimpiä. He ovat tyypillisesti puolueiden vakiintuneimpia kannattajia.

Äänestyspäätösten ajankohdalla tarkoitetaan nyt lähinnä puolue- ja ehdokasvalintojen ajankohtaa. Tätä on kyselyissä tiedusteltu niiltä vastaajilta, jotka ovat sanoneet käyneensä äänestämässä. Itse vaaleissahan äänestäjälle nämä kaksi asiaa ovat käytännössä riippuvaisia toisistaan siten, että ehdokasvalinta määrää aina puolueen mutta ei päinvastoin. Siksi sekä puolue- että ehdokasvalinnan ajankohtaa on tarpeen tiedustella kyselyissä erikseen. Mittauksen tarkkuustaso ei voi olla liian hienojakoinen, koska kyse on monitahoisesta valintapäätöksestä. Sen tiedustelemiseen soveltuvat parhaiten sanallistetut, päätöksen ajankohtaa kuvaavat vaihtoehdot, kuten vaalitutkimusaineistoissa on tehtykin jo vuosikymmenten ajan.



Vuoden 2003 eduskuntavaalitutkimuksessa käytetyt kysymykset ilmenevät kuviosta 4.3, jossa puolue- ja ehdokasvalinnan ajankohtia tarkastellaan neljässä kantojen vakiintuneisuutta kuvassa ryhmässä (ryhmittelystä ks. tarkemmin Borg & Moring 2005, 67). Valitet-

tavasti kysymysten ja vastausvaihtoehtojen sanamuodot ovat vaihdelleet suomalaisissa tutkimuksissa eri vuosikymmeninä. Esimerkiksi 1990-luvun osalta asiaan liittyvät aikasarjatiedot osoittavat silti melko yhtenevästi, että yleensä ottaen valitsijat tekevät vaaleissa äänestyspäätöksensä entistä myöhemmin. Etääntyminen puolueista tarjoaa tälle hyvin uskottavan syyn (ks. kuvio 4.3).

Loppupäätelmiä

Yleisten vaalien osalta vaali- ja puoluedemokratian indikaattoriseurannan on luontevaa painottaa eduskuntavaaleihin. Europarlamenttivaalien osalta seuranta harjoittavat jossakin määrin muutkin tahot, muiden muassa Euroopan komissio. Kunnallisvaalien osalta tilastoviranomaisten ja tutkijayhteisön on hyvä tehdä yhteistyötä Kuntaliiton, kuntien demokratiatilinpäätöshankkeiden ja muiden kuntademokratian seurantatutkimusten kanssa. Lisäksi presidentinvaaleista voidaan tarvittaessa kerätä demokratiaseurannan edellyttämiä tietoja.

Kaikkien vaalien osalta keskeisiä rekisteritietojen tuottajia ovat Tilastokeskus ja oikeusministeriö. Tilastokeskus kokoaa keskeiset vaalien tulostiedot ja kehityspiirteet vaalitilastoihin. Niitä on mahdollista kehittää ainakin aikasarjojen teemoja lisäämällä ja vahvistamalla akateemisen vaalitutkimuksen ja tilastotoimen tutkimus- ja julkaisuyhteistyötä. Tämä edellyttää sekä kansallisten vaalitutkimusaineistojen keruun vakinaistamista että lisäresursseja vaalitilastointiin. Myös puolueosallistumisen tarkka seuranta edellyttää määräjain täsmäselvityksiä kansalaisten osallistumisesta puoluetöimintaan.

¹ Viisiportaisella vastausskaalalla saadut vastaukset jakautuivat seuraavasti (n=1270): täysin samaa mieltä 41 %, osittain samaa mieltä 35 %, osittain eri mieltä 15 %, täysin eri mieltä 6 % ja en osaa sanoa 3 %.

Lähteet

- Borg, Sami (1996): *Velvollisuus vaikuttaa. Tutkimus suomalaisten äänestysosallistumisen perusteista ja eduskuntavaalien äänestysprosentin laskusta*. Acta Universitatis Tamperensis, Ser. A vol. 491. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Borg, Sami (toim.) (1997a): *Puolueet 1990-luvulla. Näkökulmia suomalaiseen puoluet toimintaan*. Valtio-opillisia tutkimuksia 53. Turku: Turun yliopisto.
- Borg, Sami (1997b): ”Kansalaisten suhde politiikkaan murroksessa”. Teoksessa Suhonen, Pertti (toim.), *Yleinen mielipide 1997*. Helsinki: Tammi.
- Borg, Sami (toim.) (2004): *Mahdollisuuksien maa. Kartoitusta ja puheenvuoroja suomalaisen kansalaisvaikuttamisen tutkimuksesta*. Oikeusministeriön julkaisuja 2004:10. Helsinki: oikeusministeriö.
- Borg, Sami (2005): *Kansalaisena Suomessa. Kansalaisvaikuttaminen Pohjoismaissa ja European Social Survey 2002*. Oikeusministeriön julkaisuja 2005:3. Helsinki: oikeusministeriö.
- Borg, Sami & Moring, Tom (2005): Vaalikampanja. Teoksessa Paloheimo, Heikki (toim.), *Vaalit ja demokratia Suomessa*. Helsinki: WSOY, 47–72.
- EVA (2003): *Vaatelias vaalikansa. Raportti suomalaisten asenteista 2003*. Helsinki: Elinkeinoelämän valtuuskunta.
- Grönlund, Kimmo, Paloheimo, Heikki ja Wass, Hanna (2005a): ‘Äänestysosallistuminen’. Teoksessa Paloheimo, Heikki (toim.), *Vaalit ja demokratia Suomessa*. Helsinki: WSOY, 119–146.
- Grönlund, Kimmo, Paloheimo, Heikki, Sundberg, Jan, Sänkiaho, Risto ja Wass, Hanna (2005b): Kiinnittyminen politiikkaan. Teoksessa Paloheimo, Heikki (toim.), *Vaalit ja demokratia Suomessa*. Helsinki: WSOY, 88–118.
- Helander, Voitto (1993): ”Nuorten järjestelmäkiinnittyminen”. *Politiikka* 1/1993, 15–30.
- Jääsaari, Johanna ja Martikainen, Tuomo (1991): *Nuorten poliittiset valinnat. Tutkimus nuorten aikuisten poliittisesta suuntautumisesta pääkaupunkiseudulla*. Helsinki: Gaudeamus.
- Martikainen, Tuomo (1988): *Puuttuva punainen viiva*. Helsinki: Tilastokeskus.
- Martikainen, Tuomo ja Wass, Hanna. (2002): *Äänettömät yhtiömiehet. Tutkimus osallistumisesta vuosien 1987 ja 1999 eduskuntavaaleihin*. Vaalit 2002, 1. Helsinki: Tilastokeskus.
- Paloheimo, Heikki (toim.) (2005): *Vaalit ja demokratia Suomessa*. Helsinki: WSOY
- Paloheimo, Heikki (2005): Puoluevalinnan tilannetekijät. Teoksessa Paloheimo, Heikki (toim.), *Vaalit ja demokratia Suomessa*. Helsinki: WSOY, 202–228.
- Pesonen, Pertti, Sänkiaho, Risto ja Borg, Sami (1993): *Vaalikansan äänivalta. Tutkimus eduskuntavaaleista ja valitsijakunnasta Suomen poliittisessa järjestelmässä*. Porvoo Helsinki Juva: WSOY.
- Ruostetsaari, Ilkka (2005): *Toimenkuva katoamassa vai ”valoa ikkunassa”? Paikallisen poliittisen järjestötoiminnan tila Suomessa*. Oikeusministeriön julkaisuja 2005:10. Helsinki: oikeusministeriö.
- Sundberg, Jan (2003): *Parties as organized actors. The transformation of the Scandinavian three-front parties*. Commentationes scientiarum socialium 61. Helsinki: Suomen tiedeseura.

KIMMO GRÖNLUND

5 Osallistuva demokratia

Johdanto

Demokratia nojaa kansalaisten poliittiseen osallistumiseen. Joukko-osallistuminen ilmenee laajimmin yleisissä vaaleissa, joissa äänestäjät ottavat kantaa puolueiden ja ehdokkaiden esittämille politiikkavaihtoehdoille. Äänestämällä kansalaiset osoittavat myös epäsuoraa tukeaan koko poliittiselle järjestelmälle (Topf 1995, 27). Monet demokratiateoreetikot ovat olleet huolissaan sekä edustuksellisen demokratian tarjoamista vähäisistä osallistuvan vaikuttamisen mahdollisuuksista että viime vuosikymmenten aikana vallinneesta osallistumisen laskevasta trendistä nk. vanhoissa demokratioissa (Barber 1984, Dahl 1989, Mannin 2002). Edustuksellista demokratiaa on siis arvioitu kriittisesti toisaalta *normatiiviselta* kannalta ja toisaalta *käytännön* näkökulmasta. Tässä luvussa tarkastellaan sitä, miten suomalaiset osallistuvat poliittis-yhteiskunnallisesti perinteisen vaali- ja puolueosallistumisen lisäksi. Lisäksi pyritään vastaamaan kysymykseen, kuinka valmiita ja pystyviä suomalaiset ovat hyödyntämään uusia, lähinnä välittömään demokratiaan liittyviä kanavia.

Osallistuva demokratia on käsite, jota erityisesti amerikkalainen politiikan tutkija Benjamin Barber on tehnyt tunnetuksi. Kuten käsitteestä käy ilmi, osallistuva demokratia perustuu kansalaisten omaan poliittiseen osallistumiseen. Osallistuvaa demokratiaa ei kuitenkaan tarvitse nähdä välillisen demokratian vastakohtana eli välittömänä demokratiana. Se on pikemminkin edustuksellisen demokratian muoto, jossa kansalaiset ottavat osaa poliittiseen päätöksentekoon muutenkin kuin vaalien yhteydessä. Kirjassaan ”Strong democracy” (1984) Barber polemisoi erityisesti vahvan demokraattisen keskustelun puolesta. Tällä hän tarkoittaa sellaista tasavertaisten kansalaisten välistä keskustelua, jonka tarkoituksena ei ole pelkkä omien intressien ajaminen puheen välityksellä, vaan myös toisten argumenttien kuunteleminen. Poliittinen keskustelu on siis osallistuvan demokratian kannalta tärkeä

lähtökohta. ”Kunnon demokraatti” on puhuja ja kuuntelija, joka käyttää sekä tunnepitoisia että kognitiivisia keinoja (emt. 173–176).

Kuten edellisessä luvussa kävi ilmi, Suomessa on vallinnut viimeistään 1980-luvun lopulta alkaen heikkenevän puolue- ja äänestysosallistumisen suuntaus. Länsimaissa on havaittu myös muun järjestäytyneen yhdistystoiminnan vähentyneen. Amerikkalaisessa kontekstissa erityisesti Robert Putnam (2000) on ollut huolissaan järjestötoiminnan näivettymisestä ja sen vaikutuksesta yhteiskunnalliselle toiminnalle. Toisaalta esimerkiksi Pippa Norris (2002) on huomauttanut, että perinteisen järjestötoiminnan väheneminen ei välttämättä merkitse kansalaisten vähäisempää sosiaalista verkostoitumista ja yhteiskunnallista osallistumista. Yksilötasolla poliittiset tavoitteet voivat olla aikaisempaa enemmän kansallisvaltion ulkopuolisia, joko ylikansallisia (EU) tai globaaleja (ympäristö, vapaakauppa). Lisäksi uuden informaatio- ja kommunikaatioteknologian, lähinnä Internetin ja langattomien puhelinten, välityksellä on mahdollista organisoida suuriakin poliittisia ja yhteiskunnallisia liikkeitä (Castells et al. 2005).

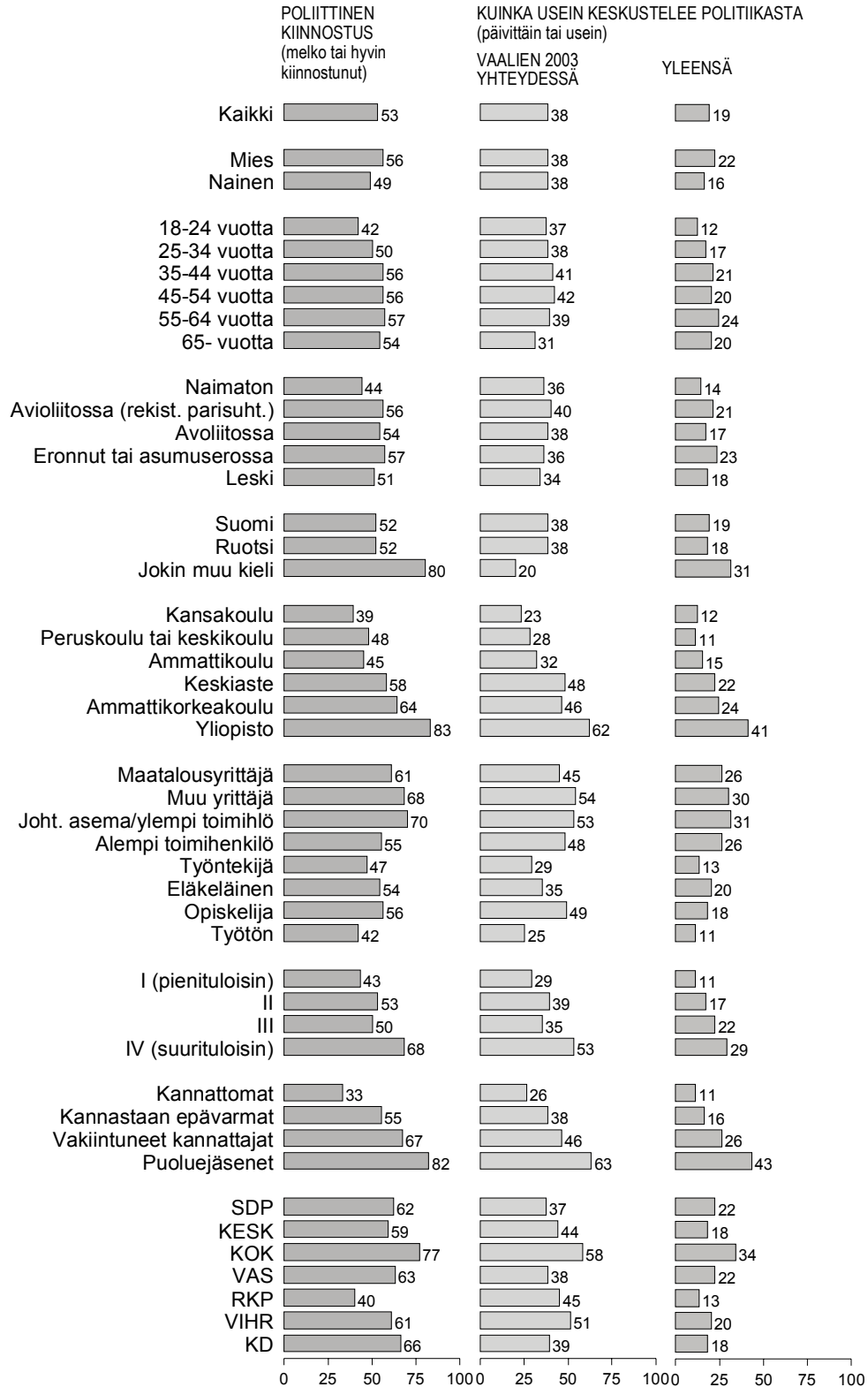
Poliittinen kiinnostus ja keskustelu

Miten suomalaiset sitten osallistuvat politiikkaan puolue toiminnan ja äänestämisen ulkopuolella? Aloitamme tarkastelun kansalaisten poliittisesta kiinnostuksesta ja keskustelusta, joka on osallistuvan demokratian peruskivi. Aineistona on vuoden 2003 eduskuntavaalien jälkeen kerätty käyntihaastattelu, joka tavoitti lähes 1300 satunnaisotannalla valittua äänestysikäistä vastaajaa. Emme puutu suomalaisten poliittisen kiinnostuksen pitkän aikavälin kehitykseen ja kansainvälisiin vertailuihin, joita käsitellään myöhemmin tässä kirjassa Heikki Paloheimon artikkelissa.

Kuviossa 5.1 vertaillaan sekä poliittista kiinnostuneisuutta että poliittisen keskustelun yleisyyttä eri demografisissa ja sosioekonomisissa ryhmissä. Siihen on koottu politiikasta melko tai hyvin kiinnostuneiden osuus ja politiikasta päivittäin tai usein keskustelevat kansalaiset.¹

Kuvio 5.1.

POLIITTINEN KIINNOSTUS JA KESKUSTELU VÄESTÖRYHMITÄIN SUOMESSA (%).



Lähde: Eduskuntavaalitutkimus 2003 (FSD1260)

Kuvion perusteella vähän yli puolet suomalaisista on melko tai hyvin kiinnostuneita politiikasta, miehet hieman kiinnostuneempia kuin naiset. Myös iän myötä kiinnostus politiikkaan kasvaa, tosin yli 64-vuotiaiden keskuudessa kiinnostus kääntyy jälleen hienoiseen laskuun. Siviilisäädyn mukainen kiinnostuksen vaihtelu heijastelee vastaajien elämäntilanteen ja iän yhteyksiä. Näin ollen naimattomien kiinnostus politiikkaa kohtaan on vähäisintä ja parisuhteissa elävät sekä eronneet ovat eniten kiinnostuneita. Eronneiden kiinnostus politiikkaa kohtaan on sikäli mielenkiintoinen havainto, että heidän keskuudessaan äänestämisen on kuitenkin muita ryhmiä vähäisempää (Martikainen & Wass 2001). Suomalaisen äidinkielellä ei ole vaikutusta poliittiseen kiinnostuneisuuteen, ryhmää ”jokin muu kieli” lukuun ottamatta. Tässä ryhmässä poliittinen kiinnostus näyttää olevan suurta. Tosin ryhmän pienehkö koko (25 vastaajaa) otoksessa heikentää tuloksen luotettavuutta.

Koulutuksella ja ammatilla on sen sijaan selkeä yhteys poliittiseen kiinnostukseen. Koulutuksen myötä kiinnostus kasvaa. Kun pelkän kansakoulun käyneistä vain kaksi viidestä on kiinnostunut politiikasta, kiinnostuneiden osuus on kaksinkertainen yliopistokoulutuksen hankkineiden keskuudessa. Ammattiryhmistä eniten kiinnostusta politiikkaan on johtavassa asemassa olevilla ja ylemmillä toimihenkilöillä, yrittäjillä ja maatalousyrittäjillä, kun taas työntekijät ja työttömät ovat vähiten kiinnostuneita politiikasta. Koulutus ja ammatti vaikuttavat poliittiseen kiinnostukseen, eikä siksi ole yllätys, että kotitalouden tulotasolla on samansuuntainen vaikutus. Odotettua on myös, että puolueisiin samastuvat ovat politiikasta kaikkein eniten kiinnostuneita. Puolueittain tarkasteltuna mielenkiintoisin havainto lienee Ruotsalaisen kansanpuolueen kannattajien muiden puolueiden kannattajia selvästi vähäisempi kiinnostus politiikkaa kohtaan. Tämä on varmasti osaltaan osoitus RKP:n vahvasta asemasta ruotsinkielisen väestön keskuudessa: jos vaaleissa koetaan olevan vain yksi varteenotettava puoluevaihtoehto, ei politiikkaan ole tarvetta perehtyä syvemmin.

Kuvion 5.1 perusteella Suomesta löytyy melko selkeä yhteys poliittisen kiinnostuksen ja poliittisen keskustelun välillä. Ahkerimmin osallistuvan demokratian perustana olevaa poliittista keskustelua käyvät korkeasti koulutetut ja eniten ansaitsevat suomalaiset. Sen sijaan sukupuoli ja ikä vaikuttavat vähemmän keskustelun tiheyteen niin vaalien yhteydessä kuin niiden välillä. Kaiken kaikkiaan vaalien läheisyydessä poliittinen keskustelu on paljon tavallisempaa kuin muina aikoina. Tämä näkyy myös siinä, että vaalien välillä miesten ja naisten sekä eri-ikäisten äänestäjien poliittisen kiinnostuksen ja keskustelun

välillä on suurempi yhteys kuin vaalien yhteydessä. Samanlainen havainto koskee siviilisäätyä ja myös puoluesamastumisen aste lisää poliittista keskustelua. Eniten poliittisia keskusteluja käyvät puoluejäseneet; myös puolueiden uskolliset kannattajat ovat muita äänestäjiä ahkerampia keskustelijoita. Puolueittain on eroja lähinnä vaalien ulkopuolisena aikana käytävän keskustelun suhteen. Vain joka kahdeksas RKP:n kannattaja keskustelee politiikasta usein kun taas kokoomuslaisista jopa noin kolmannes. Muiden puolueiden kannattajat asettuvat tälle välille.²

Politiikan päiväjärjestykseen vaikuttaminen

Vaikka kansalaisten poliittinen mielenkiinto ja siitä kumpuava yhteiskunnallinen keskustelu onkin demokratian kannalta tärkeää, ei pelkkä keskustelu välttämättä näy harjoitettavan politiikan sisällössä. Barberin mukaan osallistuvan demokratian kannalta onkin tärkeää, että kansalaiset voivat vaikuttaa myös poliittisen järjestelmän agendaan eli päiväjärjestykseen ja asialistaan. ”Vahvan poliittisen keskustelun agenda on ennen kaikkea sen agenda”, sanoo Barber (1984, 182). Tällä hän tarkoittaa erityisesti sitä, että poliittisessa päätöksenteossa valtaa käyttävät ne, jotka sanelevat käsiteltävien asioiden järjestyksen ja sanamuodot. Tyypillisenä agendan ”manipulointina” voidaan pitää kansanäänestysten ajankohtia ja niissä esitettävien kysymysten muotoilua. Euroopan unioniin liittymisestä pidetyt kansanäänestykset 1994 järjestettiin järjestyksessä Itävalta, Suomi, Ruotsi ja Norja. Järjestystä on kutsuttu ”melkein toimivaksi dominoteoriaksi” (Jahn & Storsved 1995). Aina eliitin agendamaniipulaatio ei kuitenkaan onnistu. Esimerkiksi norjalaiset ovat äänestäneet jo kahdesti Euroopan unioniin liittymistä vastaan, 1972 (silloinen Euroopan talousyhteisö) ja viimeksi juuri 1994.

Miten suomalaiset sitten pyrkivät vaikuttamaan poliittiseen agendaan ja päätöksentekoon? Vuoden 2003 eduskuntavaalien käyntihaastattelututkimuksessa kysyttiin kahdeksaa eri suoran vaikuttamisen tapaa: (A) kuinka valmiita suomalaiset ovat kirjoittamaan yleisönosastoon; (B) ottamaan yhteyttä poliittisiin päätöksentekijöihin; (C) kirjoittamaan nimensä vetoomuksiin; (D) osallistumaan boikottiin, maksu- tai ostolakkoon; (E) osallistumaan rauhanomaisiin mielenosoituksiin; (F) osoittamaan kansalaistottelemattomuutta; (G) osallistumaan mielenosoituksiin, joissa on aiemmin ilmennyt väkivaltaisuutta sekä (H) käyttämään väkivaltaa poliittisten päämäärien edistämiseksi. (Taulukko 5.1.)

Taulukko 5.1.

SUORA POLIITTINEN OSALLISTUMINEN VÄESTÖRYHMITTÄIN SUOMESSA (%).

- A Kirjoittaa yleisönosastoon
 B Ottaa yhteyttä poliittisiin päätöksentekijöihin
 C Kirjoittaa nimenne vetoamuksiin
 D Osallistua boikottiin, maksu- tai ostolakkoon
 E Osallistua rauhanomaisiin mielenosoituksiin
 F Osoittaa kansalaistottelemattomuutta
 G Osallistua mielenosoituksiin, joissa aiemmin on ilmennyt väkivaltaisuuksia
 H Käyttää väkivaltaa poliittisten päämäärien edistämiseksi

	A	B	C	D	E	F	G	H	(N)
Kaikki	75	70	80	58	50	16	5	3	735
Mies	75	74	80	57	48	19	7	4	357
Nainen	76	67	79	59	53	14	3	1	378
18-24 vuotta	81	62	92	57	60	16	8	2	84
25-34 vuotta	89	71	92	74	61	24	5	4	113
35-44 vuotta	82	82	88	70	60	22	5	4	131
45-54 vuotta	79	74	84	61	56	21	8	5	141
55-64 vuotta	69	74	74	59	47	14	2	1	140
65- vuotta	56	57	54	28	22	2	2	1	126
Naimaton	84	64	87	60	62	22	6	4	140
Avoliitossa (rekist. parisuht.)	73	74	78	58	48	14	4	2	352
Avoliitossa	82	69	87	64	49	19	1	1	95
Eronnut tai asumuserossa	76	75	76	61	51	18	6	3	93
Leski	55	53	63	33	37	8	10	8	51
Suomi	76	71	81	57	50	16	5	2	670
Ruotsi	66	66	63	53	54	16	4	3	134
Kansakoulu	54	52	57	27	25	8	4	4	115
Peruskoulu tai keskikoulu	80	65	78	62	51	15	10	8	79
Ammattikoulu	74	71	82	57	47	18	5	2	198
Keskiaste	84	74	89	70	62	19	4	2	208
Ammattikorkeakoulu	79	77	75	49	56	16	7	2	57
Yliopisto	86	87	87	76	59	17	1	-	78
Maatalousyrittäjä	64	84	96	56	54	28	8	8	25
Muu yrittäjä	64	71	79	62	65	24	9	3	33
Joht. asema/ylempi toimihlö	82	83	82	59	49	14	-	-	77
Alempi toimihenkilö	79	77	87	68	56	15	4	2	97
Työntekijä	79	63	86	63	58	24	7	4	168
Eläkeläinen	63	63	63	39	35	6	4	2	191
Opiskelija	86	74	91	70	62	21	8	5	77
Työtön	84	74	82	64	46	14	-	2	51
I (pienituloisin) neljännes	74	64	78	54	53	18	7	4	166
II neljännes	73	70	78	51	48	13	2	2	165
III neljännes	74	69	78	65	46	18	7	4	191
IV (suurituloisin) neljännes	78	78	85	62	54	13	2	1	174
Kannattomat	74	61	76	57	47	15	4	3	194
Kannastaan epävarmat	75	67	83	61	54	16	3	3	232
Vakiintuneet kannattajat	77	75	78	56	51	18	7	3	244
Puoluejäseneet	74	89	88	58	45	12	5	5	65
SDP	74	67	77	60	52	15	5	4	142
KESK	72	78	79	47	37	12	2	3	114
KOK	84	85	88	51	35	10	5	2	81
VAS	89	75	95	82	82	30	11	7	44
RKP	67	63	67	52	56	7	-	-	27
VIHR	88	81	92	85	92	36	7	2	59
KD	76	77	86	58	64	7	5	-	45

Ruotsinkielisten ja RKP:n kannattajien sisäiset jakaumat on laskettu ilman kieliainotusta, joka kokonaisotoksessa muuntaa ruotsinkielisten osuuden heidän todellista väestöosuuttaan vastaavaksi.

Eduskuntavaalitutkimus 2003 (FSD1260)

Nämä kysymykset esitettiin tutkimuksen nk. perävaunulomakkeessa, jonka vastaajat täyttivät käyntihaastattelun jälkeen ja palauttivat postitse. Perävaunuun vastasi 753 henkilöä eli 59 prosenttia haastatelluista. Edellisellä sivulla taulukossa 5.1 esitetään suomalaisten suoran osallistumisen yleisyys ja valmius. Taulukkoon on yhdistetty sekä osallistujat että ne, joilla on valmius osallistua.³

Suomalaiset pyrkivät vaikuttamaan poliittiseen päätöksentekoon erityisesti vetoomuksin, yleisönosastokirjoituksin ja suorien kontaktien poliitikkoihin. Myös boikotit, maksu- ja ostolakot sekä rauhanomaiset mielenosoitukset ovat osallistumismuotoja, joihin vähintään puolet suomalaisista on joko osallistunut tai on valmis osallistumaan. Kansalaistottelemattomuus on laittomista osallistumismuodoista yleisin, 16 prosenttia on valmis käyttämään sitä vaikuttamiskeinona. Sen sijaan osallistuminen tai valmius väkivaltaisiin osallistumismuotoihin ovat todellinen marginaali-ilmiö Suomessa, niillä ei ole sanottavaa kannatusta.

Kun tarkastellaan suoran osallistumisen yleisyyttä eri väestöryhmissä, sukupuolten välillä ei ole merkittäviä eroja. Sen sijaan iällä on vaikutusta siten, että nuorimmat ikäryhmät ovat valmiimpia kirjoittamaan nimensä vetoomuksiin jonkun asian puolesta tai vastaan. Yleisönosastokirjoitukset ovat erityisesti nuorten aikuisten eli 25–34-vuotiaiden suosiossa. Sen sijaan suorat kontaktit poliittisiin päättäjiin ovat yleisimpiä varhaiskeski-ikäisten eli 35–44-vuotiaiden parissa. Heistä neljä viidestä on joko ottanut tai on valmis ottamaan yhteyttä poliitikkoihin. Vanhimmat ikäluokat eivät juuri epäsovinnaisista osallistumismuodoista perusta. Esimerkiksi rauhanomaiset mielenosoitukset houkuttavat vain yhtä viidenestä heistä, kun taas kolme viidestä alle 45-vuotiaasta pitää mielenosoituksia vähintään mahdollisena osallistumismuotona. Siviilisäätyn mukaan eroteltuina erot ovat vähäisiä, leskien ryhmä erottuu kuitenkin kauttaaltaan vähäisemmän osallistumisvalmiutensa vuoksi.

Äidinkielen mukaisia eroja voidaan perävaunuaineiston pienen havaintomäärän perusteella tarkastella vain suomen- ja ruotsinkielisten välillä. Tämän mukaan suomenkieliset ovat hieman valmiimpia kirjoittamaan yleisönosastoihin ja laittamaan nimensä vetoomuksiin. Koulutus ja ammatti vaikuttavat suoraan poliittiseen osallistumiseen samalla tavoin kuin poliittiseen kiinnostukseen ja keskusteluun taulukossa 5.1. Yli 80 prosenttia korkeasti koulutetuista, johtavassa asemassa olevista ja ylemmistä toimihenkilöistä ilmaisee valmiuten-

sa kirjoittaa yleisönosastoon, ottaa yhteyttä poliitikkoihin ja kirjoittaa nimensä vetoomuksiin. Ero on suuri verrattaessa valmiutta pelkän kansakoulun käyneisiin, joista vain runsaat puolet haluaa käyttää näitä keinoja.

Kaiken kaikkiaan koulutus määrää suoraa osallistumista sillä tavalla, että pääsääntöisesti kaikki mitatut osallistumismuodot houkuttavat sitä enemmän, mitä enemmän vastaajalla on koulutusta. Joitakin poikkeuksiakin on. Perus- tai keskikoulun käyneiden keskuudessa on jonkin verran keskimääräistä enemmän valmiutta käyttää väkivaltaa poliittisten päämäärien saavuttamiseksi. Missään ryhmässä ei väkivallan mahdollisuus silti nouse kymmenystä korkeammalle, mikä osoittaa epäsuorasti luottamusta nykydemokratian mekanismeihin. Yrittäjät ja eläkeläiset ovat haluttomimpia kirjoittamaan yleisönosastoihin, samalla kuitenkin erityisesti maatalousyrittäjät ottavat halukkaasti yhteyttä poliitikkoihin ja kirjoittavat nimensä vetoomuksiin. Kaikkien yrittäjien keskuudessa neljännes on valmis osoittamaan kansalaistottelemattomuutta. Tältä osin kaikki toimihenkilöt ja johtajat ovat itse asiassa poliittisesti passiivisempia. Ilmiö voi olla osoitus sekä paremmista oloista että virkamieskunnan maltillisemmasta poliittisesta perinteestä.

Tulotason mukaiset erot tukevat edelleen kuvaa siitä, että mitä vahvemmat sosioekonomiset resurssit ihmisellä on, sitä enemmän hänellä on valmiutta pyrkiä vaikuttamaan politiikassa. Suurin ero piirtyy eniten ansaitsevan neljänneksen ja muiden kotitalouksien välille. Poikkeuksena ovat mielenosoitukset ja kansalaistottelemattomuus, joiden suhteen eroja ei ole. Se, että tulot ja koulutus lisäävät poliittista osallistumista Suomessa ei sinällään ole mikään yllätys. Jo Anthony Downs (1957) kirjoitti rationaalisen valinnan perusteokseensa äänestämiseen liittyvien kustannusten suhteellisuudesta (tiedon hankkiminen, päätöksen tekeminen, äänestyspaikalle siirtyminen ym.). Mitä enemmän ihmisellä on resursseja, sitä vähemmän osallistuminen maksaa hänelle suhteellisesti tarkasteltuna. Pippa Norris (2000) käyttää puolestaan termiä *virtuous circle* kuvaamaan tietojen ja taitojen kumulointumista hyväosaisille. Tällä hän tarkoittaa sitä, että sekä hyväosaisuus että hyvät tiedot ja taidot lisäävät todennäköisyyttä yhteiskunnalliseen osallistumiseen, mikä lisää entisestään tällaisten aktiivisimpien osallistujien tietoja, taitoja ja sosiaalisia yhteyksiä. Tiedot ja taidot karttuvat matkan varrella, ja joille kuille osallistumisesta muodostuu myönteinen tapa.

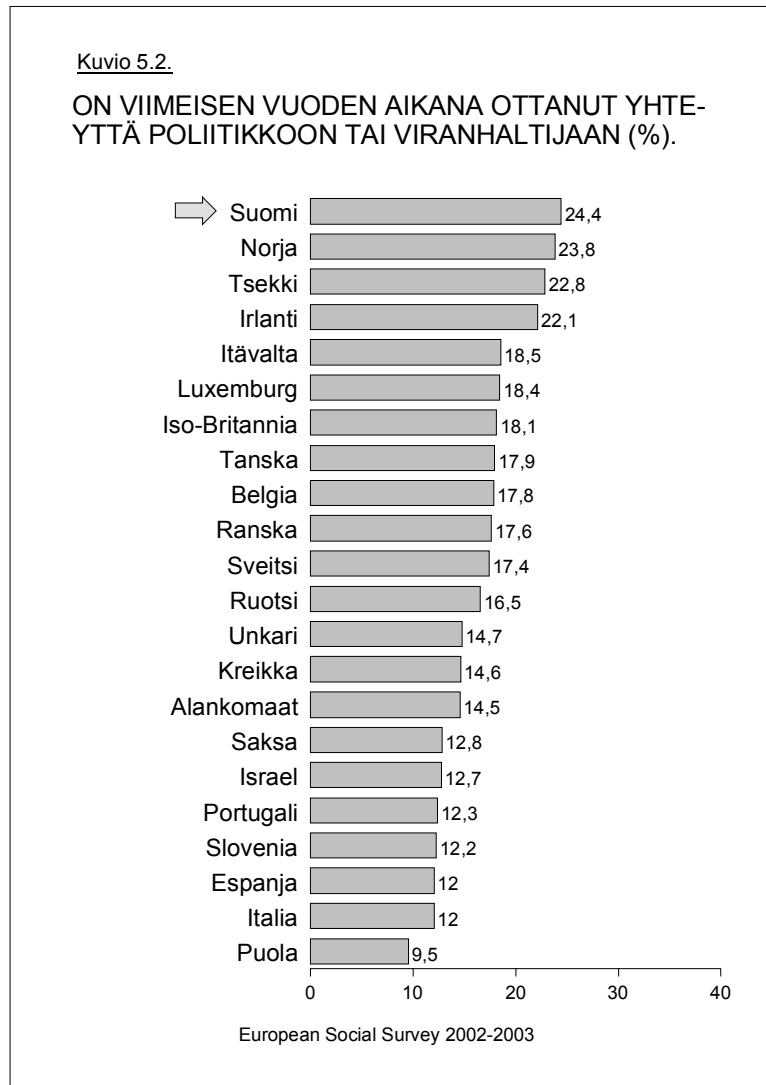
Puoluesamastumisen aste ei sinällään näytä selittävän suoraa osallistumista (taulukko 5.1). Sen sijaan eri puolueiden uskollisten kannattajien osallistumisprofiileissa on eroja. Vihreiden kannattajat ovat muita valmiimpia suoraan osallistumiseen. Jopa kansalaistottelemattomuus houkuttelee yli kolmannesta vihreistä, kun esimerkiksi kokoomuksen ja RKP:n kannattajista harvempi kuin joka kymmenes on valmis samaan. Rauhanomaisiin mielenosoituksiin ja vetoomuksiin ovat valmiita lähes kaikki vihreät, ja muidenkin puolueiden kannattajat laittavat yleensä nimensä vetoomuksiin. Kaikkiaan mielenosoitukset houkuttavat eniten vasemmistoa vihreiden ohella. Kolmen suurimman puolueen kannattajien keskuudessa osallistumisprofiili on samansuuntainen, vaikka tasoissa onkin hieman eroja. SDP:n kannattajille on jonkin verran vieraampaa ottaa suoraan yhteyttä poliittisiin päätöksentekijöihin kuin keskustan ja erityisesti kokoomuksen kannattajille. Sen sijaan boikotit ja maksulakot sekä mielenosoitukset joukkovoiman ilmentymänä ovat sosiaalidemokraateille suurten porvaripuolueiden kannattajia houkuttelevampia. Väkivaltaista toimintaa ei kannateta minkään puolueen kannattajien keskuudessa.⁴

Suomi eurooppalaisessa vertailussa

Ovatko yllä kuvatut suomalaisten poliittiset toimintamuodot sitten todellista politiikan asialistaan vaikuttamista? Vastausta tähän kysymykseen voi etsiä monella tapaa. Ensinnäkin voimme vertailla suomalaisten suoran vaikuttamisen tasoa muihin maihin. Toiseksi voimme tarkastella kansalaisten kokemaa järjestelmän responsiivisuuden astetta. Responsiivisuudella tarkoitetaan lähinnä sitä, miten hyvin kansalaisten mielipiteet otetaan huomioon harjoitetussa politiikassa. Kolmanneksi on mahdollista tarkastella kansalaisten omaa halua päättää politiikan sisällöistä suoraan esimerkiksi kansanäänestysten avulla. Barberin osallistuva demokratia nojaa osittain myös suoran demokratian periaatteille, edustuksellista järjestelmää täydentäen (1984, 281–289). Neljänneksi, ja suoraan kolmanteen ulottuvuuteen liittyen, voimme mitata kansalaisten poliittisia tietoja ja pyrkiä sitä kautta arvioimaan heidän kykyjään osallistua poliittiseen päätöksentekoon.

Tarkastelemme kuviossa 5.2 yhden vertailukelpoisen kysymyksen avulla sitä, miten suomalaisten suorat osallistumispyrkimykset suhteutuvat muiden maiden vastaaviin tietoihin. Käyttämämme materiaali on European Social Surveyn (ESS) ensimmäinen aalto, joka kerättiin käyntihaastatteluna talven 2002–2003 aikana 22 maassa. Kuviossa on maittain

eriteltynä niiden osuus, jotka ovat ottaneet kyselyä edeltävän vuoden aikana yhteyttä poliittikkoon tai viranhaltijaan.⁵

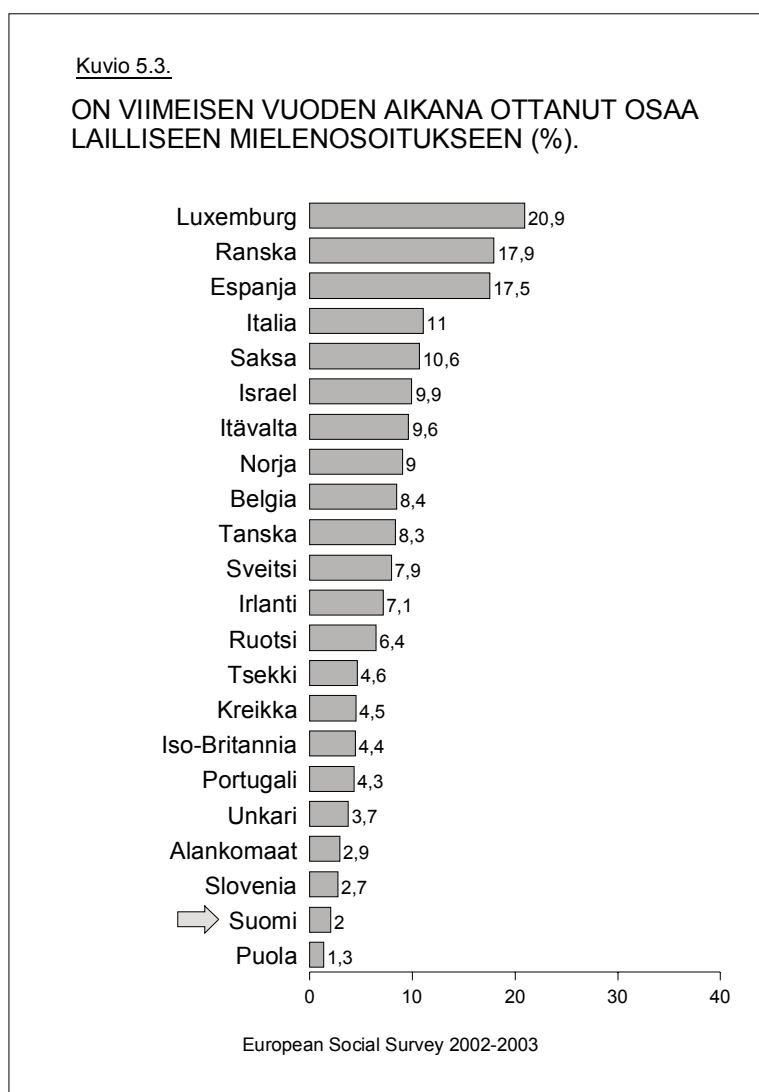


ESS:n mukaan suomalaiset ja norjalaiset ovat ottaneet useimmin yhteyttä poliittisen järjestelmän luottamushenkilöihin ja viranhaltijoihin. Suomessa ja Norjassa lähes neljännes on toiminut näin, kun taas tässä suhteessa passiivisimmista puolalaisista harvempi kuin joka kymmenes. Suomen osalta selitystä korkeaan sijoitukseen voitaneen etsiä ainakin vaalijärjestelmästä, jossa kansalaiset äänestävät vaaleissa suoraan ehdokasta. Tämä luo mahdollisuuden henkilökohtaiseksi koettuun äänestäjä-edustajasuhteeseen.

Myös Tsekki ja Irlanti ovat aktiivisia maita. Sen sijaan vähiten kontakteja on Puolan jälkeen ryhmässä, johon kuuluvat Espanja, Italia, Slovenia, Portugali, Israel ja Saksa. Huikea

ero Suomen kohdalla kuvion 5.2 (24 %) ja taulukon 5.1 (70 %) välillä johtuu kysymyksen ja operationalisoinnin eroista. Kun taulukossa 5.2 mitataan sekä toimintaa että valmiutta, on kuvion 5.2 kysymys rajattu osallistumiseen viimeisen vuoden aikana. Kaiken kaikkiaan suorat yhteydenotot poliittisen osallistumisen muotona eivät ole kovin yleisiä Euroopassa.

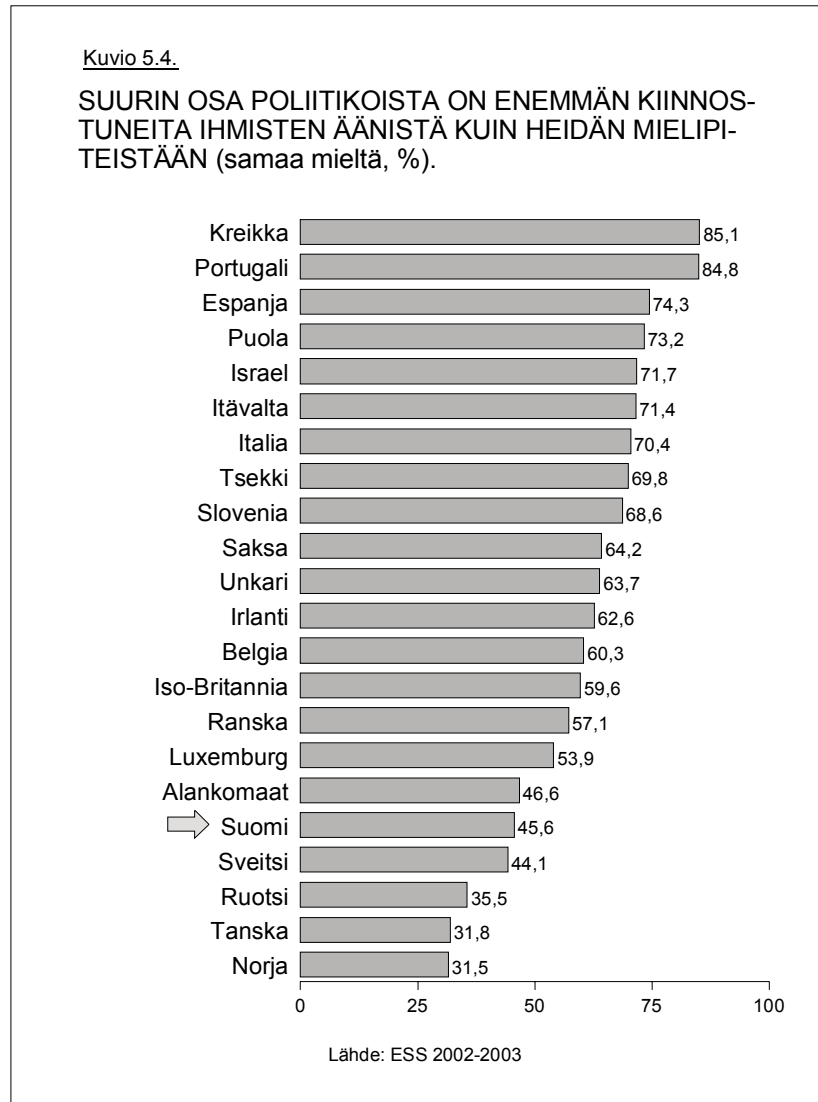
Otamme vielä vertailuun toisen osallistumismuodon, jota jo selvitettiin taulukossa 5.1 Suomen osalta. Kuviossa 5.3 verrataan Euroopan maita sen mukaan, kuinka moni niiden kansalaisista on osallistunut lailliseen rauhanomaiseen mielenosoitukseen kysymystä edeltävän vuoden aikana.



Tässä vertailussa suomalaiset kuuluvat Euroopan laiskimpiin osallistujiin heti puolalaisten jälkeen. Sen sijaan Luxemburgissa yli viidennes ilmoittaa osallistuneensa mielenosoitukseen, Ranskassa ja Espanjassakin lähes viidennes. Italiassa, Saksassa ja Israelissa mielenosoittajia on noin kymmenen prosenttia. Pohjoismaista aktiivisimmin yhteyttä ottaneet norjalaiset ja suomalaiset ovat nyt siis selkeästi passiivisempia tässä suhteessa: kuulumme hollantilaisten ja entisten kommunistimaiden Puolan, Slovenian ja Unkarin kanssa samaan sarjaan.

Suomessa on siis todellista valmiutta osallistua politiikkaan suoraan, ja käytännössä otamme yhteyttä poliitikkoihin tai virkamiehiin muita enemmän. Suomalaisten osallistuminen on kaiken kaikkiaan varsin sovinnasta, eivätkä mielenosoitukset kuulu tavallisesti repertuaariin. Toisaalta taulukon 5.1 mukaan emme sulje pois suoriakaan vaikutusmahdollisuuksia. Vähäinen käytännön mielenosoitusherkkyys voidaan myös tulkita suurten konfliktien puuttumiseksi maassamme. Lisäksi ristiriitoja ratkotaan muulla tavoin kuin aktiivisin mielenilmauksin. Puolassa taas vallitsee pikemminkin poliittinen ja yhteiskunnallinen apatia, mikä käy ilmi verrattaessa tuloksia tämän kirjan sosiaalista pääomaa käsittelevään lukuun. Siinä todetaan sekä järjestöosallistumisen että ihmisten välisen luottamuksen olevan alhaisella tasolla Puolassa. Lisäksi Puolan äänestysvilkkaus on alhaisinta Euroopassa.

Kun poliittiseen agendaan vaikuttamisen onnistumista arvioidaan responsiivisuuden kautta, yksinkertaisin tapa on mitata kansalaisten mielipidettä siihen, miten hyvin poliittinen järjestelmä kuulee heitä. Kuviossa 5.4 vertaillaan ESS-maita sen mukaan, miten paljon kansalaiset kokevat poliitikkojen olevan kiinnostuneita heidän mielipiteistään.⁶

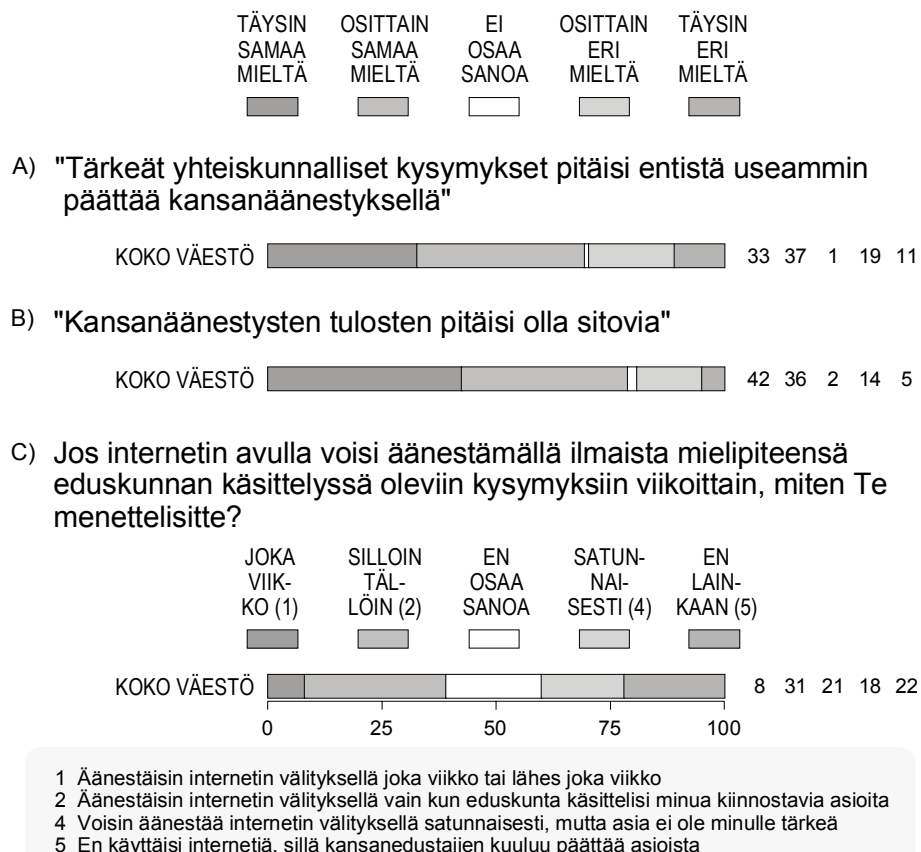


Kreikkalaiset ja portugalilaiset ovat lähes yksimielisiä siitä, että poliitikkoja kiinnostavat vain kansalaisten äänet, eivät heidän mielipiteensä. Myös Espanjassa, Puolassa, Israelissa, Itävallassa ja Italiassa yli 70 prosenttia pitää poliitikkoja enemmän valtaa etsivinä kuin kansan mielipidettä kuuntelevina. Sen sijaan Ruotsissa ja erityisesti Tanskassa ja Norjassa poliitikkovastaiset mielialat ovat selvästi vähemmistössä: vain kolmannes pitää poliitikkoja ensisijaisesti äänten kalastelijoina. Myös Alankomaat, Suomi ja Sveitsi ovat maita, joissa tällainen poliitikkovastaisuus on vähemmistön mielipide. Ehkä selitystä voidaan hakea maiden vaalijärjestelmästä ja poliittisesta kulttuurista. Kaikissa näissä maissa, joissa poliitikkojen responsiivisuutta arvostetaan, on suhteellinen vaalitapa ja ainakin jossain määrin konsensushakuinen poliittinen kulttuuri.

Kansalaisten valmiudet suoraan vaikuttamiseen

Suomi on siis eurooppalaisessa vertailussa ”hyvä” osallistuva demokratia, jossa politiikkavastaisuus ei ole kovin yleistä, valmius vaikuttaa politiikkaan on olemassa ja sitä käytetään esimerkiksi suurin kontaktein poliitikkoihin ja viranhaltijoihin. Käytännössä Suomessa puuttuvat joukkoja mobilisoivat konfliktit, mikä näkyy alhaisessa mielenosoitusluvussa. Toisaalta, kuten edellisestä luvusta kävi ilmi, meillä on länsieurooppalaisessa vertailussa alhainen äänestysvilkkaus. Kertoisiko se sitten suomalaisten halusta ja valmiudesta ottaa kantaa suoraan politiikan sisältöön? Kuviossa 5.5 esitetään vuoden 2003 vaalitutkimusaineiston perusteella mielipiteiden jakautuminen suoran vaikuttamisen keinoihin Suomessa.

Kuvio 5.5. SUORAN DEMOKRATIAN KANNATUS SUOMESSA (%).



Väittämistä kaksi ensimmäistä on esitetty käyntihaastattelussa, kolmas väittämä on esitetty tutkimuksen perävaunuaineistossa.⁷ Kaiken kaikkiaan suomalaisilla on halua kansanäänestysten ahkerampaan käyttöön. Kolmannes on täysin samaa mieltä sen kanssa, että tärkeät yhteiskunnalliset kysymykset tulisi entistä useammin päättää kansanäänestyksellä, 70 prosenttia on täysin tai osittain samaa mieltä. Lisäksi suomalaisten suuri enemmistö haluaa muuttaa kansanäänestykset sitoviksi: yli kolme neljästä on täysin tai osittain samaa mieltä. Tässä on siis yksi suomalaisen demokraattisen järjestelmän kehittämismahdollisuus, jolla demokratian mekanismeja voidaan muokata kansalaisten tahtoa vastaaviksi.

Toisaalta sekä edustuksellisen ja suoran demokratian välinen suhde että niiden välinen työnjako tuntuvat tyydyttävän enemmistöä. Vaalitutkimuksen vastaajilta kysyttiin myös, miten usein he haluaisivat ottaa kantaa äänestämällä Internetin avulla eduskunnan kysymyksiin. Vain kahdeksan prosenttia on valmis tähän joka tai lähes joka viikko. Mutta kun laskemme yhteen ne, jotka äänestäisivät viikoittain ja ne jotka äänestäisivät vain silloin kun eduskunta käsittelisi heitä kiinnostavia asioita, on tämän uudenlaisen osallistuvan demokratian kannatus jo 40 prosenttia. Samaan aikaan runsas viidennes suomalaisista ei halua ottaa lainkaan kantaa eduskunnan käsittelyssä oleviin asioihin ja toinen viidennes ei osaa sanoa miten menettelisi. Silti on selvää, että suomalaiset haluavat enemmän suoraa demokratiaa, osa jopa viikoittaista vaikutusmahdollisuutta.

Millaiset valmiudet meillä sitten on päättää asioista suoraan? Poliitiikan tutkijat ovat yleensä sitä mieltä, että kansalaisilla tulee olla jonkinlaiset perusvalmiudet politiikkaan osallistumiselle (Berelson et al. 1954). Poliittinen pätevyys, poliittinen sofistikaatio ja poliittinen lukutaito ovat kaikki käsitteitä, jotka viittaavat kansalaisten poliittisiin tietoihin ja taitoihin (Luskin 1987, Lupia & McCubbins 1998, Kuklinski & Quirk 2001, Milner 2002). Poliittisella tiedolla on havaittu olevan selvä aktivoiva yhteys kansalaisten äänestämiseen. Vertailtavassa tutkimuksessa Grönlund (2003) havaitsi poliittisen tietotason olevan yksi tärkeimmistä äänestämisen todennäköisyyttä lisäävistä muuttujista. Myös Suomessa yhteys on erittäin selkeä, poliittisesti tietävät äänestävät paljon vilkkaammin kuin heikot tiedot omaavat kansalaiset (Grönlund et al. 2005, 128).

Edustuksellisessa demokratiassa kansalaisilta ei edellytetä informoitua mielipidettä jokaisesta ajankohtaisesta poliittisesta kysymyksestä, vaikkakin harkitun äänen antaminen vaa-

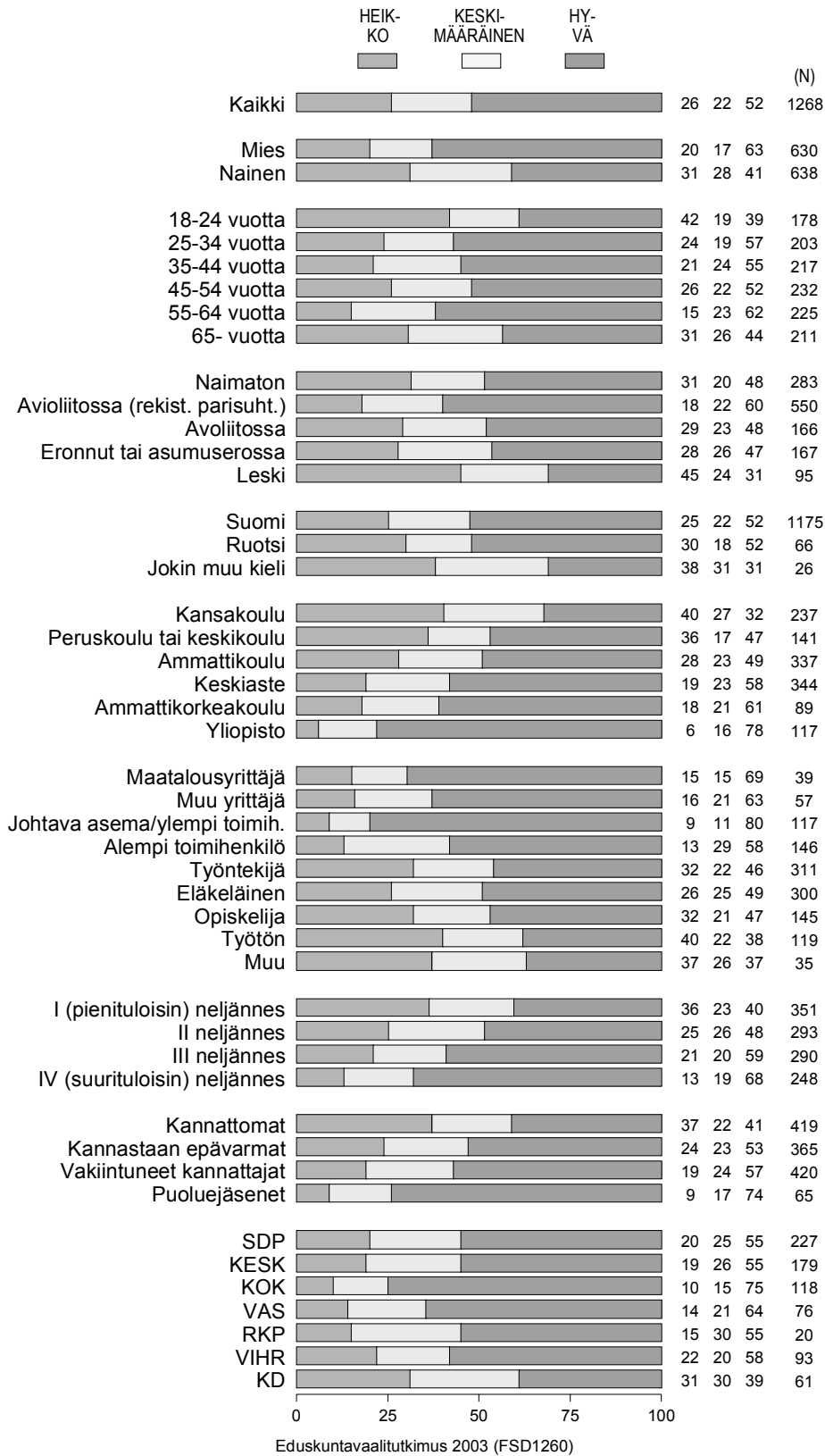
leissa perustuu aina jonkinasteiseen poliittiseen valvetuneisuuteen. Sen sijaan monet suoran demokratian instrumentit edellyttävät kansalaisilta tiedollisia ja kognitiivisia valmiuksia mielipiteen muodostamiseksi. On siis ainakin kaksi syytä tarkastella sitä, miten paljon kansalaiset politiikasta tietävät: ensinnäkin on tarpeen selvittää, kuinka paljon äänestäminen perustuu tietoon, ja toiseksi on tarpeen kartoittaa kansalaisten poliittista lukutaitoa osallistuvan demokratian kehittämisen kannalta. Lisäksi politiikkaa koskevien tietojen tutkimus on tärkeää yhteiskuntaopin ja kansalaiskasvatuksen kehittämisen kannalta (Barber 1984, Milner 2002).

Vuoden 2003 vaalitutkimuksessa suomalaisten poliittista tietotasoa mitattiin seitsemän kysymyksen avulla.⁸ Vaikka politiikan tutkimuksessa ei toistaiseksi olekaan yleisesti (kansainvälisesti) hyväksyttyä poliittisen tietotason mittaria, olisi tärkeää voida mitata erityyppistä poliittista tietoa: liittyen demokratian pelisääntöihin (esim. vaalijärjestelmä, parlamentarismi), politiikan toimijoihin (puolueet ja poliitikot) sekä toimijoiden politiikkaeroihin. Tähän ei kaikilta osin päästy Suomenkaan vuoden 2003 vaalitutkimuksessa. Toisaalta on myös havaittu, että käytännössä eri politiikan tietoulottuvuudet korreloivat keskenään vahvasti ja positiivisesti (Delli Karpini & Keeter 1993).

Suomalaiset ovat kaiken kaikkiaan poliittisesti tietäviä. Kaikkiin seitsemään kysymykseen vastasi oikein 20 prosenttia ja 32 prosentilla oli kuusi oikein. Hyvää tietotasoa kuvaa sekin, että vain yksi sadasta vastaajasta ei tiennyt oikeaa vastausta yhteenkään kysymykseen. Kuvioon 5.6 on jaoteltu tietotaso kolmijakoisena: seitsemään tai kuuteen kysymykseen oikein vastanneet ovat saaneet hyvät tiedot, viiteen oikein vastanneet keskimääräiset tiedot ja nollassa neljään oikein vastanneet heikot tiedot.

Kuvio 5.6.

POLIITTISEN TIEDON JAKAUTUMINEN ERI VÄESTÖRYHMISSÄ(%).



Aiemmassa tutkimuksessa on havaittu sukupuolten välillä olevan eroja poliittisen tietotason suhteen, miehet näyttävät tietävän politiikasta enemmän kuin naiset (Grönlund 2004, Luskin & Bullock 2004). On tosin väitetty, että noin puolet erosta johtuisi miesten suuremmasta taipumuksesta arvaamiseen (Mondak & Anderson 2004). Tässä yhteydessä ei ole tarkoituksenmukaista lähteä keskustelemaan erojen syistä. Sen sijaan näyttää siltä, että myös Suomessa miehet ovat naisia tietävämpiä politiikasta. Kun miehistä 63 prosentilla on politiikasta hyvä tietotaso, yltää vain 41 prosenttia naisista samaan. Itse asiassa sukupuolten välinen ero on samaa luokkaa kuin vähiten tietävän nuorimman ikäluokan ja tietävimmän eli työuransa loppuvaiheessa olevien yli 55-vuotiaiden. Siviilisäätö heijastelee puolestaan iän mukaisia eroja poliittisessä tiedossa: tietävimpiä ovat avioliitossa elävät suomalaiset. Suomen- ja ruotsinkielisten välillä ei ole suuria eroja poliittisen tietotason suhteen, ruotsinkielisissä on tosin hieman enemmän vähän politiikasta tietäviä. Ulkomaa-laistaustaiset suomalaiset tietävät muita vähemmän Suomen politiikasta. Tämä on tuskin yllättävää, mutta asettaa haasteita siirtolaisten integroimiselle myös poliittisesti suomalaiseen demokratiaan.

Edellä mainittu, Pippa Norrisin käyttämä käsite *virtuous circle* kuvaa hyvin myös suomalaisten koulutuksen, ammattiaseman ja tulotason yhteyttä poliittiseen lukutaitoon. Yhteys on selkeän lineaarinen eli hyväosaisuus ”kasaa” tietoja. Ehkä yllättävintä on opiskelijoiden heikko poliittinen tietotaso. Sinänsä tulos on odotettu erityisesti ikäryhmien välisten erojen perusteella, mutta kyseessä on kuitenkin ryhmä, joka opiskelee ja jonka pitäisi saada sitä kautta uutta tietoa myös yhteiskuntaan liittyvistä asioista. Ehkä tulos kertoo myös jotakin sukupolvien välisestä kuilusta suhtautumisessa perinteiseen politiikkaan. On lisäksi odotettua, että tiedot kasvavat puoluesamastumisen ja poliittisen valvutuneisuuden kautta. Puolueiden vakiintuneista kannattajista tietävimpiä ovat kokoomuksen ja vasemmistoliiton kannattajat. Suhteellisesti eniten heikon tietotason kannattajia on kristillisdemokraateilla.

Lopuksi

Edellä on tarkasteltu osallistuvaa demokratiaa lähinnä Benjamin Barberin viitekehyksen avulla. Luvun perusteella on piirtynyt kuva sekä suomalaisten valmiuksista osallistua politiikkaan että heidän käytännön osallistumisen asteestaan muihin eurooppalaisiin kansoihin verrattuna. Tulosten perusteella suomalaisten voi sanoa olevan osallistumiseltaan ja osal-

listumisvalmiuksiltaan melko hyvin varustautunut kansa, jonka sisällä on kuitenkin eroja suhtautumisessa demokratiaan. Barberilaisen ihanteen mukainen vahva osallistuva demokratia perustuu kansalaisten tasavertaisuuteen ja demokraattiseen keskusteluun. Siinä on myös vahvana elementtinä mahdollisuus vaikuttaa politiikan päiväjärjestykseen ja sisältöön. Suomi ei vielä kaikilta osin täytä näitä kriteereitä.

Tämänhetkinen suomalainen demokratia kaipaa uudistuskeskustelua. Suuri osa kansasta näyttää olevan melko tyytyväinen ja hyvin sopeutunut tämänhetkisiin osallistumismahdollisuuksiin, mutta enemmistöllä on samalla selkeä tahto lisätä suoraan demokratiaan perustuvia vaikutuskanavia.

Demokratiaindikaattoreita kehitettäessä on tärkeää tutkia myös sukupolvien välistä kuilua, joka tämänkin luvun tulosten perusteella näyttäisi Suomessa vallitsevan. Mikä on uusien sukupolvien osallistuvaa demokratiaa? Siihen pitäisi politiikan tutkijoiden pystyä vastaamaan sekä vanhojen että uusien demokratiaindikaattoreiden avulla. Myös uusien suomalaisten eli ulkomaalaistaustaisten kansalaisten integroiminen on tulevaisuuden haaste, johon indikaattoreiden kehittämisessä on erityistä syytä paneutua.

¹ Kysymykset ja vastausvaihtoehdot olivat seuraavat: (A) Kuinka kiinnostunut olette politiikasta? Hyvin kiinnostunut, jonkin verran kiinnostunut, vain vähän kiinnostunut, ei lainkaan kiinnostunut, ei osaa sanoa. (B) Maassamme käytiin hiljattain eduskuntavaalit. Kuinka usein vaalikampanjan aikana keskustelitte muiden ihmisten kanssa vaaleihin liittyvistä asioista? (C) Jos ei ajatella vaalien läheisiä aikoja, niin kuinka usein yleensä keskustelitte politiikasta muiden ihmisten kanssa? B- ja C-kysymysten vastausvaihtoehdot: päivittäin tai lähes päivittäin, usein, joskus, harvoin, en koskaan, ei osaa sanoa.

² Perussuomalaisten kanssa samastuvien joukko on liian pieni luotettavan arvion tekemiseksi.

³ Vastausvaihtoehdot olivat: olette tehnyt, ette ole tehnyt mutta saattaisitte tehdä, ette tekisi missään tapauksessa, en osaa sanoa.

⁴ Perussuomalaisten otos on niin pieni tässä perävaunulomakkeeseen perustuvassa taulukossa, että sen perusteella ei voi tehdä luotettavia johtopäätöksiä.

⁵ On olemassa erilaisia keinoja parantaa Suomen asioita tai estää asioiden kehittymistä huonoon suuntaan. Oletteko viimeisten 12 kuukauden aikana tehnyt mitään seuraavista: ”Ottanut yhteyttä poliitikkoon tai valtion tai kunnan virkamieheen?”, jne. Osuuksia laskettaessa data on painotettu ESS:n ohjeiden mukaisesti dweight-painokertoimella.

⁶ Kysymys kuului: ”Katsotteko, että poliitikot ovat pikemmin kiinnostuneita ihmisten äänistä kuin heidän mielipiteistään?” Vastausvaihtoehdot: lähes kaikki poliitikot ovat kiinnostuneita vain äänistä, useimmat poliitikot ovat kiinnostuneita vain äänistä, jotkut poliitikot ovat kiinnostuneita vain äänistä, useimmat poliitikot ovat kiinnostuneita ihmisten mielipiteistä, lähes kaikki

poliitikot ovat kiinnostuneita ihmisten mielipiteistä. Kuvioon 5.4 on yhdistetty kahteen ensiksi mainittuun vaihtoehtoon saadut vastaukset.

⁷ Väittämät kuuluivat: ”Tärkeät yhteiskunnalliset kysymykset pitäisi entistä useammin päättää kansanäänestyksellä.” ”Kansanäänestysten tulosten pitäisi olla sitovia”. Vastausvaihtoehdot: täysin samaa mieltä, osittain samaa mieltä, osittain eri mieltä, täysin eri mieltä, ei osaa sanoa. Perävaiheessa esitetty kysymys kuului: ”Jos internetin avulla voisi äänestämällä ilmaista mielipiteensä eduskunnan käsittelyssä oleviin kysymyksiin viikoittain, miten te menettelisitte?” Vastausvaihtoehdot: äänestäisin internetin välityksellä joka viikko tai lähes joka viikko, äänestäisin internetin välityksellä vain kun eduskunta käsittelisi minua kiinnostavia asioita, voisin äänestää internetin välityksellä satunnaisesti, mutta asia ei ole minulle tärkeä, en käyttäisi internetiä, sillä kansanedustajien kuuluu päättää asioista, en osaa sanoa.

⁸ Kysymykset ja vastausvaihtoehdot olivat seuraavat (oikea vastaus kursivilla):

1. ”Mitä puoluetta Paavo Lipponen edustaa?

Kokoomusta, *SDP:tä*, Keskustaa, Vasemmistoliittoa, Jokin muu, Ei osaa sanoa.”

2. ”Mikä seuraavista maista on Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) turvallisuusneuvoston pysyvä jäsen?

Kanada, Japani, *Venäjä*, Italia, Ei osaa sanoa.”

3. ”Palkansaajien palkkatulo on veronalaista Suomessa. Haluaisimme kysyä teiltä valtion verotuksesta. Oletetaan, että Virtanen ansaitsee 2 000 euroa kuussa ja Herranen 5 000 euroa kuussa. Mikä seuraavista väittämistä teidän mielestänne on lähinnä totuutta?

Virtasen ja Herrasen veroprosentit ovat yhtä korkeat, Virtasen veroprosentti on korkeampi kuin Herrasen, *Herrasen veroprosentti on korkeampi kuin Virtasen*, Virtanen ei maksa lainkaan valtion tuloveroa, vain Herranen maksaa sitä, Ei osaa sanoa”

”Tiedätkö, mitkä ovat suuruusjärjestyksessä juuri valitun eduskunnan neljä paikkamäärältään suurinta puoluetta? 4. Suurin? 5. Toiseksi suurin? 6. Kolmanneksi suurin? 7. Neljänneksi suurin?”

SDP (Suomen Sosialidemokraattinen Puolue) [*toiseksi suurin*]

KESK (Suomen Keskusta) [*suurin*]

KOK (Kansallinen Kokoomus) [*kolmanneksi suurin*]

VAS (Vasemmistoliitto) [*neljänneksi suurin*]

RKP (Ruotsalainen Kansanpuolue)

VIHR (Vihreä Liitto)

KD (Kristillisdemokraatit)

PS (Perussuomalaiset)

Joku muu puolue

Ei osaa sanoa

Lähteet

Barber, Benjamin (1984): *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*. Berkeley: University of California Press.

Berelson, Bernard R., Lazarsfeld, Paul F. & McPhee, William N. (1954): *Voting. A Study of Opinion in a Presidential Campaign*. Chicago: The University of Chicago Press.

Castells, Manuel, Frenandez-Ardevol, Mireia, Qiu, Jack Linchuan & Sey, Araba (2005): *Electronic Communication and Socio-Political Mobilisation: A New Form of Civil Society*. Teoksessa Glasius, Marlies, Kaldor, Mary & Anheier, Helmut (toim.), *Global Civil Society 2005/6*. London: Sage, 266–285.

- Dahl, Robert (1989): *Democracy and its Critics*. New Haven and London: Yale University Press.
- Delli Karpini, Michael X. & Scott Keeter (1993): Measuring Political Knowledge. *American Journal of Political Science*. 37(4): 1207–1230.
- Downs, Anthony (1957): *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- Grönlund, Kimmo (2003): *Knowledge and Turnout – a Comparative Analysis*. Paper prepared for the 2nd ECPR General Conference, Marburg, Germany.
- Grönlund, Kimmo (2004): Kan folket ges ansvar? Teoksessa Bengtsson, Åsa & Grönlund, Kimmo (toim.), *Partier och ansvar*. Stockholm: SNS Förlag, 215–235.
- Grönlund, Kimmo, Paloheimo, Heikki & Wass, Hanna (2005): Äänestysosallistuminen. Teoksessa Paloheimo, Heikki (toim.), *Vaalit ja demokratia Suomessa*. Helsinki: WSOY, 119–146.
- Jahn, Detlef & Storsved, Ann-Sofie (1995): Legitimacy Through Referendum? The Nearly Successful Domino-Strategy of the EU-Referendums in Austria, Finland, Sweden and Norway. *West European Politics* 18/4, 18–37.
- Kuklinski, James H. & Quirk, Paul J. (2001): Conceptual Foundations of Citizen Competence. *Political Behavior* 23/3, 285–311.
- Lupia, Arthur & McCubbins, Mathew D. (1998): *The Democratic Dilemma: Can Citizens Learn What They Need to Know?* Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Luskin, Robert C. (1987): Measuring Political Sophistication. *American Journal of Political Science* 31, 856–899.
- Luskin, Robert C. & Bullock, John (2004): “Re(:)Measuring Political Sophistication”. Paper presented at the 99th APSA Meeting
- Manin, Bernard (2002): *Den representativa demokratins principer*. Stockholm: SNS Förlag.
- Martikainen, Tuomo & Wass, Hanna (2001): *Vaienneet äänet*. Helsingfors: Statistikcentralen.
- Milner, Henry (2002): *Civic Literacy: How Informed Citizens Make Democracy Work*. Hanover and London: Tufts University, University Press of New England.
- Mondak, Jeffrey & Anderson, Mary R. (2004): The Knowledge Gap: A Reexamination of Gender-Based Differences in Political Knowledge. *The Journal of Politics* 66: 492–512.
- Norris, Pippa (2000): *A Virtuous Circle. Political Communication in Postindustrial Societies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Norris, Pippa (2002): *Democratic Phoenix – Reinventing Political Activism*. New York: Cambridge University Press.
- Putnam, Robert D. (2000): *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.
- Topf, Richard (1995): Electoral Participation. Teoksessa Klingemann, Hans-Dieter & Fuchs, Dieter (toim.), *Citizens and the State. Beliefs in Government. Vol. 1*. Oxford: Oxford University Press, 27–51.

VOITTO HELANDER

6 Järjestödemokratian keskeiset mittarit

Järjestöjen roolimutokset

Järjestöt ovat olleet kauan etenkin politiikan tutkijain ja sosiologien kiinnostuksen kohteina. Alaan liittyvä klassikko on Alexis de Tocquevillen jo 1830-luvun lopulla kirjoittama analyysi amerikkalaisesta demokratiasta, myöhemmältä ja tunnetummalta käännösnimeltään *Democracy in America*. Teos on myös suomennettu hiljattain (Tocqueville 2005). Siinä osoitettiin järjestöjen merkitys Yhdysvaltain demokratian kulmakivenä ja se sai huomiota paitsi ilmestyttyään, myös uudelleen lämmitettynä erityisesti 1990-luvun pohjoismaisessa ja eurooppalaisessakin keskustelussa kansalaisyhteiskunnan ja kansalaisosallistumisen elinvoimaisuudesta. Vaikka käsitykset Suomesta erityisenä järjestöjen luvattuna maana ovat viime vuosina tehdyissä kansainvälisissä vertailuissa osoittautuneet ylimitetuiksi, muodostavat järjestöt monin tavoin yhden suomalaisen demokratian kannattimen.

Järjestöt ja järjestöosallistuminen ovat esiintyneet yhteiskuntaa koskevassa tutkimuksessa hyvin monessa roolissa. Niille annetut merkitykset ovat vaihdelleet eri tieteenaloille ominaisista lähestymistavoista ja analyysitasoista riippuen. Poliitiikan tutkimuksessa on viimeksi kuluneiden neljän vuosikymmenen aikana käyty keskustelua ennen muuta järjestöjen toiminnasta eri kansalaisryhmien etujen valvojina viranomaispäätöksissä. Tutkimus on kohdistunut lähes yksinomaisesti valtiotasolle ja siinäkin lähinnä järjestöjohdon ja viranomaisten suhteisiin. Tosin myös jäsentasolle ulottuneet järjestöjen voimavarakartoitukset ovat olleet verraten laajasti esillä. Etenkin 1980-luvun alkuvuosien aikana toteutetulla, Olavi Borgin johtamalla ”Edustuksellisen kansanvallan ja parlamentaarisen demokratian toimivuus” (PARDEM) -projektilla oli tässä suhteessa huomattavat ansiot.

Demokratian kannalta keskeisimmän kysymyksen järjestöjen ja valtiotoimijain välisessä asetelmassa on muodostanut se, millä tavalla järjestöjen harjoittama edunvalvonta on tapahtunut. Teoreettisesti kysymys on jo useiden vuosikymmenien aikana asettunut lähinnä siihen, onko organisoituneiden kansalaisryhmien edunvalvonta tapahtunut perinteisen liberalistisen pluralistisen vai niin sanotun uuskorporatiivisen mallin pohjalla. Yhteiskuntaryhmien ja niitä edustavien järjestöjen avointa valtakilpailua edustavan liberalistisen vaikutusmallin rinnalla yhä enemmän tilaa on annettu uuskorporatiivisille sopimusmalleille, jotka ovat perustuneet ennen muuta työmarkkinajärjestöjen välisiin konsensuaalisiin järjestöeliittien luomiin sopimusmalleihin, joissa myös valtio on aktiivisella panoksellaan mukana. Suomessa erityisesti tulopoliittinen kolmikantayhteistyö sopimusjärjestelmiseen on edustanut tällaista mallia varsin pitkälle vietyinä. Vastaavan suuntaisia sopimusmalleja tai niiden muunnelmia on toteutettu myös muiden järjestölohkojen ja viranomaisten välillä.

Keskustelu järjestöjen erilaisista strategioista vaikuttaa julkiseen vallankäyttöön kiteytyi varsinkin 1970-luvulla pääosin pluralismi–uuskorporatismi-problematiikan ympärille. Sitä käytiin lähinnä valtiotasolla. Valtion ja ylipäänsä julkisten tehtävien lisääntyminen toi järjestöt monin tavoin valtion ja kuntien vasta- tai kansapelureiksi. Eri kansalaisryhmien edunvalvonta samoin kuin tiettyjen aatteellisten tavoitteiden edistäminen lisäsivät väistämättä järjestöjen ja julkisten viranomaisten välistä vuorovaikutusta. Kasvava joukkovoima ja oman jäsenkentän asiantuntemus tarjosivat järjestöille hyvän lähtökohdan vaikuttaa jäsenistölleen mahdollisimman edullisten päätösten aikaansaamiseen niin lainsäädännössä kuin soveltavassa hallintotoiminnassakin. Valtio puolestaan loi järjestöille ja muille ulkopuolisille toimijoille vaikuttamisfoorumia avaamalla sivuelinorganisaatiotaan ja luomalla näille neuvottelu- ja vaikuttamiskanavia sekä politiikkaan että hallintoon.

Järjestöjen rooli paikallistason poliittisina vaikuttajina sitä vastoin pysyi vielä pari kolme vuosikymmentä toisen maailmansodan jälkeen suhteellisen näkymättömänä ja samalla pitkälti politiikan tutkimuksen katvealueella. Paikallisten yhdistysten tehtävät koskivat merkittävästi järjestöjen toimintaa oman jäsenistönsä tavoitteiden saavuttamiseksi, pienemmässä määrin vaikuttamista kunnissa tehtäviin poliittisiin ratkaisuihin. Jo hyvinvointivaltion rakentamisen kaudella 1960-luvulta lähtien paikallisyhdistysten rooli alkoi kuitenkin vähitellen muuttua. Sitä myöten kun julkinen sektori otti hoitaakseen aikaisemmin

etenkin sosiaalialan järjestöjen hoitamia palvelutehtäviä, yhdistysten rooli vaihtui palvelujen tuottajista jäsenistön etujen valvojan suuntaan. Samoin kuin valtiotasolla, myös paikallisista järjestöistä tuli jäsenistönsä edunvalvoja kunnallisten viranomaisten suunnassa (Helander & Pikkala 1999).

Järjestöjen merkitys nousi uusiin mittoihin ennen muuta 1990-luvun alkuvuosina. Tuolloin julkisen sektorin yksikköjen rajallisuus palvelujen tuottajina myönnettiin viranomaistahollakin. Palvelujen täydentäjiä pyrittiin etsimään niin yksityiseltä yrityssektorilta kuin kolmannelta sektoriltakin. Viimeksi mainitulla viitattiin etenkin järjestöjen ja säätiöiden sekä muiden voittoa tavoittelemattomien toimijoiden muodostamaan organisatoriseen kokonaisuuteen (kolmannen sektorin rajauksista ks. Salamon & Anheier 1996 ja Helander 1998).

Erityisesti paikallisten yhdistysten toiminta palvelujen tuottajina kääntyi taas uuteen nousuun. Yhdistysten kautta kanavoituva vapaaehtoinen tuotantopanos antoi paikallisjärjestöille olennaisia lisävoimavaroja osallistua palvelujen tuottamiseen kuntien kilpailuttamalla markkinoilla. Samalla järjestöjen ja kuntien yhteistyö ja kumppanuus nousivat uusiin mittasuhteisiin. Ennustebarometrit odottavat koko kolmannen sektorin palveluosuuden kasvavan myös tulevaisuudessa (ks. muun muassa Laamanen & Ala-Kauhaluoma & Nourko-Juvonen 2002, 64–67).

Suomalaiselle yhdistyskentälle ominainen amatööripohjaisuus on nähty yhdeksi keskeiseksi rajoitteeksi erityisesti paikallisyhdistysten harjoittamassa palvelutoiminnassa. Vain vajaalla viidenneksellä paikallisyhdistyksistä on käytettävissään palkattua työvoimaa (Helander 2001, 77–80). Palkollisten puuttumisen vuoksi toiminnallinen asiantuntemus ja ennen kaikkea pitkäjänteisyys ovat muodostuneet yhdistysten palvelutuotannon pullonkaulaksi. Yhdistysjäsenten laaja vapaaehtoinen työpanos on merkittävin osin korvannut palkkatyötä. Vapaaehtoispanoksen osuus palkalliseen, professionaaliseen panokseen verrattuna onkin Suomessa ja muissa Pohjoismaissa erittäin korkea (Salamon & Sokolowski & List 2003, 37–39). Etenkin 2000-luvun alkuvuosina se on ollut erittäin näkyvä samalla kun sen on katsottu aiheuttaneen kilpailuvääristymiä sekä julkisten että yksityisten palvelutuottajien taholla.

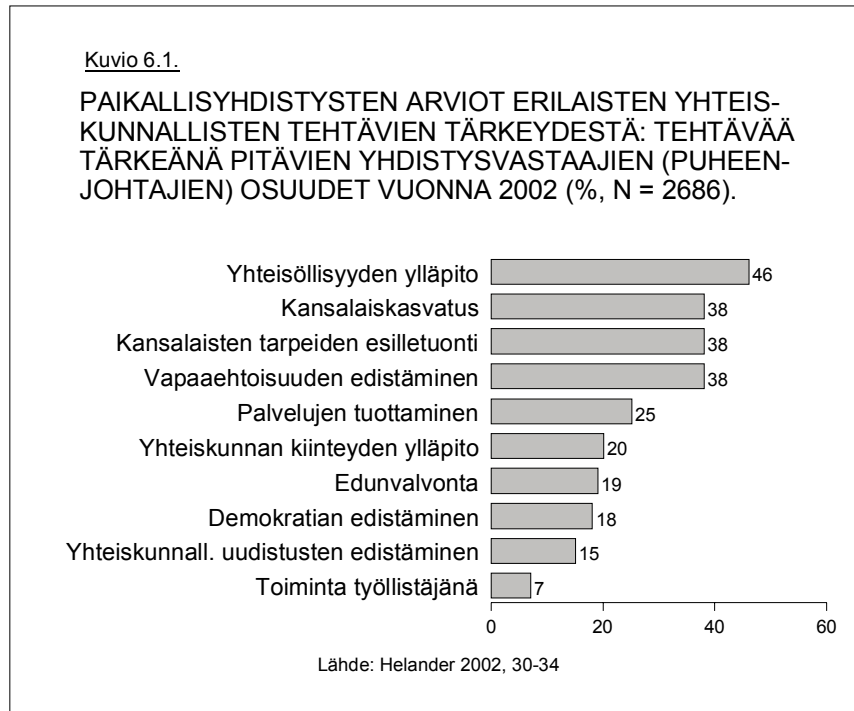
Kolmannen sektorin järjestöjen odotetaan yhä useammin osallistuvan varsinkin ostopalvelujen tuottamiseen. Tällainen kehityssuunta ”äänestä palveluun” (Lundström & Wijkström 1997, 254–259) ei kuitenkaan ole merkinnyt yhdistysten edunvalvontaroolin heikkenemistä. Pikemminkin päinvastoin: tehokas edunvalvonta etenkin taloudellisissa kysymyksissä vahvistaa järjestöjen mahdollisuuksia onnistua myös palvelujen tarjontakilpailussa toisten tuottajien kanssa.

Järjestöt demokratian ja kansalaistoiminnan peruspilareina

Järjestöjen yhteiskunnalliset tehtävät eivät suinkaan tyhjenny vain edunvalvontaan ja palvelujen tuottamiseen jäsenistölle ja ulkopuolisille. Yhdistysten yhteiskunnallisia funktioita eriteltäessä viimeaikaisessa tutkimuksessa on viitattu useihin demokratian kehittämisen kannalta keskeisiin tehtäväalueisiin, jotka vain hyvin ohuesti tai tuskin lainkaan tulevat katetuiksi julkisten viranomaisinstituutioiden tai voittoa tavoittelevien taloudellisten organisaatioiden toimesta (Ks. esimerkiksi Möttönen & Niemelä 2005, 67–78, Helander 2001, 6–9, Wollebaek ym. 2000, 166–192.)

Järjestöjen merkitys *kansalaisyhteiskunnan* toimijoina astui hyvin voimakkaasti esille 1990-luvulla etenkin sosiaalitieteellisessä tutkimuksessa. Erityisesti pohjoismaisissa yhteyksissä on korostettu yhdistysten roolia *demokraattisen kansalaisosallistumisen* ja kansalaistaitojen hankinnan pohjakouluina. Varsinkin osallistuvan demokratian teoriaperinteessä järjestöjen merkitys on tunnustettu tärkeäksi tekijäksi kansanvallan jatkuvuuden kannalta; osallistumalla opitaan osallistumaan ja kehitytään myös kansalaistaidoissa. Vain aniharvat paikallistasonkaan poliittiset vaikuttajat valtakunnan poliitikoista puhumattakaan ovat nousseet vallankäyttöasemiinsa järjestötyöhön osallistumatta. Yhdistysten roolia kansalaiskasvatuksen foorumeina korostaa myös se, että koululaitoksen antama kansalaiskasvatus on nykyisin verraten ohutta.

Demokraattiseen oppimiseen antaa hyvän lähtökohdan myös yhdistyksiltä edellytetty *sisäisen demokratian* ylläpito. Päätöksenteko henkilö ja ääni -periaatteella toimii lähtökohdana tämän tavoitteen saavuttamiseksi. Tältä pohjalta yhdistykset osallistuvat myös poliittisten johtajien koulutukseen ja rekrytointiin sekä paikallisella että valtakunnallisella tasolla. (Ks. kuvio 6.1.)



Eri tasoilla toimivat yhdistykset ylläpitävät ja edesauttavat yhteiskunnan *kiinteyttä ja yhteisöllisyyttä*. Rakentamalla verkostoja kansalaisten välille järjestöt edistävät sosiaalista integraatiota ja ehkäisevät yhteiskunnan äärimmäisiä vastakkaisuuksia ja hajoamispaineita. Luomalla, ylläpitämällä ja siirtämällä kiinteyttä vahvistavia yhteiskunnallisia arvoja ja asenteita sekä kansalaisten välistä keskinäisluottamusta yhdistykset toimivat myös sukupolvien yli niiden keskinäistä luottamusta vahvistaen. Mutta yhdistykset ovat keskeisessä asemassa myös kansalaisten eri suuntiin rakentuvien *identiteettien* luomisessa. Tämä rooli on tärkeä etenkin silloin, kun useat perinteiset samastumiskohteet ovat menettäneet merkitystään.

Yhdistysten yhdeksi yhteiskunnalliseksi tehtäväksi on mielletty myös *innovaatioiden* edistäminen. Tällä viitataan siihen, ettei julkinen hallintokoneisto läheskään kaikissa tapauksissa tiedosta olemassa olevia kansalaisten tarpeita ja yhteiskunnallisia ongelmia ja on muutoinkin jäykkä reagoimaan niihin. Ruohonjuuritasolla toimivat yhdistykset joko yksinään tai yhdessä median kanssa auttavat ongelmien pääsyä politiikan esityslistalle ja siten edustuksellisen päätöksenteon kohteeksi.

Järjestötoiminnan merkitys on etenkin 1990-luvun lopulla ja 2000-luvun alkuvuosina tullut laajan keskustelun keskiöön. Tällä kerralla kysymyksessä on *sosiaalisen pääoman* käsitteen ympärille rakentunut laajapohjainen ja monitieteinen tarkastelu. Moniulotteisessa ja usean tieteenalan ympärille muodostuneessa keskustelussa sosiaalisesta pääomasta on erityisesti valtio-opilliselta suunnalta korostettu järjestöjen suurta merkitystä sekä yksilöettä yhteisötason ilmiönä. Etenkin Robert D. Putnamin (Putnam 1993, Putnam 2000) sosiaalista pääomaa koskevissa tulkinnoissa järjestöjen merkitys on keskeinen. Näitä ovat erityisesti luottamus, vastavuoroisuus ja sosiaaliset verkostot.

Keskustelu kansalaisyhteiskunnasta ja etenkin sosiaalisesta pääomasta on paitsi yleisesti vilkastunut myös muuttanut ja nimenomaan laajentanut järjestöosallistumista koskevan keskustelun painopistettä kollektiiveina toimivista yhdistyksistä yksilöinä toimivien kansalaisten suuntaan. Kuitenkin järjestökiinnittymistä on Suomessa tehdyssä tutkimuksessa pidetty yhtenä keskeisenä kansalaisten poliittista käyttäytymistä selittävänä muuttujana vasta neljännesvuosisadan verran (ks. esimerkiksi Pesonen & Sänkiaho 1979, 175–186, Pesonen ym. 1993). Tosiasia kuitenkin on, että järjestökiinnittymisellä on havaittu olevan selkeä yhteys poliittiseen osallistumiseen. Vaikka järjestöjen merkitystä on analysoitu ensi sijassa edustukselliseen demokratiaan liittyvien osallistumismuotojen näkökulmasta, on niiden rooli keskeinen myös epäsovinnainten suorien vaikuttamiskanavien ja -keinojen käytössä (ks. esimerkiksi Sjöblom 2002). Ne toimivat paitsi yhden asian liikkeiden äänitorvina myös foorumeina kansalaisten suorissa vaikuttamisyrittämissä. Niiden on havaittu olevan selvässä yhteydessä myös kansalaisten tuntemaan sisäiseen kansalaispätevyyteen.

Kysymys, joka keskeisellä tavalla liittyy erityisesti sosiaaliseen pääomaan, koskee muodollisen jäsenyyden ohella myös sen astetta tai intensiteettiä. On olemassa erilaisia tulkinnoita siitä, toimiiko jäsenyys sellaisenaan riittävänä sosiaalisen pääoman indikaattorina vai antaako aktiivisuus olennaista lisäarvoa luottamuksen lisääntymiselle ja yhteisten normien omaksumiselle. Esimerkiksi tuoreessa ruotsalaistutkimuksessa päädytään siihen, että yhdistysaktiivisuus lisää vain verraten vähän sosiaalista pääomaa muodollisen järjestöjäsenyyden lisäksi (ks. Teorell 2003).

Yhteisötason osalta järjestöliitynnästä on olemassa erilaisia tutkimustuloksia ja niiden myötä myös erilaisia tulkintoja. Putnamilainen sosiaalisen pääoman tulkinta korostaa alueyhteisöjen verkottumista ja siten järjestöliitynnän keskeistä merkitystä sosiaalista pääomaa lisäävänä tekijänä. Tunnetussa Italia-tutkimuksessaan Putnam osoittaa järjestöjen merkityksen yhteisten normien syntymiselle. Yhdistysmäärien vaikutusta demokratialle ei kuitenkaan ole pystytty yksiselitteisesti osoittamaan. Esimerkiksi ruotsalainen Susanne Lundåsen (2004) osoitti, ettei kunnittainen yhdistystiheys selittänyt äänestysaktiivisuuseroja Ruotsissa läheskään samalla voimakkuudella kuin muutamat kuntatalouteen liittyvät tekijät.

Järjestöjen roolia ja merkitystä poliittiselle demokratialle on välttämätöntä lähestyä kahdelta tasolta. Yksi näkökulma avautuu järjestöjen toiminnasta organisatorisina yksikköinä eli virallisen suomenkielisen nimityksen mukaan yhdistyksinä. Toinen perspektiivi järjestöjen rooliin avautuu yksilötasolta niiden jäsenyyden kautta. Miten mukanaolo yhdistystoiminnassa vaikuttaa kansalaisten yhteiskunnallisiin ratkaisuihin, asenteisiin ja voimavaroihin? Molemmat tarkastelutasot on syytä ottaa huomioon myös demokratiaindikaattoreita valittaessa ja täsmennettäessä.

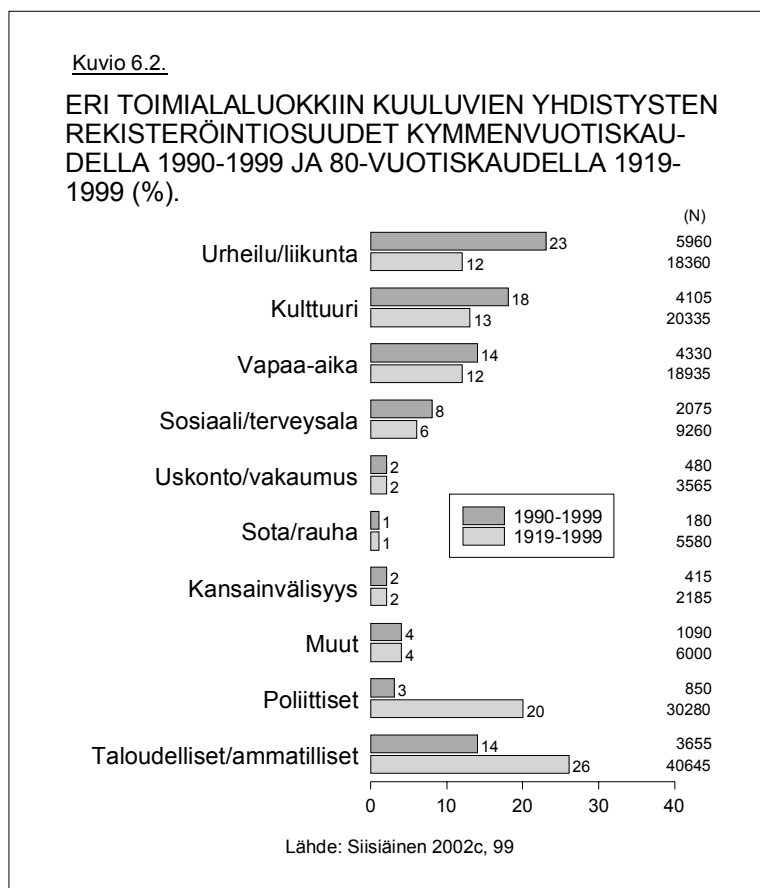
Indikaattorit

Kokonaiskuvan luominen järjestöjen merkityksestä suomalaiselle demokratialle edellyttää, että järjestöindikaattoreita kehiteltäessä otetaan huomioon sekä yhdistykset organisaatioina että yhdistysten jäsenet yhteiskunnallisina toimijoina. Koska yhdistykset toimivat sekä valtakunnallisesti että paikallisesti, tulee kumpikin toimintataso ottaa huomioon järjestöosallistumisen merkitystä eriteltäessä.

Yhdistykset – määrä ja toimialaluokituksen dilemma

Patentti- ja rekisterihallituksen ylläpitämä Yhdistysrekisteri (YR) ilmoittaa (marraskuu 2005) rekisteriin merkittyjen yhdistysten määräksi 123 000. Kymmenvuotiskaudella 1995–2004 maassamme perustettiin yhteensä 27 490 yhdistystä. Tämä merkitsee, että uusia yhdistyksiä rekisteröitiin vuosittain 2750. Yhdistysrekisterin perustamisvuodesta 1919 lähtien yhdistyksiä on perustettu keskimäärin 1420 yksikön vuosivauhdilla. Vahvin yhdis-

tysten perustamisbuumi osuu 1990-luvun loppupuolelle. Vuosikymmenen ennätysvuonna 1997 uusia yhdistyksiä ensirekisteröitiin 3535 kappaletta. (Ks. kuvio 6.2.)



Problemaattisen lähtökohdan yhdistyksiä koskevassa tiedonhankinnassa muodostaa se, että päivänkohtaisen yhdistysperusjoukon määrittäminen täsmällisesti on olemassa olevien säädösten puitteissa erittäin vaikeaa, jopa mahdotonta. Toimivien yhdistysten määrien laskemista tai edes arvioimista eniten vaikeuttava tekijä on, ettei toimintansa lopettaneiden eli kuolleiden yhdistysten lukumääriä tunneta. Tämän vuoksi arviot yhdistysten määristä ovat vaihdelleet paljon. Nykyinen määrä liikkune 60 000–80 000 yhdistyksen välillä. Arvioitaessa olemassa olevien yhdistysten määrää voidaan lähteä siitä oletuksesta, että kutakuinkin kaikki viimeksi kuluneen vuosikymmenen aikana perustetut yhdistykset ovat edelleen toiminnassa. Tämä merkitsee, että noin 27 000 yhdistystä muodostaa lähtökohdan arviolle. Kun tähän lukuun lisätään ne yhdistykset, jotka on perustettu ennen vuotta 1995 ja jotka ovat tehneet YR:iin rekisteri-ilmoituksen vuosien 1999–2004 välisenä aikana, saadaan yhteisluvuksi noin 56 000 yhdistystä. On kuitenkin mahdollista ja hyvin todennä-

köistä, että vanhoissa yhdistyksissä on melko suuri joukko sellaisia, jotka ovat syystä tai toisesta laiminlyöneet rekisteri-ilmoituksen tai joille ilmoituksen tekeminen YR:iin ei ole ollut välttämätöntä mainituissa aikarajoissa. Karkeana kokonaisarviona toimivien yhdistysten osalta voidaan pitää lukua 70 000. Tämä on runsaat puolet perustetuista ja YR:n kirjaamista yhdistyksistä.

Yhdistyksistä noin 2000–3000 lienee valtakunnallisesti kattavia. Tällaisiksi voidaan tulkita ennen muuta yhdistykset, jotka ovat toisen asteen liittoja tai kolmannen asteen keskusjärjestöjä. Näihin kuuluvat myös yksitasoiset yhdistykset, joiden toimialueena on koko maa. Muut ovat piiritasolla toimivia tai paikallisia yhdistyksiä.

Yhdistysrekisteristä saa tietoja myös aluepohjaisilla hauilla. Kun yhdistysten merkitystä ajatellaan alueiden ja demokratian näkökulmasta, tärkein yksikkö on kunta. Kuntapohjaisin tiedoin on mahdollista vertailla kuntien yhdistystiheyttä, suhteuttaa tietoja muihin kuntapohjaisiin muuttujiin ja luoda näin erilaisia kuntakohtaisia järjestörakenneprofiileja. Kuntien lisäksi yhdistysrekisteristä on mahdollista saada yhdistystietoja myös lääni-, maakunta- ja vaalipiirikohtaisesti.

Yhtenä rajoitteena Yhdistysrekisterin käytölle on, ettei se sisällä tietoja rekisteröityjen yhdistysten toimialoista. Siksi on hyvin työlästä selvittää, missä määrin eri toimialoilla toimivien yhdistysten määrät ovat vaihdelleet ajan mittaan. Luokittelua ja muutosten seuranta ei myöskään helpota se, että useat valtakunnalliset liitot ja keskusjärjestöt sekä myös paikallisyhdistykset ovat monitoimialaisia. Yksi ja sama järjestö voidaan tällöin sijoittaa useaan toimialaluokkaan.

Yhtenäisen luokitusstandardin puuttuminen johtaa siihen, että kehityssuuntien arviointi ja niiden liittäminen eri konteksteihin vaikeutuvat. Yhdistysrekisteri on tosin laatinut lähinnä suomalaista käyttöä varten luokitusmallin, jossa yhdistykset on mahdollista jakaa yhdeksään toimialaan (Peltosalmi & Siisiäinen 2001). Tätä luokitusmallia on sovellettu useissa YR-aineistoon pohjautuvissa yhdistystutkimuksissa (Esimerkiksi Siisiäinen 2002a, Siisiäinen 2002b).

Yhdistyneiden Kansakuntien myötävaikutuksella on kansainvälisiä kolmannen sektorin yksikköjen vertailuja varten kehitelty oma, kansantalouden tilinpitoon soveltuva luokitusjärjestelmä (Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts 2003). Tätä yksitoistaluokkaista järjestelmää on sovellettu jo toista vuosikymmentä laajassa kansainvälisessä kolmannen sektorin yksikköjen vertailututkimuksessa (Ks. Salamon & Anheier 1997). Huomattava on, että tässä luokituksessa muutamien toimialaluokkien yhdistysten osuudet jäävät verraten pieniksi painopisteen ollessa muissa non-profit-organisaatioissa, erityisesti säätiöissä. Tätä luokitusjärjestelmää on käytetty myös suomalaisessa kolmatta sektoria koskevassa yhdistysluokituksessa (ks. Helander & Laaksonen 1999).

KuntaSuomi 2004 -hankkeen eri osioissa toimialaluokittelu on vaihdellut jonkin verran. Varsinaisten yhdistystutkimusten (EKU-moduuli) osalta käytössä oli vuoden 1995 aineiston osalta 14-luokkainen ja vuoden 2002 aineiston osalta 15-luokkainen typologia (ks. Helander & Pikkala 1999, 98–100, Helander 2004, 23–25).

Kysymistavalla on merkitystä

Tavanomaisin tapa tiedustella kansalaisten järjestöjäsenyyksien määrää on kysyä, mihin kysymyksessä lueteltujen järjestöalojen yhdistyksistä vastaaja kuuluu. Samassa yhteydessä vastaajalta on usein tiedusteltu myös sitä, kuinka aktiivisesti hän osallistuu kyseisen yhdistyksen toimintaan ja onko hänellä mahdollisesti myös luottamustehtäviä kyseisessä yhdistyksessä tai kyseisen toimialan järjestöissä. Vain harvoissa tapauksissa on tiedusteltu suoraan, kuinka moneen yhdistykseen vastaaja jäsenenä kuuluu. Tätä kysymysmuotoa käytettäessä ei kysymykseen ole mahdollista liittää järjestöaktiivisuutta arvioivaa tietoa.

Järjestöjäsenyyttä kartoittavalla kysymysmuotoilulla näyttäisi sellaisenaan olevan hyvin suuri merkitys sille, kuinka korkeita järjestäytymistiheyksiä saadaan. Karkeasti ottaen voidaan sanoa, että kuta harvempia ja siten laajempia yhdistystoimialoja vastaajalle tarjotaan, sitä harvempaan yhdistykseen hän ilmoittaa kuuluvansa. Suorastaan teknisluontoiseksi ongelmaksi muodostuu tällöin erityisesti se, että kysymysmuoto on jo lähtökohtaisesti immuuni sille, että vastaaja kuuluu useaan saman yhdistystoimialan organisaatioon. Kun esimerkiksi yhdistystiheyksiä mitattaessa mukaan otetaan vain toimialojen määrä, voi jä-

senyysyhdistysten havaittu lukumäärä jäädä huomattavasti pienemmäksi kuin asianomaisen henkilön tosiasiallinen yhdistysmäärä on. Mikäli kysytään vain niiden yhdistysten lukumäärää, joissa vastaaja on jäsenenä, on mahdollista, ettei asianomainen muista kaikkia niitä yhdistyksiä, joihin hän esimerkiksi vain passiivisena kannatusjäsenenä kuuluu (vrt. myös Siisiäinen 2000, 166).

Maassamme ei toistaiseksi ole kehitetty standardoitua yhdistysluokitusjärjestelmää edes koko maan käsitteleviä kysely/haastattelututkimuksia varten. Suomalaisissa yhdistysliityntää koskevissa kyselytutkimuksissa on tavallisesti tiedusteltu vastaajan kuulumista suhteellisen harvojen toimialojen yhdistyksiin. Siten KuntaSuomi 2004 -tutkimushankkeen kansalaisosion (KUTU) kolmella kierroksella (1996, 2000 ja 2004), joilla vastaajina oli satunnaisvalintaan pohjautuva varsin laaja otos (25 000 henkeä) tutkimuskunnissa asuvista aikuiskansalaisista, sovellettiin yksitoistaluokkaista perusjärjestelmää (ks. Helander 2005). Sitä täydennettiin eri tutkimuskierroksilla yhdellä tai kahdella järjestökategorialla. (Ks. kuvio 6.3.)

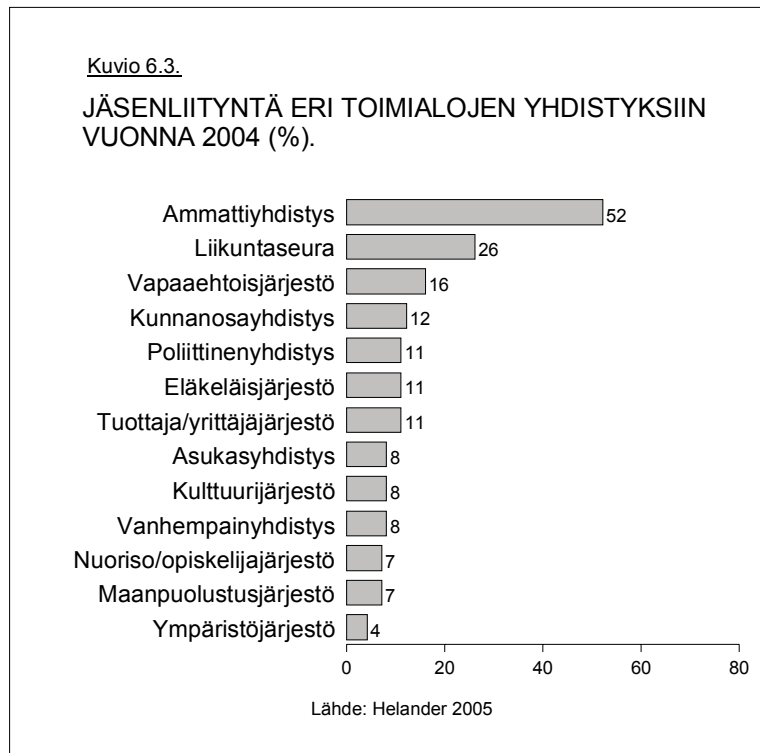
Vuoden 2003 eduskuntavaaleihin liittyvässä nuorisotutkimuksessa tiedusteltiin vastaajien kiinnostumista yhdeksään erityyppiseen järjestöön. Samaan tutkimukseen kuuluvassa järjestökiinnostusta luotaavassa osiossa tutkimuksen kohteena oleville tarjottiin kaikkiaan neljätoista järjestöluokkaa (Nurmela & Pehkonen 2003, 29–32).

Joissakin kyselytutkimuksissa vastaajille on tarjottu laajempia 15–17 järjestöalanimikettä sisältäviä patteristoja (Ks. Siisiäinen 2000, 159, Siisiäinen 2002c, 105). Kansainvälisessä European Social Survey -vertailututkimuksessa (ESS) käytetty järjestöjäsenyyksiä kartoitava kysymys on puolestaan perustunut kaksitoistaluokkaiseen kysymyspatteristoon (Borg 2005; vrt. myös Bengtsson & Grönlund 2005). Useimmat annetuista yhdistysluokista kattoivat kuitenkin vähintään kaksi, muutamat jopa neljäkin järjestötoimialaa. Kaiken kaikkiaan annetut toimialaryhmät sisälsivät ainakin 27 järjestöalaa, mitä on pidettävä varsin kattavana jäsenyyksien määräytymisperustana.

Ruotsin tilastokeskuksen (SCB) soveltama toimialaluokittelu pohjautuu puolestaan kaksikerroksiseen yhdistysten luokitusjärjestelmään. Järjestöluokituksen ensimmäisessä vaiheessa erotetaan viisi yhdistysten pääryhmää: poliittiset järjestöt, etujärjestöt, solidaa-

risuusliikkeet, uskonnolliset järjestöt ja elämäntapajärjestöt. Toisessa vaiheessa näiden viiden pääorganisaatiotyypin alayhdistysten kohdalla erotetaan yhteensä 26 yhdistystyyppiä (Vogel & Amnå 2003, 13–14). Norjalaisessa yhdistystutkimuksessa on vastaavasti sovellettu jopa 32-luokkaista järjestötypologiaa (Hansen 2003).

On vaikea tyhjentävästi selvittää, missä määrin annettujen yhdistysluokkien määrä vaikuttaa siihen, kuinka korkeaksi väestön yhdistysliityntä eri maissa kohoaa. Useissa pohjoismaisissa vertailuissa Suomi on jäänyt maanelikosta viimeiseksi sekä mitattaessa yhdistyslaitoksen ulkopuolella olevien osuutta että eriteltäessä jäsenyyden laajuutta jäsenyyskeskiarvolla mitaten (Borg 2005, 43, Siisiäinen 2000, 156). Ero on ollut huomattava silloinkin, kun jäsenyyksiä on kartoitettu samalla tai vertailukelpoisella mittarilla.



Tarkoituksenmukaisimman luokitusjärjestelmän valinta riippuu suuressa määrin siitä, pyritäänkö sen avulla mahdollisimman suureen kansainväliseen vertailtavuuteen vai onko käytön ensisijainen tavoite kotimaisen kehityksen seuraaminen ja havaintojen tekeminen demokratian kulloisestakin tasosta. Mikäli painotetaan ensiksi mainittua tavoitetta, näyttäisi joko ESS:n käyttämä Eurostatin luokitus tai YK:n hyväksymä luokitus (Salamon & Anheier 1997) tulevan lähtökohdaksi. Mikäli taas luokitusjärjestelmän avulla halutaan

jatkuvuutta suomalaisen yhteiskunnan yhdistysluokitukseen, on YR:n legitimoima järjestötypologointi (Peltosalmi & Siisiäinen 2001) ilmeisesti relevantein tähän tarkoitukseen. Jatkossa on tietenkin myös mahdollista tuottaa tietoja molempiin käyttötarkoituksiin. Näyttää joka tapauksessa tarkoituksenmukaiselta täydentää kyseisiä luokitusjärjestelmiä riippumatta siitä, mikä niistä valitaan peruslähtökohdaksi järjestöalamittarin rakentamiselle.

Yhdistyslaitokseen pohjautuvat demokratia-indikaattorit: sisältö ja operationalisoinnit

Demokratiaindikaattoreiden kehittäminen ja niiden perusteella tapahtuva kansanvaltaisuuden mittaaminen koko valtakunnan tai kuntien osalta on toistaiseksi jäänyt alustavien ja luonteeltaan pilottityyppisten tutkimusten varaan. Konkreettisenä toimenpiteenä demokratiamittariston kehittämiseksi ennen muuta kuntien kehittämistyötä varten on mainittava Suomen Kuntaliiton vuosituhannen vaihteessa käynnistämä demokratiatilinpäättöksen kehittämishanke Demokratia–Demokrati-projekti (Brommels & Ylönen 2002). Sen yhtenä osana KuntaSuomi 2004 -hankkeen tutkijat Krister Ståhlberg ja Sari Pikkala loivat kuusiosioisen ja 20 mittaria sisältävän demokratiatilinpäättösmittariston osin vastaavan ruotsalaisen mittariston antaman esikuvan mukaisesti. KuntaSuomi-hankkeessa kerättyjen aineistojen perusteella tutkijat saattoivat esitellä tutkimuksen antamia tuloksia. Kun kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma vuonna 2003 käynnistyi, siirtyi myös demokratiamittareiden kehittäminen pitkälti sen huoleksi. Ohjelman puitteissa on tähän mennessä tuotettu lähinnä vaaleihin ja kansalaisten vaalikäyttäytymiseen liittyvä vaalilinpäättösraportti (Pikkala 2005).

Demokratiamittariston yhtenä osiona oli kansalaisyhteiskunnan toimivuus. Sitä mitattiin kolmella, lähinnä paikallisyhdistysten voimavaroihin ja edunvalvonnan toteuttamiseen liittyvällä mittarilla. Sellaisia olivat yhdistystiheys kunnassa, järjestäytyneet vuorovaikutus kunnan ja järjestöjen välillä sekä järjestöjen vaikutuskanavien käyttö (Brommels & Ylönen 2002, 50–51).

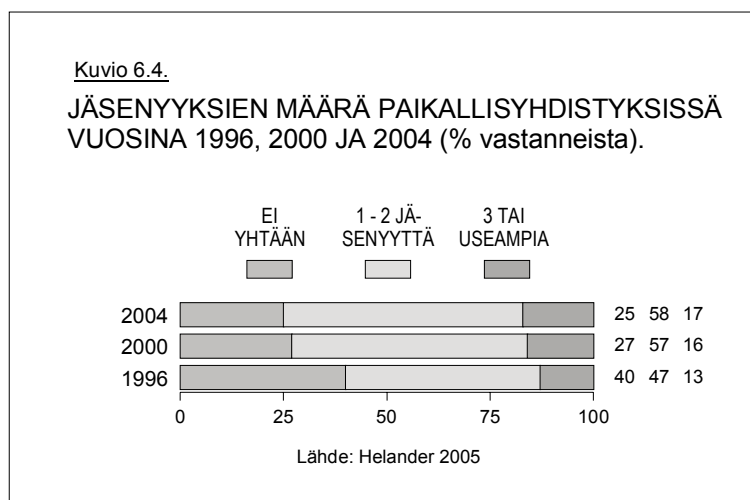
Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaan kytkettäviin demokratiamittareihin liittyvä järjestöjä koskeva tiedonhankinta lähtee tässä yhteydessä ajatuksesta, että kansanvaltaisuuden arviointi edellyttää tietoja sekä järjestöistä kollektiivitoimijoina että järjestöjen jäsenistä yhteiskunnalliseen toimintaan vaikuttavina yksilötoimijoina. Järjestöindikaattorit pohjautuvat viranomaislähteisiin, yhdistysten johtohenkilöille suunnattuihin kyselyihin sekä kansalaiskyselyihin. Kysymysmuotoilut esitetään tämän artikkelin liitteissä. Nume-rointi alla olevassa esityksessä viittaa liitteissä käytettävään kysymysmuotoiluun.

Paikallisyhdistysten määriä ja siinä tapahtuneita muutoksia koskevat tiedot ovat saatavissa Yhdistysrekisteristä sekä koko maan että kuntien osalta. Vastaavalla tavalla tiedot on saa-tavissa myös valtakunnallisista sekä piiri- ja aluetasolla toimivista järjestöistä. Niin ikään tieto yhdistysten perustamisvuosista sisältyy YR:stä käytettävissä olevaan tietokantaan. Rekisteritietojen perusteella on kuitenkin – kuten edellä osoitettiin – erittäin vaikea saada riittävän täsmällisiä lukuarvoja. Tämän vuoksi yhdistysmääriä koskeva tilastointi tulisi ohjata tilastoasiantuntemusta omaavalle Tilastokeskukselle. Tähän liittyen yhdistysten toimialaluokitus (ks. liite 6.1) tulisi standardoida siten, että se on riittävän kattava ja – mi-käli mahdollista – riittävän vertailukelpoinen kansainvälisten tai ainakin pohjoismaisten luokitusjärjestelmien kanssa.

Mikäli yhdistyksistä (ja yhdistyksiltä) kootaan määrääjain tietoja, esimerkiksi joka neljäs tai joka viides vuosi, lienee järkevää kerätä samalla kertaa tietoja useista aihealueista. Yh-distysten perusvoimavarakartoitukseen voidaan tällöin liittää sekä rakenteita että toimintaa kuvaavia tietoja. Yksi keskeinen ellei tärkein voimavara on jäsenmaksunsa maksaneiden luku eli jäsenmäärä (1). Samaan yhteyteen voidaan liittää myös arvio/tieto siitä, kuinka suuri osa jäsenistöstä toimii aktiivisesti (2). Yhdistysten demokraattisen vaikuttamisen yhtä hyvin kuin niiden palvelutuottamisen näkökulmastakin keskeinen kysymys liittyy niiden talouteen ja taloudelliseen riippuvuuteen. Eritoten niiden riippuvuus julkisesta ra-hoituksesta eli kuntien ja/tai valtion tuista (3) on tältä osin olennainen tieto. Vastaavasti tietoa yhdistysten tuottamista julkisia palveluja täydentävien palvelujen eli ostopalvelujen osuudesta niiden toimintatuloista (4) voidaan pitää tärkeänä taloudellisen itsenäisyyden ja omavaraisuuden mittarina. Myös yhdistyksen omistukset, omat toimitilat, osakeyhtiöt ja säätiöt ovat merkittäviä taloudellisessa mielessä (5).

Yhdistyksen yhtenä toimintakykyisyyden mittarina voidaan pitää sitä, onko sen johdolla käytettävissä palkattua työvoimaa. Siten myös tieto palkattujen toimihenkilöiden määrästä voidaan kerätä tätä menettelyä käyttäen (6). Niin ikään paikallisyhdistysten liittynällä valtakunnalliseen järjestöön on monensuuntaista merkitystä yhdistyksen toiminnalle ja jatkuvuudelle, joten myös tämä näkökohta tulisi kartoittaa samassa yhteydessä (7).

Kansalaisille suunnatun kyselyn avulla puolestaan voidaan kartoittaa muutamia yksilöiden poliittisiin voimavaroihin sekä julkista politiikkaa koskeviin vaikuttamismahdollisuuksiin liittyviä tekijöitä. Yhdistysjäsenyyttä koskevan kysymyksen avulla on tällöin selvitettävissä se, minkä toimialojen yhdistyksiin hän kuuluu (ja tätä kautta myös se, kuinka moneen yhdistykseen hän kuuluu) (8). Toimialajaotteluna voidaan käyttää samaa luokitusta kuin yhdistysten kartoituksessakin. Samassa yhteydessä voidaan tiedustella myös sitä, kuinka aktiivisesti he toimivat eri alojen yhdistyksissä ja onko heillä luottamustehtäviä niissä. (Ks. kuvio 6.4.)



Demokratian kannalta keskeinen kysymys liittyy siihen, pystyvätkö kansalaiset vaikuttamaan paikallistasolla tehtäviin poliittisiin päätöksiin. Tämän kartoittamiseksi kansalaisilta voidaan pyytää arviota siitä, missä määrin he katsovat voivansa vaikuttaa kuntatason päätöksiin järjestön kautta (9). Yhdistyslaitos muodostaa pääasiallisen organisaatioperustan kansalaisten vapaaehtoistoiminnalle (ks. Helander 2001, 62–63, Vuorinen ym. 2004, 83, Yeung 2002, 30–32). Kansalaiskyselyyn voidaan liittää kysymys, osallistuuko asianomainen yhdistyksen kautta vapaaehtoistoimintaan ja kuinka paljon hän käyttää siihen aikaa

(10). Lähdettäessä siitä, että yhdistykset sellaisenaan muodostavat yhden yhteiskunnan kansanvaltaisen toimijaelementin, on perusteltua tiedustella missä määrin jäsenet pystyvät todellisuudessa käyttämään hyväkseen yhdistysten päätöksenteolle ominaista henkilö ja ääni -periaatetta. Jäsenyyshdistyksen sisäistä demokraattisuutta mittaa kysymys, onnistuuko yhdistyksen jäsen saamaan tärkeänä pitämänsä asian kokouksen esityslistalle (11).

Ongelmia ja rajoitteita

Yhdistyksiä koskeva yleinen tilastopohjainen tutkimus on maassamme verraten nuorta ja myös pohjaltaan melko ohutta. Maastamme on näihin vuosikymmeniin saakka puuttunut lähes kokonaan laaja-alainen yhdistysten määriä, rakenteita ja toimintoja koskeva tutkimus. Näin on ollut siitä huolimatta, että valtakunnallinen Yhdistysrekisteri on toiminut jo lähes vuosisadan ajan. Yhdistyksistä on olemassa pitkältä aikaväliltä vain määrällistä kehitystä koskevaa aikasarjatietoa (ks. Siisiäinen 2002a). Laajan KuntaSuomi 2004 -hankkeen osalta on olemassa kahden tai kolmen mittauspisteen muodostamaa aikasarjatietoa toisaalta yhdistysten toiminnasta, toisaalta kansalaisten yhdistysohallistumisen laajuudesta ja luonteesta viimeksi kuluneen vuosikymmenen ajalta.

Yksi ongelmakokonaisuus yhdistystoiminnan tutkimuksessa liittyy yhdistyksen/järjestön rajaamiseen. Periaatteessa ja juridisesti tarkastellen asia on rekisteröityjen yhdistysten osalta selvä. Edellä esitetyssä käsittelyssä yhdistyksiksi on määritelty vain rekisteröidyt yhdistykset. Maassamme toimii niiden lisäksi kuitenkin huomattava määrä – joidenkin arvioiden mukaan jopa 20 000–30 000 – rekisteröimätöntä yhdistystä. Rekisteröimättömät yhdistykset muistuttavat rekisteröityjä siinä suhteessa, että viimeksi mainittujen tavoin niillä on säännöt ja niiden organisaatiomuoto on määritelty. Kuitenkin niiltä puuttuu useita ratkaisevia oikeuksia, etenkin talouden osalta, mikä estää niiden suoran vertailun rekisteröityihin yhdistyksiin. Tämän vuoksi kollektiivisina organisaatioina käsitellään vain rekisteröityjä yhdistyksiä. Kun sitä vastoin kansalaiskyselyissä kartoitetaan henkilöiden yhdistysjäsenyyksiä, ei rekisteröityjä ja rekisteröimättömiä yhdistyksiä voida, eikä liene tarpeenkaan erottaa toisistaan. Lisäksi on huomattava, että yhdistysten yhteydessä toimii kerhoja tai vastaavia ryhmiä, jotka eivät täytä edes rekisteröimättömille yhdistyksille asetettavia sääntöjä ja organisaatiomuotoa koskevia kriteerejä.

Oman kysymyksensä muodostaa epäilemättä yleislänsimaiseksi tulkittavissa oleva kansalaisten vähenevä kiinnittyneisyys yhdistyksiin ja järjestötoimintaan yleensäkin. Muun muassa laajassa ruotsalaisessa kansalaisten yhdistyskiinnittymistä koskevassa kartoituksessa järjestöjäsenyyksien määrän arvioidaan laskeneen 1990-luvun aikana noin parin prosenttiyksikön verran (Vogel & Amnå 2003). Vaikka suomalaisten yhdistyskiinnittyneisyys jäsenyyden muodossa ei näytä toistaiseksi laskeneen, on olemassa merkkejä siitä, että tämänsuuntainen trendi on vähitellen kohtaamassa myös omaa yhteiskuntaamme.

Selvin peruste tämän suuntaiselle kehitysodotukselle on, että kutakuinkin kaikilla järjestötoimialoilla jäsenkunnan ikäjakauman painopiste on asteittain siirtynyt yhä vanhempia ikäluokkia kohden samalla kun uusien nuorten osuus jäsenistöstä kuihtuu vähitellen. Ainakin osittain kyse on nimenomaan siitä, että sitoutuminen yhdistyksiin jäsenyyden kautta on heikkenemässä. Eri asia on, että kansalaiset osallistuvat hyvinkin aktiivisesti toimintaan ulkopuolisina vapaaehtoisina. Muuan konkreettisesti osoitettavissa oleva osallistumismuoto on toiminta eduskunta- ja kunnallisvaalien ehdokkaiden vaalitiimeissä ilman muodollista puoluesitoutumista.

Käytettävissä oleva tieto yhdistysten lukumäärästä ja siten järjestökentän valtakunnallisesta perusjoukosta on siinä määrin epätäydellistä, ettei sen avulla voida tehdä tieteellisesti riittävän luotettavia johtopäätöksiä järjestötiheydestä eikä järjestöjen merkityksestä suomalaiselle demokratialle. Niin ikään järjestölaitoksen valtakunnallisesta kehityksestä ei olemassa olevan tietoperustan avulla ole saatavissa edes suhteellisen pätevää yleiskuvaa. Selvää lienee, ettei ilman syvälle käyviä lainsäädännöllisiä muutoksia ole mahdollistakaan saada päivänkohtaista täsmätietoa yhdistysten määristä. Yhdistyskentässä tapahtuu jatkuvasti hiljaisia järjestökuolemia, joita ei saateta viranomaisten tietoon.

Nykyistä pitkäjänteisemmän ja sisällöltään laaja-alaisemman tiedon tuottaminen suomalaisista yhdistyksistä on tutkimuksen ja yhteiskuntakeskustelun kannalta hyvin olennaista. Tätä tarkoitusta palvelisi nykyistä yhdistysrekisteriä laajemman tietokannan perustaminen. Luontevin tilastopohjaisen yhdistystiedon tuottaja olisi Tilastokeskus, joka nykyisin kerää vuosittain valtavan määrän tietoja yksilöiden lisäksi myös erilaisista organisaatioista ja yhteisöistä. Pulmallista järjestöjen kautta tapahtuvan kansalaisvaikuttamisen demokraattisuuden arvioinnin kannalta on, ettei valtakunnallinen tilastotietojen tuottajaorganisaatio

ole tuottanut yhdistyksistä samankaltaisia perustilastoja kuin yrityksistä. Tällaisia tilastoja tulisi olla saatavissa ainakin yhdistysten jäsenmääristä, jäsenrakenteesta, jäsenistön osallistumisaktiivisuudesta, varainhankinnasta ja muusta taloudesta sekä mahdollisesti myös joistakin keskeisistä toiminnoista. Tärkeimpiä toimintatietoja ovat vaikuttaminen julkiseen päätöksentekoon sekä toiminta kolmannen sektorin palvelujen tuottajina. Luonnollista on, että tällaisen yhdistyksiä koskevan tilastollisen tietoperustan rakentaminen edellyttää Tilastokeskuksen ja Yhdistysrekisterin kiinteää yhteistyötä.

Lähteet

- Bengtsson, Åsa & Grönlund, Kimmo (2005): Muu poliittinen osallistuminen. Teoksessa Paloheimo, Heikki (toim.), *Vaalit ja demokratia Suomessa*. Helsinki: WSOY.
- Borg, Sami (2005): *Kansalaisena Suomessa. Kansalaisvaikuttaminen Pohjoismaissa ja European Social Survey 2002*. Helsinki: Oikeusministeriön julkaisu 2005/3.
- Brommels, Maria & Ylönen, Jorma (red.) (2002): Demokrati kan mätas – Voidaanko demokratiaa mitata? *Praxis – tiedosta toimeen* nro 3. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts (2003): *Handbook of National Accounting. Studies in Methods*. Series F. No.91. New York: United Nations.
- Hansen, Tore (2005): Lokal forankring og politisk deltakelse. Teoksessa Kommunenes Sentralforbund (red.), *Er sammenslutning av kommuner svaret på Kommune-Norges utfordringer? Om konsekvensene ved endring av kommunestrukturen*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Helander, Voitto (1998): *Kolmas sektori. Käsitteistöistä, ulottuvuuksista ja tulkinnoista*. Helsinki: Gaudeamus.
- Helander, Voitto (2001): *Paikallisyhdistykset lähikuvassa. Yhteydet, rakenne ja toiminta*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry.
- Helander, Voitto (2004): *Paikallisyhdistykset kunta-areenalla*. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 45. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.
- Helander, Voitto (2005): Yhdistyskiinnittyminen sosiaalisen pääoman näkökulmasta. Teoksessa Pekola-Sjöblom, Marianne, Helander, Voitto & Sjöblom, Stefan, (toistaiseksi käsikirjoitus).
- Helander, Voitto & Laaksonen, Harri (1999): *Suomalainen kolmas sektori. Rakenteellinen erittely ja kansainvälinen vertailu*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto.
- Helander, Voitto & Pikkala, Sari (toim.) (1999): *Kunnat ja järjestöt*. KuntaSuomi 2004 - tutkimuksia nro 20. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Laamanen, Elina, Ala-Kauhaluoma, Mika & Nouko-Juvonen, Susanna (2002): *Kuntien ja kolmannen sektorin projektiyhteistyö sosiaali- ja terveydenhuollossa*. Acta nro 143. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Lundström, Tommy & Wijkström, Filip (1997): *The Nonprofit Sector in Sweden*. Manchester: Manchester University Press.
- Lundåsen, Susanne (2004): *En föreningbaserad demokrati? Idella föreningar och valdeltagande i Sveriges kommuner under 1990-talet*. Åbo: Åbo Akademis förlag.
- Möttönen, Sakari & Niemelä, Jorma (2005): *Kunta ja kolmas sektori. Yhteistyön uudet muodot*. Jyväskylä: PS-kustannus.

- Nurmela, Sakari & Pehkonen, Juhani (2003): Nuoret ja vuoden 2003 eduskuntavaalit. Teoksessa Paakkunainen, Kari (toim.), *"Kyllä politiikalle, mutta..."*. Nuoret ja eduskuntavaalit 2003. Helsinki: Opetusministeriö.
- Peltosalmi, Juha & Siisiäinen, Martti (2001): *Yhdistysten toimialan mukainen luokittelumalli*. Jyväskylän yliopiston sosiologian julkaisuja. Nro 67. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto.
- Pesonen, Pertti & Sänkiäho, Risto (1979): *Kansalaiset ja kansanvalta. Suomalaisten käsityksiä poliittisesta toiminnasta*. Juva: WSOY.
- Pesonen, Pertti, Sänkiäho, Risto & Borg, Sami (1993): *Vaalikansan äänivalta. Tutkimus eduskuntavaaleista ja valitsijakunnasta Suomen poliittisessa järjestelmässä*. Helsinki: WSOY.
- Pikkala, Sari (2005): *Kunnallisvaalit kuntademokratian kuvaajana. Kuntien demokratiatilinpäätös, Teema I. Yhteenvetoa "vaalitilinpäätöksistä"*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Putnam, Robert (1993): *Making Democracy Work. Civil Traditions in Modern Italy*. New Jersey: Princeton University Press.
- Putnam, Robert (2000): *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Shuster.
- Salamon, Lester M. & Anheier, Helmut K. (1996): *The Emerging Non-Profit Sector. An Overview*. Manchester: Manchester University Press.
- Salamon, Lester M. & Anheier, Helmut K. (1997): Toward a Common Classification. Teoksessa Salamon, Lester M. & Anheier, Helmut K. (toim.), *Defining the Nonprofit Sector. A Cross-National Analysis*. Manchester: Manchester University Press.
- Salamon, Lester M., Sokolowski, S. Wojciech & List, Regina (2003): *Global Civil Society. An Overview. The Johns Hopkins Comparative Non-Profit Sector Project*. Baltimore: The Johns Hopkins University. Center for Civil Society Studies.
- Siisiäinen, Martti (2000): Järjestöllinen pääoma Suomessa. Teoksessa Ilmonen, Kaj (toim.), *Sosiaalinen pääoma ja luottamus*. Jyväskylä: SoPhi/ Jyväskylän yliopisto.
- Siisiäinen, Martti (2002): Yhdistysten nykytila ja kehityksen suunnat. Teoksessa Riikonen, Virve & Siisiäinen, Martti (toim.), *Yhdistystoiminnan uusjako*. Helsinki: Opintotoiminnan Keskusliitto. (Siisiäinen 2002a)
- Siisiäinen, Martti (2002): Yhteiskunnalliset liikkeet ja yhdistykset 1990-luvun Suomessa. Teoksessa Ilmonen, Kaj, Kovalainen, Anne & Siisiäinen, Martti (toim.), *Lama ja luottamus*. Helsinki: Svenska handelshögskolan. Forskningsrapporter nr 55. (Siisiäinen 2002b)
- Siisiäinen, Martti (2002): Yhdistyslaitos vuosituhatteen vaihteessa. Teoksessa Ruuskanen, Petri (toim.), *Sosiaalinen pääoma ja hyvinvointi. Näkökulmia sosiaali- ja terveysaloille*. Jyväskylä: PS-kustannus. (Siisiäinen 2002c).
- Sjöblom, Stefan (2002): Kuntalainen vaikuttajana. Teoksessa Pekola-Sjöblom, Marianne, Helander, Voitto & Sjöblom, Stefan, *Kuntalaisen monet roolit*. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 37. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- De Tocqueville, Alexis (2005): *Demokratia Amerikassa*. Helsinki: Gaudeamus
- Vogel, Joachim & Amnå, Erik (2003): Svenskt föreningsliv på 1990-talet. En översikt. Teoksessa Vogel, Joachim, Amnå, Erik, Munck, Ingrid & Häll, Lars (toim.), *Föreningslivet i Sverige. Välfärd, socialt kapital, demokratiskola. Levnadsförhållanden*. Rapport nr 98. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- Wollebaek, Dag, Selle, Per & Lorentzen, Håkon (2000): *Frivillig insats. Social integrasjon, demokrati og økonomi*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Vuorinen, Marja, Särkelä, Riitta, Perälähti, Anne, Peltosalmi, Juha & Londén, Pia (2004): *Paikkansa pitävät. Sosiaali- ja terveysjärjestöt paikallisina toimijoina*. Helsinki: Sosiaali- ja terveysturvan keskusliitto ry. (Vuorinen ym. 2004).
- Yeung, Anne Birgitta (2002): *Vapaaehtoistoiminta osana kansalaisyhteiskuntaa – ihanteita vai todellisuutta?* Helsinki: Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY ry.

Liite 6.1.

Viimeaikaisessa tutkimuksessa käytettyjä järjestöluokituksia
(viittaukset, ks. lähdeluettelo edellä).

Peltosalmi & Siisiäinen 2001
Siisiäinen 2002a

Poliittiset
Taloudelliset/ammattilliset
Sosiaali- ja terveysala
Kulttuuri
Vapaa-aika
Urheilu/liikunta
Uskonto/vakaumus
Sota/rauha
Kansainvälisyys

Salamon & Anheier 1997
Helander & Laaksonen 1999

Kulttuuri & harrastustoiminta
Koulutus & tutkimus
Terveystenhoito
Sosiaalipalvelut
Ympäristö
Kehittäminen & asuminen
Kansalaistoiminta & edunvalvonta
Hyväntekeväisyys
Kansainvälinen toiminta
Uskonnot
Ammatti & elinkeinotoiminta

Helander 2004 / KuntaSuomi 2004

Henkilöstö & ammatti
Elinkeinoelämä
Maatalous
Ympäristö
Urheilu & liikunta
Nuoriso
Eläkeläiset
Sosiaaliala
Kulttuuri
Veteraani
Kunnanosa
(Maatalouden) ”sivutuotanto”
Vapaapalokunta
Palvelujen käyttäjät
Politiikka

Borg 2005 / ESS

Urheilu, ulkoilu, metsästys, kalastus
Kulttuuri & harrastus
Ammatti
Liiketoiminta, ammattiin liittyvä,
maatalous
Kuluttaja, autoilu
Humanitaarinen, ihmisoikeus,
vähemmistö, maahanmuuttaja
Ympäristö, rauha, eläinten oikeus
Uskonto, seurakuntatoiminta
Puolue
Tiede, kasvatus, vanhempain toiminta
Nuoriso, eläkeläiset, naiset
Muu vapaaehtoistoiminta

Vogel & Amnå 2003**POLIITTISET JÄRJESTÖT**

Puolue
Paikallinen toimintaryhmä
Ympäristö

ETUJÄRJESTÖT

Ammatti
Kuluttaja
Asukas
Vanhemmat
Naiset
Maahanmuuttajat
Vammaiset, potilaat
Eläkeläiset
Osakkeenomistajat
Raittius

SOLIDAARISUUSLIIKKEET

Humanitaarinen avustus
Rauha
Kansainvälinen

USKONNOLLISET JÄRJESTÖT

Ruotsin kirkon ryhmä
Vapaakirkolliset
Muut uskonnolliset ryhmät

ELÄMÄNTAPAYHDISTYKSET

Kulttuuri
Urheilu
Ulkoilu
Muu harrastus
Moottori
Vapaaehtoinen maanpuolustus
Veljeskunta

Liite 6.2.

Ehdotuksia kysymysmuotoiluiksi (seuraavat tekstissä ilmoitettua numerointia)

Kysymykset koskevat paikallisyhdistyksiä. Vastaajana on yhdistyksen puheenjohtaja

1. Mikä oli yhdistyksenne henkilöjäsenmäärä vuoden x lopussa? _____ henkeä
2. Kuinka suuri osa yhdistyksenne jäsenistä osallistuu aktiivisesti yhdistyksenne toimintaan?
 1. Alle $\frac{1}{4}$
 2. Vähintään $\frac{1}{4}$
 3. Vähintään $\frac{1}{2}$
 4. Vähintään $\frac{3}{4}$
 5. Käytännöllisesti katsoen kaikki
3. Kuinka suuren osan yhdistyksenne vuoden x tuloista muodostivat julkisen sektorin yksikköjen (valtio, kunta, RAY, Veikkaus) antamat avustukset? _____ %
4. Kuinka suuren osuuden ostopalvelut muodostivat yhdistyksenne tuloista vuonna x? _____ %
5. Omistaako tai onko yhdistyksenne käytettävissä
 1. Oma toimitila
 2. Osakeyhtiö
 3. Säätiö
6. Kuinka monta päätoimista ja/tai sivutoimista henkilöä on yhdistyksenne palveluksessa tällä hetkellä?
 1. Päätoimisia _____ henkilöä
 2. Sivutoimisia _____ henkilöä
7. Kuuluuko yhdistyksenne alueelliseen tai valtakunnalliseen liittoon?
 1. Kyllä
 2. Ei
8. Oletteko jäsen jossakin seuraavista yhdistyksistä ja jos olette, niin miten aktiivisesti osallistutte kyseisen yhdistyksen toimintaan? Valitkaa vain yksi vaihtoehto.

	En ole jäsen	Olen jäsen	Osallistun harvoin	Osallistun aktiivisesti	Olen luottamustehtävässä
Yhdistykset toimialoittain	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

9. Oletteko pyrkinyt vaikuttamaan oman kuntanne päätöksentekoon yhdistysten kautta?
 1. Kyllä
 2. En

10. Oletteko osallistunut vapaaehtoistoimintaan yhdistyksen kautta?

1. Kyllä
2. En

11. Oletteko pyrkinyt saamaan itsenne kannalta tärkeän asian yhdistyksenne päätettäväksi?

1. Kyllä
2. En

11a. Onko yhdistyksenne tehnyt päätöksen mainitussa asiassa?

1. Kyllä
2. Ei

SAMI BORG

7 Käsitukset kansalaisuudesta ja omista vaikuttamismahdollisuuksista

Kansalaisuus on usealla tavalla keskeinen käsite yhteiskunnallisen vaikuttamisen kannalta. Muodollisena valtion jäsenyytenä se antaa pohjan monille perusoikeuksille, mutta kaikilla kansalaisilla ei silti ole täysin samoja osallistumisoikeuksia ja vaikuttamismahdollisuuksia. Käytännössä merkittävin rajaava tekijä on ikä, joka sulkee Suomessa niin kuin monissa muissakin demokratioissa kaikki alle 18-vuotiaat esimerkiksi yleisten vaalien vaalikel-
poisuuden ja äänioikeuden ulkopuolelle.

Tässä artikkelissa kansalaisuutta ei lähestytä oikeudelliselta vaan lähinnä subjektiiviselta kannalta. Painopiste on siinä, miten ja kuinka tuloksellisesti aikuisväestöön kuuluvat kokevat voivansa vaikuttaa yhteiskunnallisiin asioihin, ja millaiseksi he mieltävät kansalaisen roolin poliittis-yhteiskunnallisessa osallistumisessa. Tämä näkökulma rajaa tarkastelusta pois monia sinänsä kiinnostavia kansalaisuuden aspekteja. Seuraavassa ei puututa esimerkiksi niihin kansalaisuuden teemoihin, jotka nousevat henkilöiden syntyperästä tai etnisestä identiteetistä. Myöskään kansallisen identiteetin (suomalaisuuden) tai poliittisen identiteetin laajoja kysymyksiä ei ole mahdollista tarkastella kuin viittauksenomaisesti.

Identiteettien sijasta päähuomio kohdistuu osallistumisen ja vaikuttamisen kansalaistuntoihin. Tavoitteena on kuvata, millaisin indikaattorein kansalaisten kokemia mahdollisuuksia yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen on mitattu, millaisia piirteitä asiassa on ollut eri tutkimusten valossa, ja miltä osin aihepiirin kysymyksiä pitäisi sisällyttää suomalaisen demokratiakehityksen seurannan indikaattoreihin.

Kansalaisten käsitykset heidän omasta roolistaan ja mahdollisuuksistaan yhteiskunnallisessa toiminnassa ovat kansalaisvaikuttamisen arvioinnin keskeisiä tekijöitä. Jotakin voidaan päätellä myös erilaisten osallistumistapojen ja -areenoiden suosiosta. Edellisissä kolmessa artikkelissa esitetyt kehityspiirteet osoittavat, että yhteiskunnallisen kiinnittymisen voimakkuudessa ja muodoissa on tapahtunut muutoksia viime vuosikymmenten aikana. Vaali- ja puolue- sekä myös yleisemmin järjestöosallistuminen eivät ole nykyisin viereimmillään. Tunnetusti tämä kertoo kollektiivisten osallistumisen vetovoiman heikentymisestä.

Toisaalta äänestysprosenttien lasku näyttää ainakin tilapäisesti pysähtyneen eduskuntavaaleissa, ja varsinkin 2000-luvulla myös puolueita kohtaan tunnettu luottamus on osoittanut elpymisen merkkejä. Tätä asiaa käsitellään tarkemmin seuraavassa Heikki Paloheimon kirjoittamassa artikkelissa. Lisäksi jotkin suorat yhteydenotto- tai mielenilmaisutavat, kuten suorat yhteydenotot virkamiehiin ja poliitikkoihin, ovat Suomessa suhteellisen suosittuja. Silti kaikkiaan hyvin harvat suomalaiset osallistuvat aktiivisesti suoran poliittisen osallistumisen eri muotoihin.

Itse osallistumistapojen suosiosta voidaan sittenkin päätellä vain epäsuorasti, mistä lisääntyvä vetäytyminen yhteiskunnallisesta osallistumisesta johtuu. Siksi tutkimuksen on pyrittävä kurkottamaan syvemmälle myös kansalaisten asenteisiin ja ajattelutapoihin. Demokratian kehittämisen kannalta on olennaista tietää, millaiseksi kansalaiset mieltävät suhteensa yhteiskunnalliseen toimintaan sekä millä tavoin ja missä määrin he ymmärtävät yhteiskunnallisia kysymyksiä. Samalla on myös hahmotettava kansalaisrooleja ja vaikuttamismahdollisuuksia yhteiskunnan eri tasoilla ja tahoilla.

Kansalaispätevyys

Käsityksiä kansalaisuudesta ja omista vaikuttamismahdollisuuksista on tutkittu useilla tieteenaloilla eri tavoin. Indikaattoreiden ja pitkäaikaisseurannan kannalta merkittävä ja jokseenkin vakiintunut käsite on kansalaispätevyys (civic competence tai political efficacy). Siihen liittyviä politologisia operationalisointeja on hyödynnetty suomalaisten poliittisten asenteiden tutkimuksissa jo jokseenkin kauan. Laajasti katsottuna nämä mittarit sijoittuvat alueelle, jolle yhteiskuntatieteet ovat luoneet ajan saatossa tukun erilaisia yksilön

ja yhteiskunnan suhdetta kuvaavia käsitteitä. Tarjolla on vaihtoehtoja voimattomuuden kokemuksesta voimaantumiseen, vieraantuneisuudesta samastumiseen, syrjäytyneisyydestä kiinnittyneisyyteen jne.

Kansalaispätevyyden perinteiset operationalisoinnit ovat suureksi osaksi peräisin kansalaisten poliittisen osallistumisen kansainvälisesti vertailevista tutkimuksista (esim. Almond & Verba 1965) sekä amerikkalaisista vaalitutkimuksista (tästä ks. tarkemmin Grönlund ym. 2005, 95). Suomalaisiin tutkimusaineistoihin mittarit rantautuivat pysyvämminkin jo 1970-luvulla. Vuonna 1973 neljä silloista suurinta puoluetta yhdessä Suomen Gallup Oy:n ja Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin laitoksen kanssa ryhtyivät keräämään vuosittain aineistoa ns. puolueiden ajankohtaistutkimuksiin. Niiden keskeisenä pysyvänä sisältönä olivat juuri kansalaispätevyyteen liittyvät väittämät. Tutkimussarja jatkui jokseenkin vakiona 1990-luvun alkuun, jonka jälkeen haastattelumenetelmä vaihtui käyntihaastatteluista GallupKanava-järjestelmään. Samalla kansalaispätevyyttä mittaavat kysymykset putosivat pois pysyvien aiheiden listalta.

Kansalaispätevyyden operationalisoinnit vertailevassa politiikan tutkimuksessa

Kansalaispätevyyden tarkastelun kannalta klassinen kansainvälisesti vertaileva osallistumistutkimus on Gabriel A. Almondin ja Sidney Verban teos *The Civic Culture* (1965). Almond ja Verba vertailivat tutkimuksessaan sisällöltään yhtenevin kyselyaineistoin viittä maata: Yhdysvaltoja, Iso-Britanniaa, Länsi-Saksaa, Italiaa ja Meksikoa. Heidän tavoitteenaan oli arvioida demokratialle suotuisan poliittisen kansalaiskulttuurin edellytyksiä ja ilmenemismuotoja.

Kirjan yleisesti tunnetuimmat osat käsittelevät poliittisen kulttuurin käsitettä, jolla on selkeä yhteys myös Almondin ja Verban käyttämään kansalaispätevyyden (civic competence) käsitteeseen. Tarkasti ottaen Almond ja Verba puhuvat tutkimuksessaan kansalaispätevyyden tunteesta (sense of civic competence). Tämän tunteen tai asenteen mittausmenetelmänä käytettiin, ehkä hieman yllättäen, seuraavaa kahta ns. avointa kysymystä. Suomennokset ovat peräisin Pertti Pesosen ja Risto Sänkiähon tutkimuksesta *Kansalaiset ja kansanvalta* (1979).

”Kuvitellaan, että täkäläinen kunnan- tai kaupunginvaltuusto aikoo tehdä päätöksen, joka on Teidän mielestänne epäoikeudenmukainen ja vahingollinen. Mitä Te voisitte tehdä sellaisen päätöksen estämiseksi?”

”Kuvitellaan, että eduskunta aikoo säätää lain, joka on mielestänne epäoikeudenmukainen ja vahingollinen. Mitä Te voisitte tehdä sellaisen päätöksen estämiseksi?”

Edellisiin kysymyksiin jonkin keinon maininneiden vastaajien osuus oli maittain seuraava (taulukko 7.1).

Taulukko 7.1.

Niiden kansalaisten prosenttiosuus, jotka voivat mielestään tehdä jotakin kuvitellun haitallisen päätöksen estämiseksi (%).

	Paikallinen päätöksenteko	Kansallinen päätöksenteko
Yhdysvallat	77	75
Iso-Britannia	78	62
Länsi-Saksa	62	38
Italia	51	28
Meksiko	52	38

Lähde: Almond & Verba 1965, 142.

Civic Culture -tutkimuksessa selvitettiin myös, millä tavoin sisäinen kansalaispätevyys vaikutti paikallistason osallistumiseen. Silloiset maaerot ovat luettavissa taulukosta 7.2.

Taulukko 7.2.

Niiden kansalaisten prosenttiosuus, jotka olivat pyrkineet vaikuttamaan paikalliseen päätöksentekoon. Tulokset luokiteltuina paikallisvaikuttamiseen liittyvän poliittisen pätevyysluokituksen mukaan (päteviä, ei-päteviä; %).

	Local competents	Local non-competents
Yhdysvallat	33	10
Iso-Britannia	18	3
Länsi-Saksa	21	2
Italia	13	4
Meksiko	9	2

Lähde: Almond & Verba 1965, 144.

Almondin ja Verban kehittämä operationalisointi ei myöhemmin vakiintunut kansalaisten omakohtaisen poliittisen pätevyyden mittaustavaksi. Tämä on ymmärrettävää, koska sen tulokset riippuvat ehkä liikaa siitä, kuinka aktiivisesti vastaajat jaksavat pohtia ja ilmoittaa haastattelussa erilaisia keinoja. Puutteistaan huolimatta näin asetetut kysymykset nostavat silti esiin kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien ja kansalaisroolien laajan kirjjon. Vaikutusmahdollisuudet riippuvat vaikuttajasta, vaikutettavasta asiasta, käytettävissä olevista keinoista ja vaikuttamiskontekstista, joita kaikkia voidaan tutkia monin eri tavoin. Mihin vaikuttamiskokemusten ja -pyrkimysten seurannassa tulee kiinnittää erityistä huomiota? Valintoja on tehtävä ainakin seuraavien seikkojen suhteen:

- Mitkä ovat kansalaisten tiedot käytettävissä olevista vaikutuskeinoista?
- Vaikuttamiskeinojen arviointi ja valitsemisen periaatteet: koettu tehokkuus, helpokäyttöisyys, vaikuttamisen edellyttämät muut resurssit jne.
- Suora vai epäsuora vaikuttaminen asiaan?
- Kenen etua asiassa pyritään ajamaan?
- Vaikutetaanko yksin vai yhdessä?
- Millaisiin asioihin katsotaan olevan mahdollista vaikuttaa ja millaisiin taas ei?
- Millainen on asian ja vaikuttamisen laatu (estävä vai edistävä vaikutus)?
- Mikä on vaikuttamisen ala ja taso?

Listaa voitaisiin jatkaa, mutta on selvää, että standardoiduissa kyselyissä seurannan piiriin voidaan valita vain joitakin keskeisimpiä elementtejä. Ehkä juuri aihealueen moniaineisuuden vuoksi suurissa kyselyaineistoissa kansalaispätevyyttä onkin ryhdytty mittamaan jokseenkin vakiintuneesti strukturoiduin väittämin. Ne mittaavat vaikuttamis- ja pätevyysasenteita melko yleisellä tasolla ja vain joidenkin keskeisimpien teemojen kannalta.

Sisäisellä kansalaispätevyydellä (internal political efficacy) on tavallisesti viitattu kansalaisten kykyyn ymmärtää ja hahmottaa politiikkaa sekä siihen, miten he kokevat voivansa vaikuttaa yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Sitä on mitattu yleisesti taulukossa 7.3 esiteltävillä kahdella väittämällä, mutta muitakin väittämiä on käytetty.

Ulkoisella pätevyydellä (external political efficacy) on puolestaan tarkoitettu arvioita edustuksellisen demokratian toimivuudesta, toisin sanoen sitä, millaiseksi kansalainen

kokee keskeisten edustuksellisten päätöksentekuelinten ja erityisesti myös puolueiden toiminnan omien pyrkimystensä kannalta. Kun maamme perustuslakikin lähtee siitä, että valtiovalta kuuluu kansalle, jota eduskunta edustaa, on puolueiden rooli ulkoisen pätevyyden mittareissa ymmärrettävän suuri. Ulkoisen pätevyyden mittaamisessa on Suomessa käytetty etenkin kahta taulukossa 7.3 esiteltävää väittämää.

Molempien pätevyyden lajien operationalisoinnit ovat olleet pitkälti samoja sekä kansallisissa asennetutkimuksissa että kansainvälisissä vertailututkimuksissa. Suomessa puolueiden ajankohtaistutkimuksissa ja vaalitutkimusaineistoissa pätevyyskysymysten sanamuodoissa ja vastausvaihtoehdoissa on myös ollut pieniä muutoksia ajan mittaan. Suurempi ongelma seurannan kannalta on kuitenkin, että varsinkin sisäisen kansalaispätevyyden mittareita on sisällytetty alan käyntihaastatteluaineistoihin varsin epäsystemaattisesti etenkin 1990-luvulta lähtien. Ulkoista pätevyyttä pystytään sen sijaan luomaan hieman tyydyttävämmiin ja pidemmälti aikaväliltä. Kohta esiteltäviä ulkoisen pätevyyden tietoja täydentää tässä kirjassa Heikki Paloheimon artikkelin osa kansalaisten suhtautumisesta puolueisiin, jossa kansalaisten puolueasenteita tarkastellaan EVA:n kansallisten asennetutkimusaineistojen pohjalta.

Suomalaisten ulkoisen ja sisäisen kansalaispätevyyden pitkän ajan kehitystä on viimeksi koottu eduskuntavaalivuosien 1975–2003 osalta vuoden 2003 eduskuntavaaleja käsitelleessä vaalitutkimuksessa (Grönlund ym. 2005, 96–97). Taulukossa 7.3 vastaavaa tarkastelua on laajennettu myös vaalien välisiin vuosiin.

Taulukko 7.3.

Ulkoista ja sisäistä kansalaispätevyyttä mittaavien asenteiden kehitys Suomessa vuodesta 1974 alkaen (% täysin tai osittain samaa mieltä väittämän kanssa).

	Ulkoinen KP 1	Ulkoinen KP 2	Sisäinen KP 1	Sisäinen KP 2
1974	68	..	..	..
1975	58	..	..	..
1976	66	..	..	..
1977	55	..	..	..
1978	61	69	..	..
1979	64	69	..	..
1981	59	67	..	..
1982	49	65	..	74
1983	68	63	64	78
1984	42	72	..	79
1986	41	72	..	76
1987	70	63	61	..
1988	52	69	..	..
1990	52	75	62	69
1991	43	72	62	81
1994	..	78	..	77
2003	55	..	69	78

Ulkoinen KP1 = ”On ainakin yksi puolue, joka aina yrittää ajaa minun etuani.”

Ulkoinen KP2 = ”Puolueet ovat kiinnostuneita vain ihmisten antamista äänistä, eivät heidän mielipiteistään.”

Sisäinen KP1 = ”Minulla ei ole mitään sananvaltaa siihen, mitä hallitus tekee.”

Sisäinen KP2 = ”Joskus politiikka vaikuttaa niin monimutkaiselta, että en oikein ymmärrä, mitä on tekeillä.”

Lähdeaineistot: Vuoden 1991 ja 2003 osalta kansallisten vaalitutkimusten aineistot FSD1018 ja FSD1260. Vuoden 1994 osalta EU-kansanäänestystutkimuksen aineisto FSD1195. Muut tiedot ovat tietoarkistoon arkistoiduista puolueiden ajankohtaistutkimusten aineistoista.

Näyttää siltä, että ulkoisen kansalaispätevyyden mittarin ensimmäinen väittämä (On ainakin yksi puolue...) reagoi vielä 1970- ja 1980-luvuilla melko voimakkaasti vaaleihin ja vaalikampanjoihin (ks. myös Borg 1995). Tuolloin eduskuntavaalien jälkeen kerätyissä aineistoissa (1979, 1983 ja 1987) kansalaiset kokivat puoluejärjestelmän kautta tapahtuvan vaikuttamisen jonkin verran mielekkäämmäksi kuin vaalien välivuosina. Toisin sanoen vaalit kohottivat ulkoista pätevyyttä.

Vuosien 1991 ja 2003 lukujen perusteella näin ei nähtävästi enää ole. Toisaalta tiedot ovat kovin katkelmallisia. Joka tapauksessa kansalaisten etäännyminen puolueista suhteessa aiempiin aikoihin on lukujen perusteella selvää. Tämä näkyy myös toisessa ulkoista päte-

vyyttä mittaavassa osiossa, jota ei valitettavasti ole juuri enää tiedusteltu tutkimusaineistoissa 1990-luvun alun jälkeen.

Sisäisen pätevyyden väittämien aikasarjojen perusteella ei ole mahdollista tehdä kovin luotettavia päätelmiä varsinkaan tilanteen viimeaikaisesta kehityksestä, koska 1990-luvun tietoja on käytettävissä niukasti (vrt. Grönlund ym. 2005, 96–97). Sinänsä tulokset osoittavat kiistattomasti, että valtaosa kansalaisista kokee politiikan monimutkaiseksi. Kansalaisten selvä enemmistö eli noin kaksi kolmesta on myös jo pitkään katsonut, ettei heillä ole riittävästi sananvaltaa hallituksen tekemiin päätöksiin.

Edellä esiteltyjä kansalaispätevyyden väittämiä on puolueiden ajankohtaistutkimuksien lisäksi tiedusteltu lukuisissa nuoriso- ja kuntatutkimusaineistoissa etenkin 1990-luvulta alkaen.

Kansalaisroolit

Kansalaispätevyyttä koskevista tiedoista ei ole helppoa tehdä yleisiä johtopäätöksiä kansalaisvaikuttamisen kehittämisen pohjaksi. Kaikkia vähäiset vaikuttamismahdollisuudet eivät haittaa, koska he eivät ehkä haluakaan vaikuttaa politiikkaan. Heille itselleen ei ole pulma, etteivät he ymmärrä politiikkaa, tai että mikään puolue ei aja heidän asioitaan. Poliitiikka on aikuisväestön suurelle enemmistölle verraten etäinen asia ja luultavasti pysyykin sellaisena.

Väitteen tueksi voidaan esittää myös vankkoja todisteita eri tutkimusaineistoista. Käytettävissä ovat sekä World Values Surveyn (WVS) että European Social Surveyn (ESS) asiaa käsittelevät osiot. Niissä on tiedusteltu, kuinka tärkeänä elämäalueena tai asiana kansalaiset pitävät politiikkaa itselleen. Muina arviointikohteina ovat olleet perhe, ystävät, vapaa-aika, työ, uskonto ja vapaaehtoisjärjestöt. Kutakin elämäaluetta on arvioitu erikseen joko asteikolla nollasta kymmeneen (ESS) tai sanallistetuilla vaihtoehdoilla ei lainkaan tärkeästä erittäin tärkeään. Tällä vuosikymmenellä kerätyt tuoreet aineistot (FSD0154 ja FSD1303) osoittavat, että politiikkaa pitää todella tärkeänä itselleen vain pari prosenttia täysi-ikäisistä suomalaisista. Tämä osuus viittaa siihen, että ehkä vain alle 100 000 suoma-

laista toimii nykyisin todella aktiivisesti eri puolueissa tai muissa puoluepoliittisissa kansalaisjärjestöissä.

Joissakin empiirisissä tutkimuksissa on kiinnitetty huomiota myös siihen, millaisia ominaisuuksia kansalaiset ajattelevat kuuluvan ns. kunnan kansalaisen rooliin. Aihetta koskevat mittarit eivät kuitenkaan ole kovin vakiintuneita. Yli 20 Euroopan maassa kerättävän European Social Surveyn ensimmäisen kierroksen aineisto (2002/2003) sisälsi joitakin uusia mittareita, joiden tuloksia on raportoitu aiemmin politiikkaohjelman tilaamassa Kansalaisena Suomessa -tutkimuksessa (Borg 2005, 10–12). Tässä mittaristossa yksittäin arvioidavina hyvän kansalaisen ominaisuuksina olivat

- itseään heikommassa asemassa olevien tukeminen
- vaaleissa äänestäminen
- lakien ja sääntöjen noudattaminen
- omien mielipiteiden muodostaminen muista riippumatta
- osallistuminen vapaaehtoisjärjestöjen toimintaan
- poliittinen aktiivisuus.

Pohjoismaisessa vertailussa havaittiin, että suomalaiset pitivät vaaleissa äänestämistä selvästi harvemmin (26 %) erittäin tärkeänä kansalaisen rooliin kuuluvana seikkana kuin tanskalaiset (52 %) ja ruotsalaiset (45 %). Norjalaisista joka kolmas (33 %) piti asiaa erittäin tärkeänä.

Samansuuntainen ero havaittiin siinä, kuinka tärkeänä hyvän kansalaisen ominaisuutena eri Pohjoismaiden kansalaiset pitivät sitä, että omat mielipiteet muodostetaan muista riippumatta. Tätä ominaisuutta piti erittäin tärkeänä noin joka toinen tanskalainen (44 %) ja ruotsalainen (50 %), mutta vain joka kolmas norjalainen (35 %) ja suomalainen (30 %). Muissa neljässä arvioidussa ominaisuudessa erot Pohjoismaiden vastaajien välillä eivät olleet kovin suuria. (Emt., 11.)

Kansalaisuutta ja kansalaisvaikuttamista kartoittavat kansainväliset aineistot

Hyvän kansalaisen ominaisuuksia kartoittava kysymysosio tulee sisältymään tulevaisuudessakin European Social Surveyn piiriin. ESS-aineistoja on kerätty tähän mennessä kahdesti (2002 ja 2004). Hanke pyrkii EU:n tutkimusinfrastruktuurirahoituksen turvin vakinaistamaan aineistonkeruunsa joka toinen vuosi tapahtuvaksi. Tällä hetkellä ei ole kuitenkaan selvää, kuinka pysyväksi rahoitus järjestyy ja miten vakiintuneesti ESS-aineistot ovat jatkossa käytössä Suomen demokratiaindikaattoreiden seurannan tukena. Joka tapauksessa aineistoissa jo nyt käytettyjä kysymyksiä voidaan sisällyttää kansallisiin kysymyslomakkeisiin riippumatta siitä, löytyykö niille säännöllisesti kansainvälistä vertailupohjaa.

ESS saattaa muodostua ajan mittaan hyvin tärkeäksi kansainväliseksi aikasarjojen pohja-aineistoksi Suomen demokratiaindikaattoreille. Hanke perustuu tiedonkeruuseen, jossa joka toinen vuosi toistetaan ns. kiinteän moduulin kysymykset. Näiden lisäksi kukin aineisto sisältää kaksi teemoiltaan vaihtuvaa moduulia, jotka valitaan tarjonnan sekä erityisesti arvioinnin ja kilpailun nojalla. Samalla kiinnitetään huomiota siihen, että ESS-aineistot kattavat kaikkiaan riittävästi keskeisiä yhteiskuntatieteiden eri alojen tutkimuskysymyksiä.

Kansalaisvaikuttamisen seurannan kannalta on hyvä asia, että ensimmäisessä ESS-aineistossa toinen vaihtuvista moduuleista koski kansalaisten yhteiskunnallista kiinnostusta ja poliittisia asenteita. Tämän lisäksi kiinteään moduuliin kuuluu joukko poliittisen osallistumisen ja asennoitumisen peruskysymyksiä, joista useat sisältyvät tämän kirjan loppuun koottuun suomalaiseen indikaattoriehdotukseen (ks. liite I).

Suomen demokratiaindikaattoreiden kehittämisen kannalta ESS-aineistojakin tärkeämpi kansainvälinen aineistokokoelma kertyy Comparative Study of Electoral Systems -tutkimusohjelmassa (CSES). Lauri Karvonen esittelee asiaa tarkemmin tämän kirjan toiseksi viimeisessä artikkelissa. CSES on tähännyksi jo runsaan vuosikymmenen ajan useiden kymmenien maiden kansallisten vaalitutkimusohjelmien tietosisältöjen yhtenäistämi-

seen. Tätä kautta osallistujamaat voivat toisiaan hyödyttäen vertailla maansa vaalidemokratian sekä muun poliittisen osallistumisen ja asennoitumisen piirteitä ja muutoksia.

Myös kaksi muuta kansainvälistä vertailututkimusohjelmaa ovat maininnan arvoisia tässä yhteydessä. European Values Study ja sen laajempi muoto World Values Survey keräävät nykyisin 5–10 vuoden välein kymmenistä maailman maista tietoja, jotka liittyvät joiltakin osin demokratiakehityksen seurantaan. Suomen osalta WVS-aineistojen etuna voidaan pitää sitä, että mukanaolo jo ensimmäisestä keruukerrasta 1983 lähtien sallii joissakin tietosisällöissä verraten pitkän seuranta-ajan. Toisaalta mahdollisuudet vaikuttaa WVS-lomakkeiden sisältöihin ovat vähäiset, mikä on kiistaton haitta keskeisten kansallisten kysymysten seurannan kannalta.

Suomi on ollut vuodesta 2000 mukana myös sosiaalitieteellisemmin painottuneessa International Social Survey Programme -ohjelmassa. Se kerää aineistoja vuosittain vaihtuvien teemojen, mutta samalla muutoksen tutkiminen pyritään mahdollistamaan tiedustelemalla noin 5–7 vuoden välein samojakin kysymyksiä. Muutamiin toistuviin pääteemoihin kuuluu kansalaisvaikuttamisen aiheita. Vuosittaisten pääteemojen perusteella tällaisia ovat erityisesti kansalaisuus (citizenship), kansallinen identiteetti (national identity) ja hallinto (government). Kahden ensiksi mainitun teeman aineistot kerättiin Suomessa vuosina 2003 ja 2004, ja niiden tuloksia on hiljattain raportoitu teoksessa *'Onni on olla Suomalainen? Kansallinen identiteetti ja kansalaisuus'* (Oinonen ym. 2005). Hallinto-teeman aineiston kerää Suomessa Tilastokeskus kuluvan vuoden 2006 aikana, ja oman maan tulokset saadaan tutkijoiden avoimeen käyttöön vuonna 2007. Kansainvälisen aineiston kokoamiseen ja käyttökuntoon saattamiseen kulunee noin puolitoista vuotta suomalaisen aineiston valmistumisesta.

Havaintoja kansalaisuudesta ja yhteiskunnallisista ristiriidoista

Vuosien 2003 ja 2004 Suomen ISSP-aineistot (FSD0121 ja FSD2039) osoittavat hyvin kiinnostavasti suomalaisen identiteetin yleisiä rakennuspuita sekä suomalaisten subjektiivista sijoittumista kansainvälistyvässä maailmassa. Enemmistö suomalaisista ei esimerkiksi pidä Eurooppaa itselleen kovin läheisenä. Vuoden 2003 kyselyaineistossa vain seitsemän prosenttia vastaajista piti Eurooppaa itselleen erittäin läheisenä ja läheisenä sitä piti

30 prosenttia vastaajista. Ei kovin läheinen -vaihtoehto keräsi 44 ja ei lainkaan läheinen -vaihtoehto 12 prosenttia vastaajista. Seitsemän prosenttia ei osannut sanoa kantaansa. Aineisto koottiin postikyselyynä, jonka lomakkeen palautti noin 1400 henkilöä tavoitelluista noin 2500 vastaajasta. Samassa kyselyssä Suomea piti itselleen läheisenä tai erittäin läheisenä 90 prosenttia vastaajista. Samoihin vastausvaihtoehtoihin tarttui oman asuinkunnan läheisyyttä arvioitaessa yhteensä 70 prosenttia, ja oman asuinmaakunnan läheisyyttä arvioitaessa kaikkiaan 53 prosenttia vastanneista. (Oinonen ym. 2005, 9)

Saman kyselyn vastaajilta kysyttiin myös, mitkä luetelluista tekijöistä kuvaavat parhaiten sitä, keitä he ovat. Tärkeimmän seikan osalta valinnat kohdistuivat seuraavasti (emt., 8).

	%
Tämän hetkinen tai entinen ammatti	25
Kansalaisuus	22
Perheasema tai siviilisäätty	19
Ikäryhmä	10
Sukupuoli	10
Asuinalue	3
Yhteiskuntaluokka	2
Uskonto	5
Puolue, ryhmä tai yhteiskunnallinen liike	2
Rotu/etninen tausta	2

Tulokset vahvistavat yleiskuvaa siitä, että hyvin harvan suomalaisen identiteetti kumpuaa ensisijaisesti vahvan poliittisesta viitekehyksestä. Työ ja perhe ovat hyvin tärkeitä, eikä suomalaisuus ylikorostu. Muut luetellut identiteetin ensisijaiset rakennuspuut liittyvät eri tavoin keskeisiin yhteiskunnallisiin jakolinjoihin ja ristiriitoihin. Yhteiskuntaluokan sekä puolueiden ja liikkeiden vähäinen osuus ensisijaisten tekijöiden joukossa osoittaa monien perinteisten ristiriitojen heikkenen.

Yleiset poliittisen sijoittumisen ja identifioitumisen mittarit ovat pitkään liittyneet perinteiseen oikeisto–vasemmisto-jakoon. Käytännössä tämä jako on operationalisoitu ideologisen ajattelun ja suhtautumisen mittariksi siten, että kansalaisilta on tiedusteltu suurin piirtein kymmenportaisella asteikolla heidän omakohtaista sijoittumistaan vasemmisto–oikeisto-ulottuvuudelle. Lisäksi on saatettu mitata erilaisin sanallistetuin vaihtoehdoin käsityksiä keskeisistä yhteiskunnallisista ristiriidoista.

Monet politiikan perusjaot ja päällimmäiset asiakysymykset ovat vuosikymmenten saatossa myös muuttuneet. Siksi demokratiaindikaattoreiden kehittämisessä on kiinnitettävä riittävästi huomiota mahdollisuuteen uudistaa havainnoitavia aiheita. Tämä takaa sen, että indikaattorit tarjoavat ajantasaisen ja luotettavan tietopohjan kansalaismielipiteen piirteis-tä. Toisaalta on varmistettava, että myös perinteisempiä aiheita toistetaan kyselyissä aina-kin kohtuullisen usein, jotta aikasarjatarkastelujen mahdollisuus säilyy riittävällä tasolla.

Kansalaisvaikuttamisen ja kansalaispätevyyden peruskysymysten kannalta demokratiaindikaattoreissa on paikallaan seurata sitä, missä määrin kansalaiset ovat halukkaita toimi-maan politiikassa yksin tai yhdessä muiden kanssa. Liittyhän tämä aihealue laajasti sekä yleensä kansalaissitoutumiseen että erityisesti kansalaisten ja puolueiden suhteeseen.

European Social Surveyn pohjalta tehdyssä vertailussa suomalaiset havaittiin vuonna 2002 selvästi muita pohjoismaalaisia haluttomammiksi toiminaan aktiivisesti jossakin poliitti-sessa ryhmässä (Borg 2005, 36). Suomalaisvastaajista vain neljä prosenttia ajatteli ehdot-tomasti, että he voisivat toimia aktiivisesti jossakin poliittisessa ryhmässä. Ruotsissa ja Norjassa näin vastanneiden osuus oli kolminkertainen ja Tankassa seitsenkertainen Suo-meen verrattuna. Tässä on iso haaste osallistuvan suomalaisen kansalaisuuden kehittämi-selle.

Lähteet

- Almond, Gabriel & Verba, Sidney (1963): *The Civic Culture*. Princeton: Princeton University Press.
- Borg, Sami (1995): Political Efficacy and Electoral Participation. Teoksessa Borg, Sami & Sänkiaho, Risto (toim.), *The Finnish Voter*. Tampere: Finnish Political Science Association, 155–170.
- Borg, Sami (2005): *Kansalaisena Suomessa. Kansalaisvaikuttaminen Pohjoismaissa ja European Social Survey 2002*. Oikeusministeriön julkaisuja 2005:3. Helsinki: oikeusministeriö.
- Grönlund, Kimmo, Paloheimo, Heikki, Sundberg, Jan, Sänkiaho, Risto & Wass, Hanna (2005): Kiinnittyminen politiikkaan. Teoksessa Paloheimo, Heikki (toim.), *Vaalit ja demokratia Suomessa*. Helsinki: WSOY, 88–118.
- Oinonen, Eriikka, Blom, Raimo & Melin, Harri (2005): *Onni on olla suomalainen? Kansallinen identiteetti ja kansalaisuus. Raportti ISSP 2003 ja 2004 Suomen aineistoista*. Yhteiskunta-tieteellisen tietoarkiston julkaisuja 1/2005. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto (FSD).
- Pesonen, Pertti & Sänkiaho, Risto (1979): *Kansalaiset ja kansanvalta*. Juva: WSOY.

HEIKKI PALOHEIMO

8 Asenteet poliittisia instituutioita ja toimijoita kohtaan

Kansalaisten asenteita poliittisia instituutioita kohtaan voidaan tarkastella kahdesta erilaisesta näkökulmasta. Huomio voidaan kohdistaa kansalaisten henkilökohtaisiin motiiveihin, heidän kiinnostukseensa yhteiskunnallisiin asioihin ja heidän arvioihinsa omista kyvyistään vaikuttaa poliittisiin asioihin. Toinen näkökulma kohdistuu instituutioiden arviointiin. Siinä on kysymys siitä, minkälaista poliittisen järjestelmän mallia kansalaiset pitävät ihanteellisena tai toivottavana, kuinka hyvin tai huonosti he arvioivat demokratian toimivan Suomessa, miten he arvioivat erilaisten poliittisten laitosten, esimerkiksi eduskunnan tai hallituksen toimintaa ja miten he arvioivat yksittäisten poliitikkojen, esimerkiksi ministerien tai kansanedustajien toimintaa.

Kansalaisten henkilökohtaista kiinnittymistä politiikkaan on tarkasteltu kirjan edellisessä luvussa. Tähän näkökulmaan liittyvistä asioista käsitellään tässä luvussa vain kansalaisten kiinnostusta politiikkaa kohtaan. Sen jälkeen tarkastellaan sitä, minkälaisia asenteita kansalaisilla on poliittista järjestelmää, sen instituutioita ja toimijoita kohtaan.

David Eastonin (1965) mukaan poliittisen järjestelmän kansalaisilta saama kannatus voidaan jakaa diffuusiin ja spesifiin tukeen¹. Diffuusi tuki on tunteeseen perustuvaa, yleisluonteista ja perustuu yleiseen yhteenkuuluvaisuuden tunteeseen. Vastaavasti tuki on spesifiä, jos se perustuu instrumentaalisiin arvioihin tuen antamisen merkityksellisyydestä, esimerkiksi tuen antamisen hyödyllisyydestä kansalaisen omalta kannalta.

Diffuuseinta on kiinnittyminen poliittiseen yhteisöön, esimerkiksi samastuminen omaan kansaan, paikkakuntaan tai vastaavaan. Poliittisen järjestelmän yleisille peruseriaatteille annettu tuki voi niin ikään olla melko diffuusia, mutta todennäköisesti se on jo jonkin ver-

ran spesifimpää kuin yhteisöön samastuminen. Esimerkiksi suuri osa kansasta kannattaa demokratiaa joko siksi, että se tarjoaa kansalaisille kanavia poliittisiin päätöksiin vaikuttamiseksi tai siksi, että arvelee demokratian turvaavan kansalaisten hyvinvoinnin itsevaltaisia järjestelmiä paremmin. Poliittisen järjestelmän toimivuutta koskevat arviot ovat yleensä edellistä spesifimpiä. Niin ikään poliittisen järjestelmän eri instituutioille, esimerkiksi eduskunnalle, hallitukselle, presidentille tai oikeuslaitokselle annettu tuki on yleensä melko tarkoin kohdentunutta. Vielä spesifimmästä tuesta on kysymys silloin, kun kansalaiset arvioivat poliitikkoja tai poliittisten päätöksentekijöiden ajankohtaisia päätöksiä.

Vakaalle demokraattiselle järjestelmälle on ominaista, että kansalaiset saattavat olla jyrkästi eri mieltä ajankohtaisista poliittisista kysymyksistä tai hallituksen juuri tekemistä poliittisista päätöksistä, mutta siitä huolimatta suurin osa heistä kannattaa demokratiaa poliittisen järjestelmän yleisenä periaatteena. Itse asiassa nämä kaksi asiaa kietoutuvat yhteen. Vakaassa edustuksellisessa demokratiassa kansalaiset kannattavat demokratiaa juuri siksi, että se tarjoaa kansalaisille mahdollisuuden julkisesti arvioida ja kritikoida poliitikkoja ja heidän tekemiään päätöksiä.

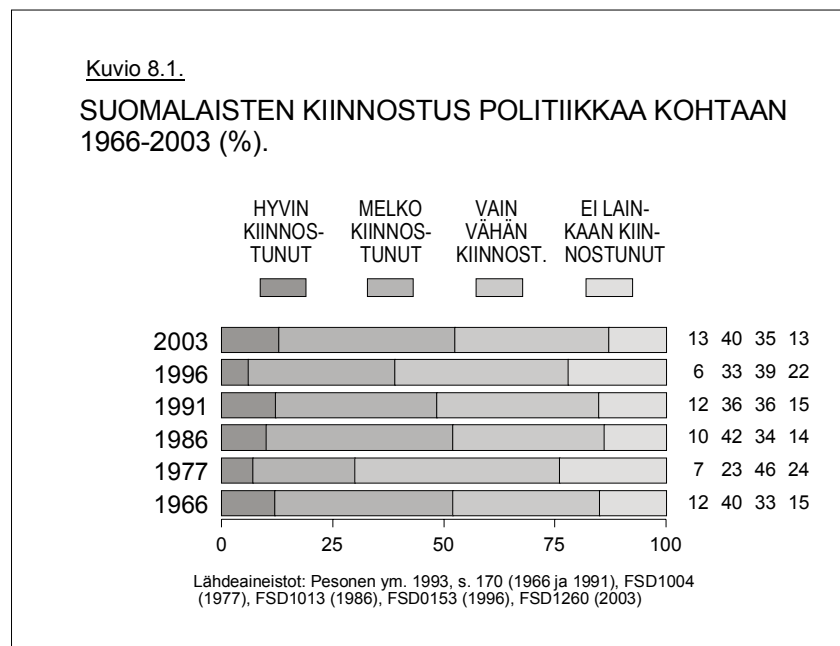
Kiinnostus politiikka kohtaan

Kansalaisten kiinnostusta politiikkaa kohtaan on Suomessa mitattu monina eri vuosina, mutta täydellisiä vuosittaisia aikasarjoja ei silti ole olemassa². Vuodesta 1973 alkaen puolueiden ajankohtaistutkimuksissa tiedusteltiin kansalaisilta, kuinka kiinnostuneita he ovat politiikasta. Ajanjaksolla 1973–1990 mittauksia tehtiin kuutenatoista eri vuotena. Sen jälkeen puolueiden ajankohtaistutkimuksissa ei ole selvitetty kansalaisten kiinnostusta politiikkaa kohtaan. Ennen 1970-lukua kansalaisten kiinnostusta politiikkaa kohtaan on Suomessa tiedusteltu vain muutamassa yksittäisessä erillistutkimuksessa. Vuoden 1990 jälkeen kansalaisten kiinnostusta politiikkaa kohtaan on selvitetty esimerkiksi vuoden 1991 vaalitutkimuksessa (FSD1018), Suomen EU-kansanäänestystutkimuksessa (FSD1195) ja vuoden 2003 vaalitutkimuksessa (FSD1260).

Puolueiden ajankohtaistutkimuksissa kansalaisten kiinnostusta politiikkaa kohtaan on mitattu kysymyksellä ”Kuinka kiinnostunut olette politiikasta ja poliittisten tapahtumien seuraamisesta”. Vuosien 1991 ja 2003 vaalitutkimuksissa vastaajilta kysyttiin lyhyemmin,

kuinka kiinnostuneita he ovat politiikasta. Vastausvaihtoehdot ovat olleet erittäin kiinnostunut, melko kiinnostunut, vain vähän kiinnostunut, ei lainkaan kiinnostunut ja ei osaa sanoa³.

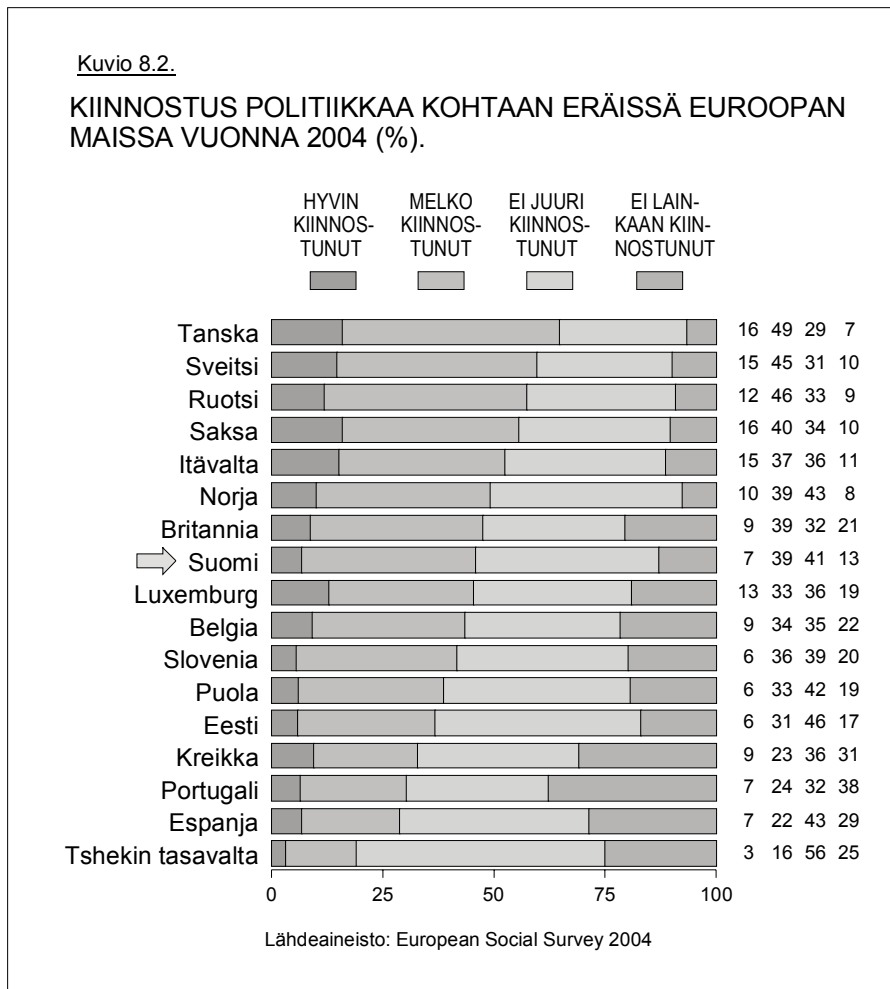
Julkisuudessa usein esitetystä käsityksestä poiketen suomalaisten subjektiivinen kiinnostus politiikkaa kohtaan ei ole vähentynyt poliittisesti hyvin aktiiviseen 1960-lukuun ja 1970-lukuun verrattuna (kuvio 8.1). Väestöryhmien väliset erot poliittisessa kiinnostuksessa sen sijaan ovat kaikissa mittauksissa olleet selviä. Miehet ovat naisia kiinnostuneempia politiikasta. Varttuneet ovat nuoria kiinnostuneempia, paljon koulutusta saaneet vähän koulutusta saaneita kiinnostuneempia ja suurituloiset pienituloisia kiinnostuneempia. Miesten ja naisten väliset erot ovat kuitenkin ajan mittaan muuttuneet. Nuorten naisten kiinnostuksen taso politiikkaa kohtaan on ajan mittaan lähentynyt miesten tasoa ja vuoden 2003 vaalituloksen havaintoaineistossa alle 25-vuotiaat naiset olivat jo yhtä kiinnostuneita politiikasta kuin samanikäiset miehet.



European Social Survey (ESS) -aineistojen perusteella voidaan vertailla kansalaisten kiinnostusta politiikkaa kohtaan Euroopan eri maissa. Kuviossa 8.2 tarkastellaan vuonna 2004 koottuun ESS-aineistoon perustuen kansalaisten kiinnostusta politiikkaa kohtaan 17:ssä Euroopan maassa. Vakiintuneissa demokratioissa, joissa demokraattinen järjestelmä on ollut vallalla jo pitkään, on suhteellisesti enemmän politiikasta kiinnostuneita kansalaisia

kuin niissä maissa, joissa demokraattinen järjestelmä on vasta vakiintumassa tai vakiintunut vain muutamia vuosikymmeniä sitten. Suomessa on kuitenkin suhteellisesti vähemmän politiikasta kiinnostuneita kansalaisia kuin useimmissa muissa Euroopan vakiintuneissa demokratioissa.

Kansalaisten kiinnostus politiikkaa kohtaan korreloi voimakkaasti politiikkaa koskevan tietotason ja subjektiivisen kansalaispätevyyden kanssa. Nämä kaikki tekijät ovat poliittiseen järjestelmään ja poliittiseen toimintaan sitoutumisen keskeisiä osatekijöitä. Kansalaisten jonkin asteinen kiinnostus politiikkaa kohtaan on hyvin toimivan demokratian edellytys. Väestöryhmien väliset suuret erot politiikkaa koskevassa kiinnostuksessa ilmentävät kansalaisyhteiskunnan jakaantumista aktiivisiin kansalaisiin ja politiikasta vieraantuneisiin. Täten kansalaisten yleinen kiinnostus politiikkaa kohtaan on erittäin olennainen demokradiaseurannan indikaattori.



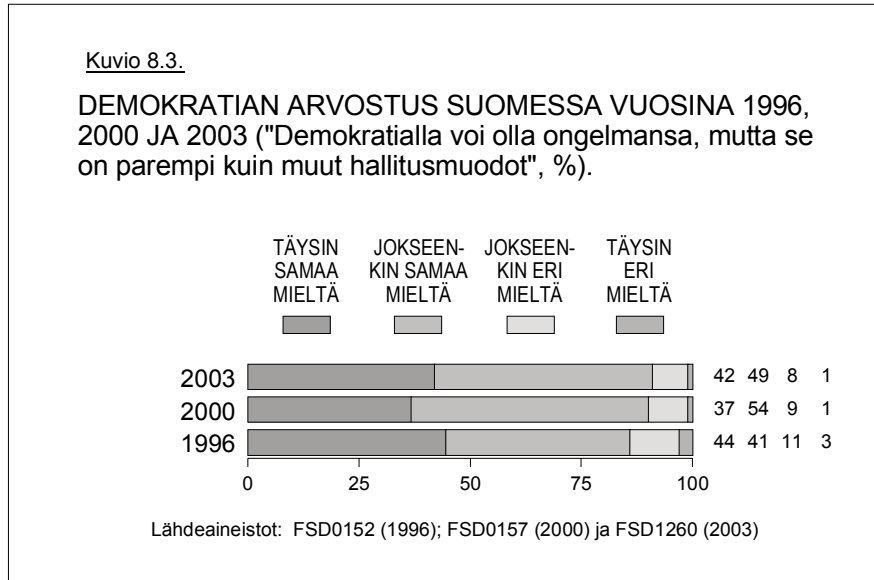
Demokratian arvostus

Onko demokratia muita yhteiskuntajärjestelmiä parempi hallitsemistapa? Tähän kysymykseen voidaan etsiä vastauksia monesta eri näkökulmasta. Joidenkin mielestä demokratia on itseisarvo, eikä sen paremmuutta muihin yhteiskuntajärjestelmiin verrattuna tarvitse oikeuttaa millään välineellisillä hyveillä. Jotkut arvostavat demokratiaa, koska se tarjoaa kansalaisille runsaasti vapausoikeuksia (ks. Tocqueville), jotkut sen takia, että se antaa hyvät institutionaaliset edellytykset ihmisten yhteistoiminnalle (ks. Putnam 2002). Jotkut arvioivat demokratian antavan autokraattisia järjestelmiä paremmat edellytykset taloudelliselle kehitykselle ja vaurastumiselle (North 1966). Poliittisten olosuhteiden vakaus näyttää kuitenkin olevan kansakunnan taloudellisen menestymisen kannalta tärkeämpi tekijä kuin hallitsemistavan tyyppi (Feng 2003), tosin vakaat, demokraattiset olot voivat antaa tilaa myös taloudellista kehitystä hidastavalle ryhmäsaalistukselle (Olson 1984 ja Tullock 1993). Onpa esitetty tieteellistä näyttöä siitäkin, että demokraattisessa yhteiskunnassa ihmiset ovat elämäänsä tyytyväisempiä kuin autokraattisesti hallituissa yhteiskunnissa (Frey ja Stutzer 2002).

Tässä luvussa ei tarkastella näitä perimmäisiä tapoja demokratian oikeuttamiseksi. Sen sijaan analysoidaan sitä, miten demokratian arvostusta on mitattu mielipidetutkimuksissa ja kuinka paljon kansalaiset demokraattista järjestelmää arvostavat. Demokratian arvostusta yleensä on Suomen osalta kysytty yhdenmukaisella kysymyksenasettelulla World Values Surveyssä (WVS) vuonna 1996 (FSD0152), European Values Surveyssä (EVS) vuonna 2000 (FSD0157) ja vuoden 2003 vaalitutkimuksessa (FSD1260). Viimeksi mainittu oli osa Comparative Study of Electoral Systems (CSES) -hankkeen aineistoja, joissa asiaa tutkittiin vuosina 2001–2004 yli 20 eri maassa. Kaikissa viitatuissa tutkimuksissa arvostusta mitattiin kysymyksellä ”Demokratialla on ongelmansa, mutta se on parempi kuin muut hallitusmuodot”.

Kuviosta 8.3 käy ilmi, että noin 90 prosenttia Suomen aikuisväestöstä pitää demokratiaa muita hallitsemistapoja parempana. Vain kymmenkunta prosenttia vastaajista on ollut asiasta eri mieltä. Antidemokraattisten hallitsemistapojen kannatus suomalaisten keskuudessa on siis vähäistä. Vain vähän koulutusta saaneet, ne joilla on heikot tiedot politiikasta ja ne,

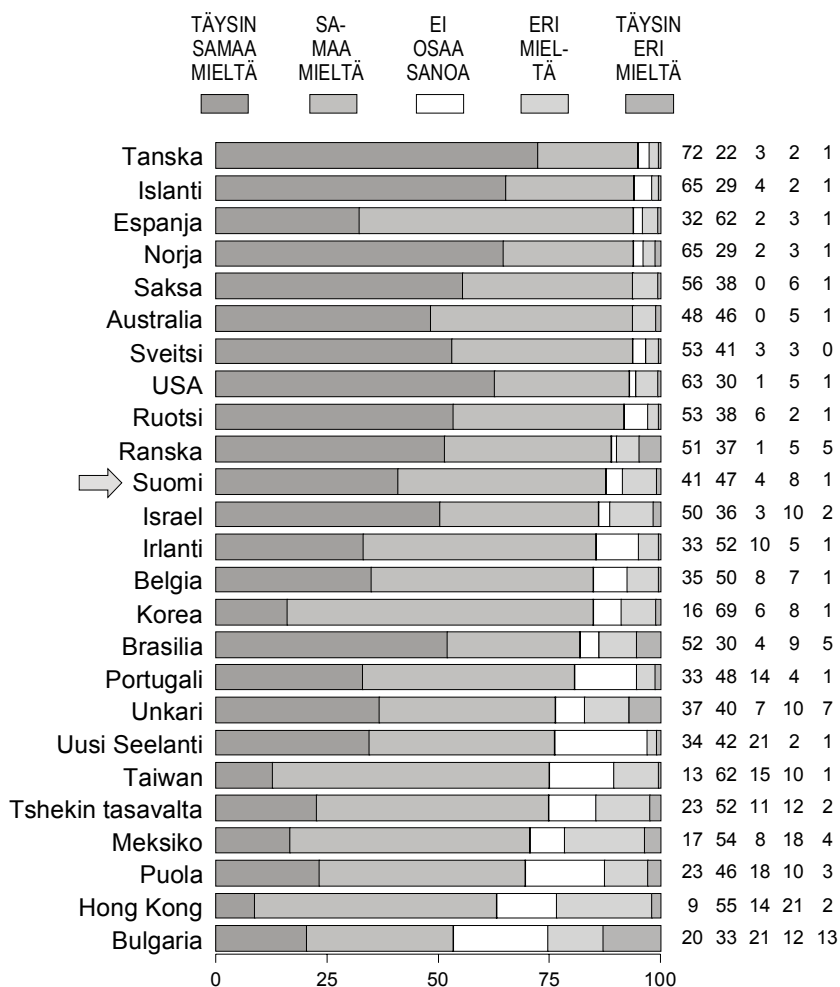
joiden luottamus omiin vaikutusmahdollisuuksiinsa on heikko, arvostavat demokratiaa vähemmän kuin muut väestöryhmät.



CSES-tutkimusaineistojen avulla voidaan vertailla demokratian arvostusta yli 20 maassa 2000-luvun ensimmäisinä vuosina (kuvio 8.4). Useimmissa CSES-tutkimuksessa mukana olevissa vakiintuneissa demokratioissa noin 90 prosenttia tai yli 90 prosenttia vastaajista on ollut täysin tai jokseenkin samaa mieltä siitä, että demokratia on muita hallitusmuotoja parempi hallitsemistapa. Suomi ei tässä vertailussa mitenkään oleellisesti poikkea vertailun kohteena olevien vakiintuneitten demokratioiden enemmistöstä. Suomi ei kuitenkaan demokratian arvostuksen perusteella sijoitu kärkisijoille ja esimerkiksi kaikissa muissa Pohjoismaissa on suhteellisesti vähän Suomea enemmän kansalaisia, jotka pitävät demokratiaa muita hallitsemistapoja parempana. Havainto saattaa hyvinkin kytkeytyä siihen, että ESS-aineistojen perusteella Suomessa on suhteellisesti muita Pohjoismaita enemmän kansalaisia, joiden mielestä politiikkaa on usein liian vaikeata ymmärtää (Borg 2005, 34).

Kuvio 8.4.

DEMOKRATIAN ARVOSTUS 25 DEMOKRAATTISESSA MAASSA 2001-2004 ("Demokratialla voi olla ongelmansa, mutta se on parempi kuin muut hallitusmuodot", %).



Lähdeaineisto: Comparative Study of Electoral Systems; moduuli 2; 2001-2004

Viime aikoina on keskusteltu paljon edustuksellisen demokratian ongelmista ja esitetty vaatimuksia kansalaisten osallistumismahdollisuuksien laajentamisesta ja kansanäänestysten tai joidenkin välittömän demokratian muotojen lisäämisestä. Vuoden 2003 vaalituloksessa kansalaisille esitettiin väite ”Tärkeät yhteiskunnalliset kysymykset pitäisi entistä useammin päättää kansanäänestyksellä”. Melkein kolme neljäsosaa vastaajista oli väitteestä samaa mieltä. Elinkeinoelämän Valtuuskunnan eli EVA:n kansallisissa asennetutkimuksissa taas on esitetty väite ”Maamme kaipaa vahvoja johtajia, jotka kykenevät palauttamaan yhteiskuntaamme kurin ja järjestyksen sekä oikeiden arvojen kunnioituksen”. Vuo-

den 2004 kansallisessa asennetutkimuksessa vähän yli 60 prosenttia oli väitteestä täysin tai jokseenkin samaa mieltä.

Poliittisen järjestelmän toimintaperiaatteita koskevassa mielipideilmastossa on siis yhtäältä runsaasti kannatusta kansalaisten välittömien osallistumismuotojen lisäämiselle ja toisaalta melkein yhtä paljon kannatusta vahvalle poliittiselle johtajuudelle. Suhtautuminen välittömän demokratian lisäämiseen ja vahvan johtajuuden kannatus ovat toisiinsa nähden erillisiä mielipideulottuvuuksia. Niiden perusteella voidaan tehdä nelikenttä, joka kuvaa neljää erilaista käsitystä demokraattisen järjestelmän toiminnan luontevasta tavasta (kuvio 8.5). Osa kansasta kannattaa sekä vahvaa johtajuutta että kansanäänestysten lisääntyvää käyttöä. He ovat plebiskitaarisen demokratian kannattajia. Osa kansasta kannattaa suoran demokratian käytön lisäämistä, mutta ei sen sijaan vahvaa poliittista johtajuutta vaan pikemminkin kansalaisten laajaa osallistumista aktiivisesti toimivassa kansalaisyhteiskunnassa. Kolmas kansalaisryhmä kannattaa vahvaa poliittista johtajuutta edustuksellisessa demokratiassa, mutta ei halua lisää kansanäänestyksiä tai suoraa demokratiaa. He ovat eliittidemokratian kannattajia. Neljäntenä ryhmänä ovat ne, jotka luottavat nimenomaan edustukselliseen demokratiaan, mutta eivät kaipaa vahvaa poliittista johtajuutta. He ovat puoluevetoisen demokratian kannattajia⁴.

Kuvio 8.5.
DEMOKRAATTISEN JÄRJESTELMÄN TYYPIT VAHVAN JOHTAJUUDEN
ASTEEN JA SUORAN DEMOKRATIAN ASTEEN MUKAAN RYHMITELTYNÄ.

	Aktiivisesti käytetty suora demokratia edustuksellisen demokratian rinnalla	Edustuksellinen demokratia
Vahva poliittinen johtajuus	Plebiskitaarinen demokratia Yleisödemokratia	Eliittidemokratia
Ei vahvaa poliittista johtajuutta	Osallistuva demokratia	Puoluevetoinen demokratia

Jatkossa suomalaisissa tutkimuksissa olisi syytä kokeilla joitakin uusia kysymyksenasetteluja demokratiaan yleisen arvioinnin kohdentumisen tarkentamiseksi. Tähän mennessä saatu kuva ei ole täysin selkeä ja mittareiden kehittäminen edellyttää systemaattista sisälön arviointia sekä testausta.

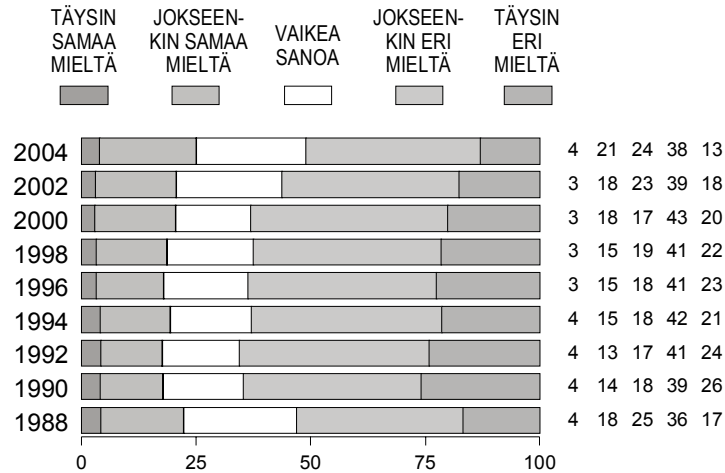
Luottamus demokratian toimivuuteen

Kansalaisten luottamusta demokratian toimivuuteen on mielipidetutkimuksissa mitattu erilaisin tavoin. EVA on vuodesta 1988 alkaen kahden vuoden välein mitannut suomalaisten luottamusta demokratian toimivuuteen kysymyksellä ”Demokratia toimii Suomessa niin hyvin, että puheet kansalaisten huonoista vaikutusmahdollisuuksista ovat vailla pohjaa”. Vuoden 2003 vaalitutkimuksessa ja muissa CSES-tutkimusohjelmaan kuuluvissa hankkeissa vastaajilta on kysytty: ”Oletteko yleensä ottaen erittäin tyytyväinen, melko tyytyväinen, ette kovinkaan tyytyväinen vai ette lainkaan tyytyväinen demokratian toimivuuteen [Suomessa]?” EVA:n käyttämä kysymyksenasettelu antaa selvästi kriittisemmän kuvan kansalaisten luottamuksesta demokratian toimivuuteen kuin CSES-hankkeessa käytetty kysymys. CSES-hankkeen kysymys mittaa EVA:n kysymystä yleisemmällä tasolla kansalaisten tyytyväisyyttä demokratian toimivuuteen. EVA:n asennetutkimuksissa käytetyn kysymyksen sanamuoto sen sijaan ohjaa huomion erityisesti kansalaisten vaikutusmahdollisuuksiin.

Kuviosta 8.6 havaitaan, että enemmistö EVA:n asennetutkimusten vastaajista on kaikilla mittauskerroilla ollut eri mieltä väitteestä ”demokratia toimii Suomessa niin hyvin, että puheet kansalaisten huonoista vaikutusmahdollisuuksista ovat vailla pohjaa”. Kansalaisten kriittisyys lisääntyi 1990-luvun talouslaman aikana. Kaikissa 1990-luvulla tehdyissä mittauksissa ja vielä vuoden 2000 mittauksessa yli 60 prosenttia vastaajista oli eri mieltä edellä mainitusta EVA:n asennetutkimuksen väitteestä. Sen jälkeen kansalaisten kriittisyys on jonkin verran vähentynyt. Vuoden 2004 asennetutkimuksessa enää puolet vastaajista oli eri mieltä väitteestä. Vielä silloinkin väitteestä eri mieltä olevia oli kaksi kertaa enemmän kuin väitteestä samaa mieltä olevia.

Kuvio 8.6.

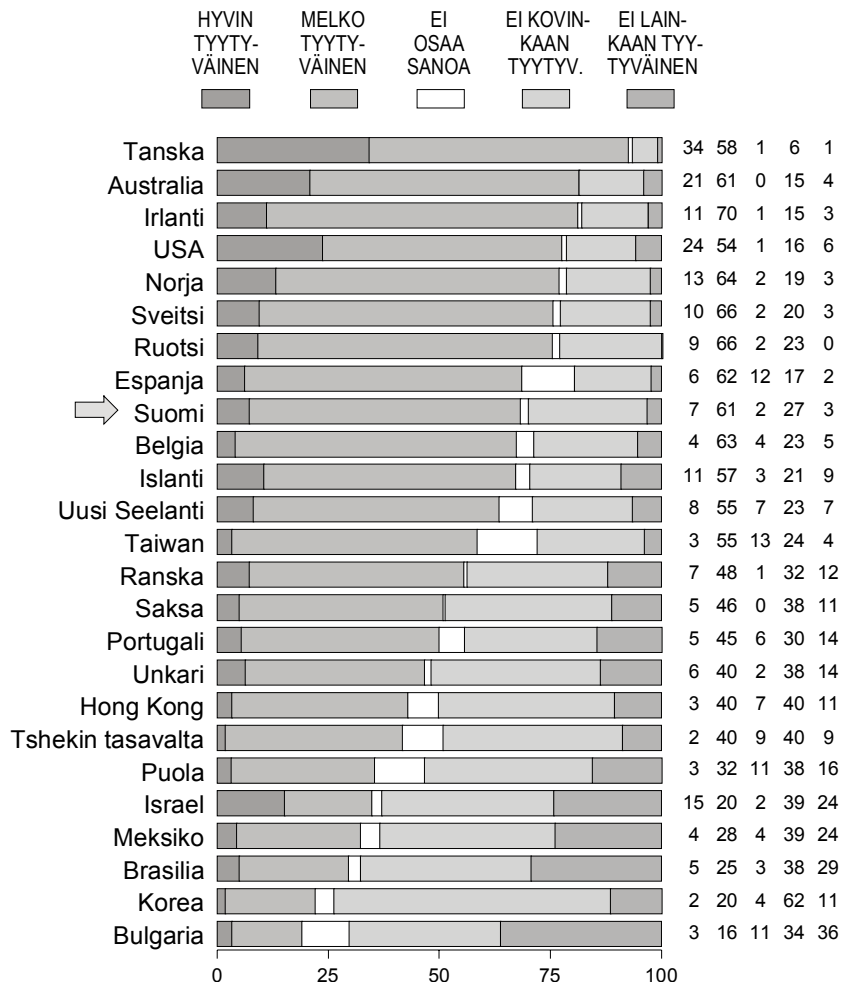
SUOMALAISTEN KÄSITYKSET DEMOKRATIAN TOIMIVUDESTA 1988-2004 ("Demokratia toimii Suomessa niin hyvin, että puheet kansalaisten huonoista vaikutusmahdollisuuksista ovat vailla pohjaa", %).



Lähdeaineisto: Elinkeinoelämän Valtuuskunnan kansalliset asennetutkimukset

Kun kansalaisia on pyydetty arvioimaan, ovatko he yleensä ottaen tyytyväisiä, melko tyytyväisiä, ei kovinkaan tyytyväisiä tai ei lainkaan tyytyväisiä demokratian toimivuuteen omassa maassaan, tulokset ovat demokratiaan kohdistuvan luottamuksen kannalta positiivisempia. CSES-hankkeen aineistolla voidaan verrata tilannetta 25 eri maassa 2000-luvun ensimmäisinä vuosina (kuvio 8.7). Yli 60 prosentissa tarkastelun kohteena olevista maista (15 maata 25:stä) yli puolet vastaajista oli tyytyväisiä tai melko tyytyväisiä demokratian toimivuuteen omassa maassaan. Vakaat, perinteiset demokratio näyttävät poikkeavan uusista tai epävakaiden demokratioista. Vakaiden demokratioissa kansalaiset ovat tyytyväisempiä demokratian toimivuuteen omassa maassaan kuin uusien tai epävakaiden demokratioiden kansalaiset. Pohjoismaita vertailtaessa havaitaan, että tanskalaiset, norjalaiset ja ruotsalaiset ovat jonkin verran suomalaisia tyytyväisempiä demokratian toimivuuteen omassa maassaan.

Kuvio 8.7.

**TYTYTYVÄISYYS DEMOKRATIAN TOIMIVUUTEEN 25 MAASSA
2001-2004 (%).**


Kysymys kuului: Oletteko yleensä ottaen tyytyväinen, melko tyytyväinen, ette kovinkaan tyytyväinen vai ette lainkaan tyytyväinen demokration toimivuuteen [maassanne]?

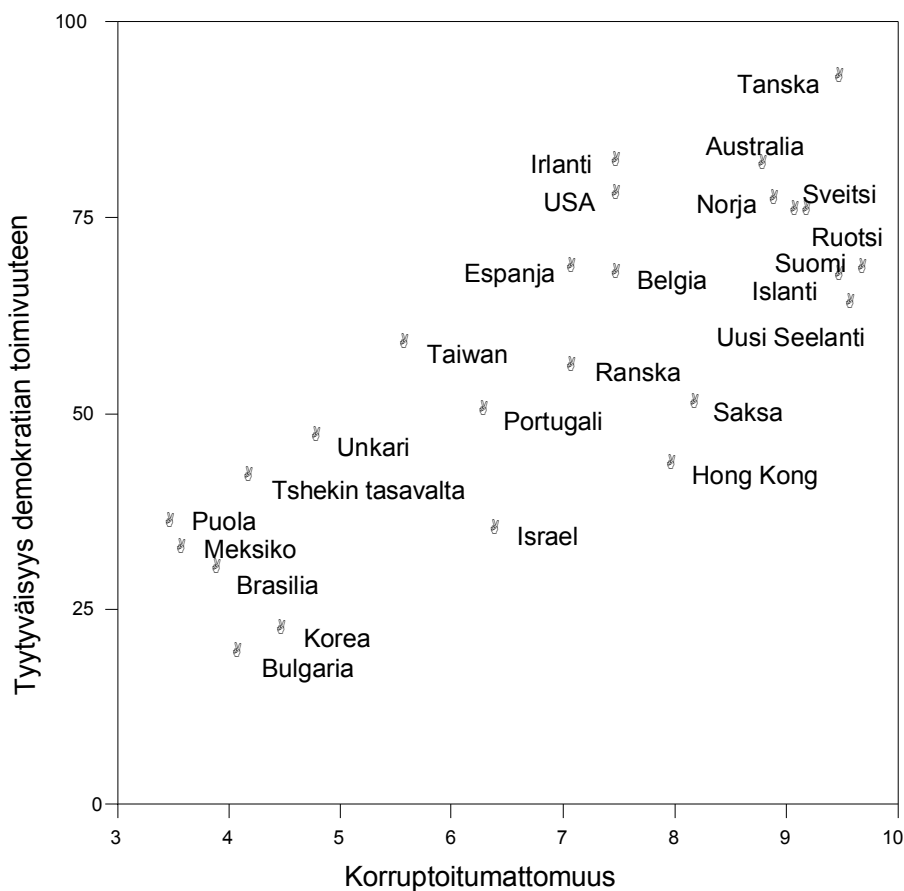
Lähdeaineisto: Comparative Study of Electoral Systems; moduuli 2; 2001-2004

Monet eri tekijät vaikuttavat siihen, kuinka tyytyväisiä kansalaiset ovat demokration toimivuuteen. Yksilökohtaisista tekijöistä siihen vaikuttavat muun muassa henkilön kiinnostus politiikkaa kohtaan, hänen tietonsa poliittisista asioista ja hänen luottamuksensa omiin mahdollisuuksiinsa vaikuttaa poliittisiin asioihin. (Paloheimo toim. 2005, 105–106) Järjestelmätasoisista asioista siihen vaikuttaa ratkaisevasti muun muassa yhteiskunnan korruptoituneisuus. Transparency International laatii vuosittain selvityksen korruption esiintymisen runsaudesta eri maissa. Tulokset se kokoaa yhteen maakohtaisiksi korruptoituneisuuden indekseiksi. Kuvioista 8.8 havaitaan, että maissa, joissa esiintyy paljon korruptiota,

myös kansalaisten tyytyväisyys demokratian toimivuuteen omassa maassaan on vähäistä. Kansalaisten tyytyväisyys demokratian toimivuuteen edellyttää selkeitä toiminnan pelisääntöjä, toiminnan avoimuutta ja sitä, että ihmiset kokevat voivansa luottaa toisiin ihmisiin. Demokratiaindikaattorien kannalta teema tulee lähelle sosiaalisen pääoman mittaamista.

Kuvio 8.8.

KORRUPTOITUMATTOMUUS JA TYYTYVÄISYYS DEMOKRATIAN TOIMIVUUTEEN 25 MAASSA.



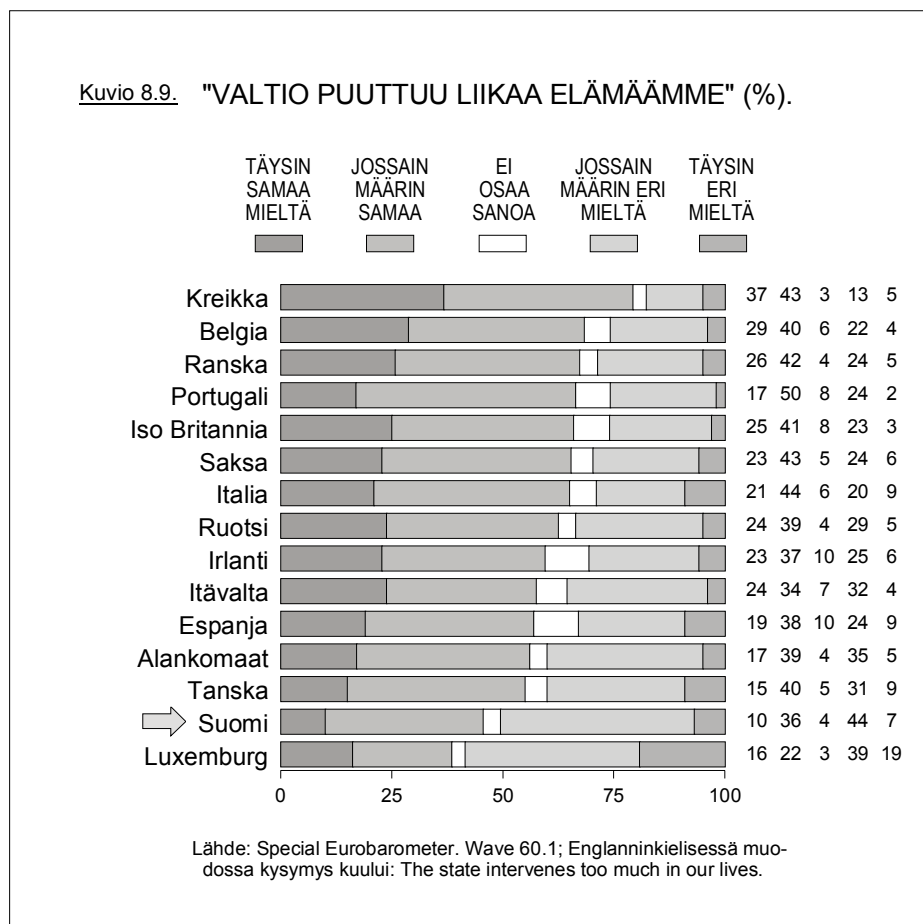
Korruptoitumattomuus: Transparency International: Corruption Perceptions Index 2004 (asteikko 0 - 10, missä 10 täysin korruptoitumaton)

Tyytyväisyys demokratian toimivuuteen: Sama kuin kuviossa 8.7, täysin ja melko tyytyväisten prosenttiosuus, mittaukset ajanjaksolta 2001-2004

Kansalaisten tyytyväisyys demokratian toimivuuteen voi osittain perustua myös siihen, minkälaisena he pitävät valtiollisen toiminnan luontevaa aktiivisuutta yhteiskunnassa. Kenneth Dysonin (1980) mukaan Euroopan valtioissa on toisistaan poikkeavia valtiollisen toiminnan perinteitä. Osa Euroopan maista on sellaisia vahvan valtion yhteiskuntia, joissa

valtion aktiivista roolia yhteiskunnallisessa elämässä pidetään luonnollisena. Osa Euroopan maista taas on heikon valtion yhteiskuntia. Niissä valtion puuttuminen yhteiskunnalliseen elämään halutaan rajoittaa vähäiseksi.

Euroopan unioni kokosi vuonna 2003 eurobarometriaineiston (Eurobarometer 2004), jossa vastaajille esitettiin väite ”Valtio puuttuu liikaa elämäämme”. Suomi poikkeaa kysymyksen saatujen vastausten perusteella selvästi useimmista EU:n silloisista jäsenmaista (kuvio 8.9).



Kolmessatoista EU:n jäsenmaassa vastaajien enemmistö oli samaa mieltä siitä, että valtio puuttuu liikaa elämäämme. Vain Luxemburgissa ja Suomessa vastaajien enemmistö oli väitteestä eri mieltä. Tulos kuvaa sitä, että Suomi on valtiollisen kulttuurin suhteen hyvin selvästi vahvan valtion yhteiskunta. Kansalaisten enemmistö pitää valtion interventiota erilaisiin yhteiskunnallisiin asioihin luonnollisena ja hyväksyttävänä. Muissa Euroopan unioniin kuuluvissa Pohjoismaissa (Tanska ja Ruotsi), enemmistö Eurobarometriin vas-

tanneista katsoi valtion puuttuvan liikaa elämäämme. Kun lisäksi otamme huomioon, että Suomessa on muita Pohjoismaita enemmän kansalaisia, joiden luottamus omiin vaikutusmahdollisuuksiinsa on heikko, voidaan kysyä, antaako suomalainen valtiollinen kulttuuri poliitikoille muita Pohjoismaita enemmän pelitilaa tehdä sellaisia poliittisia päätöksiä, joiden nauttima kannatus kansalaisten keskuudessa on niukka.

Luottamus poliittisiin instituutioihin

Kansainvälisissä tutkimuksissa kansalaisten luottamusta poliittisiin instituutioihin on analysoitu sekä World Values Surveyssä (WVS) että European Social Surveyssä (ESS). WVS-tutkimuksissa on vuosina 1981, 1990, 1996 ja 2000 selvitetty sitä, kuinka paljon kansalaiset luottavat eduskuntaan, oikeusjärjestelmään, valtion virkamieskuntaan ja poliisiin. European Social Survey -tutkimuksissa on selvitetty vastaajien luottamusta oman maansa parlamenttiin, oikeusjärjestykseen, poliisiin, poliitikkoihin, poliittisiin puolueisiin, Euroopan parlamenttiin ja Yhdistyneisiin Kansakuntiin.

EVA:n kansallisissa asennetutkimuksissa on vuodesta 1984 alkaen kahden vuoden välein kahdella eri kysymyksellä mitattu kansalaisten luottamusta poliittisia puolueita kohtaan ("Mikään puolue ei aja minulle tärkeitä asioita" ja "Puolueet ovat ajautuneet yhä kauemmas tavallisten ihmisten ongelmista"). Vuodesta 1992 alkaen näissä aineistoissa on kahden vuoden välein mitattu myös kansalaisten luottamusta kansalaisliikkeiden toimintaan ("Nyky-Suomessa kansalaisten mielipiteet päätöksentekijöille välittyvät paljon paremmin kansalaisliikkeiden kuin puolueiden kautta").

Valtiolliset laitokset

Oheiseen taulukkoon 8.1 on World Values Survey -aineistoista koottu tietoja suomalaisten luottamuksesta eduskuntaa, oikeusjärjestelmää, valtion virkamieskuntaa ja poliisia kohtaan. Taulukossa ilmoitetaan niiden vastaajien prosenttiosuus, jotka ilmoittivat luottavansa kyseiseen instituutioon hyvin paljon tai melko paljon. Tarkastelun kohteena olevasta neljästä instituutiosta suomalaiset luottavat eniten poliisiin ja toiseksi eniten oikeusjärjestelmään. Luottamus eduskuntaan ja valtion virkamieskuntaan on selvästi pienempää. Poliisia lukuun ottamatta suomalaisten luottamus mainittuihin yhteiskunnallisiin instituutioihin on

vähentynyt 1990-luvulla vuoden 1981 mittaukseen verrattuna. Vuonna 2000 luottamus eduskuntaan ja virkamieskuntaan näyttää taas vähän vahvistuneen.

Taulukko 8.1.

Luottamus yhteiskunnallisiin instituutioihin 1981–2000. Hyvin paljon ja melko paljon luottavien osuus (%)

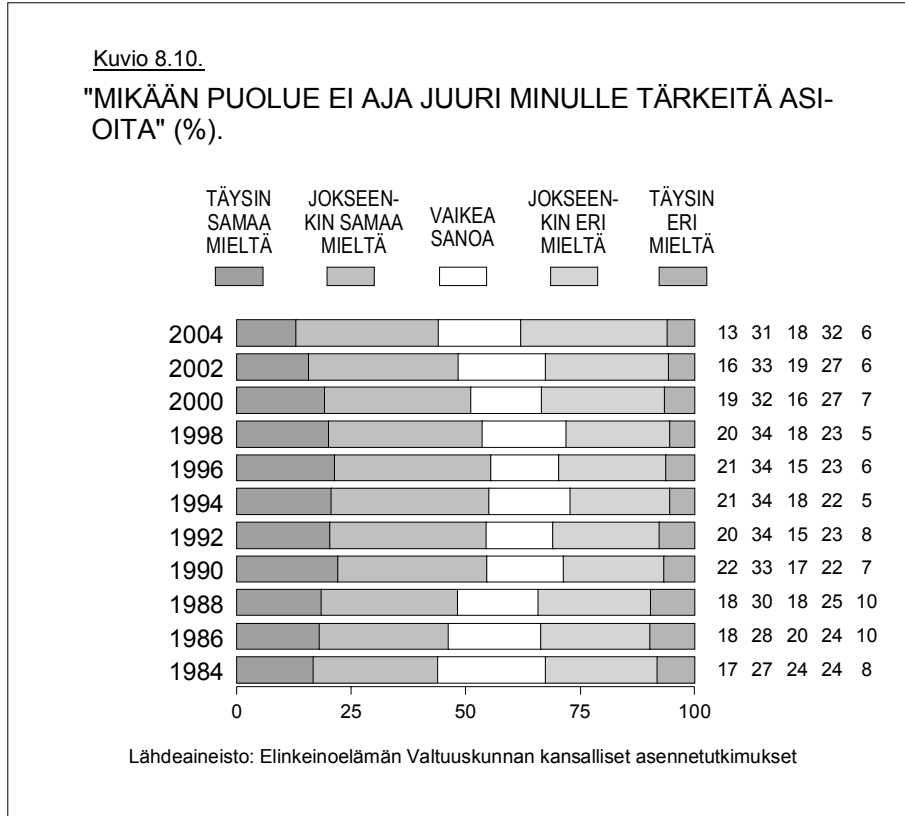
	1981	1990	1996	2000
Eduskunta	65	34	31	40
Oikeusjärjestelmä	84	66	68	67
Valtion virkamieskunta	53	33	33	40
Poliisi	88	76	85	90

Lähdeaineistot: Vuosien 1981, 1990 ja 1996 tiedot World Values Survey FSD0152; vuoden 2000 tiedot European Values Survey FSD0157.

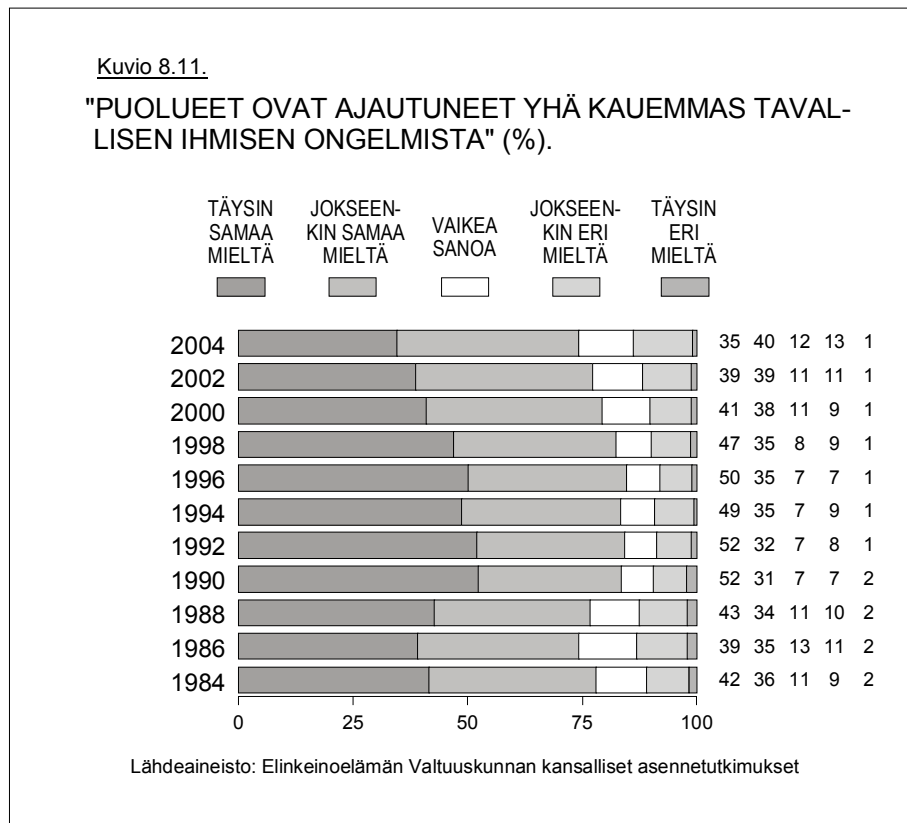
Poliittiset voimat

Kuviossa 8.10 tarkastellaan EVA:n kansallisiin asennetutkimuksiin perustuen suomalaisten vastauksia väitteeseen ”Mikään puolue ei aja juuri minulle tärkeitä asioita”. Kaikissa EVA:n kansallisissa asennetutkimuksissa väitteestä samaa mieltä olevia on ollut enemmän kuin väitteestä eri mieltä olevia. Tällä asenneväittämällä mitattu tyytymättömyys puolueita kohtaan lisääntyi 1980-luvun loppupuolella, oli suurimmillaan 1990-luvun puolivälissä ja on 1990-luvun lopulta alkaen vähentynyt aikaisempaan verrattuna. Väitteestä samaa mieltä olevien ja eri mieltä olevien määrällisellä suhteella tarkasteltuna tyytymättömyys puolueita kohtaan oli vuoden 2004 mittauksessa vähäisempää kuin yhdessäkään aikaisemmassa mittauksessa.

Vastaukset edellä mainittuun kysymykseen ilmentävät luultavasti muun muassa sitä, kuinka helpoksi tai vaikeaksi kansalaiset kokevat itselleen sopivan puolueen löytämisen esimerkiksi vaaleissa. Tätä taustaa vasten vastausjakautumien ajallisia muutoksia onkin mielenkiintoista verrata vaalitutkimuksissa esitettyyn kysymykseen siitä, kumpaa äänestäjän äänestyspäätöksessään pitävät tärkeämpänä, puoluevalintaa vai ehdokasvalintaa. 1990-luvun vaaleissa ehdokasvalintaa tärkeämpänä pitävien osuus kasvoi, mutta vuoden 2003 eduskuntavaaleissa puoluevalintaa ehdokasvalintaa tärkeämpänä pitävien osuus taas kasvoi 1990-luvun vaaleihin verrattuna (Paloheimo (toim.) 2005, 213).



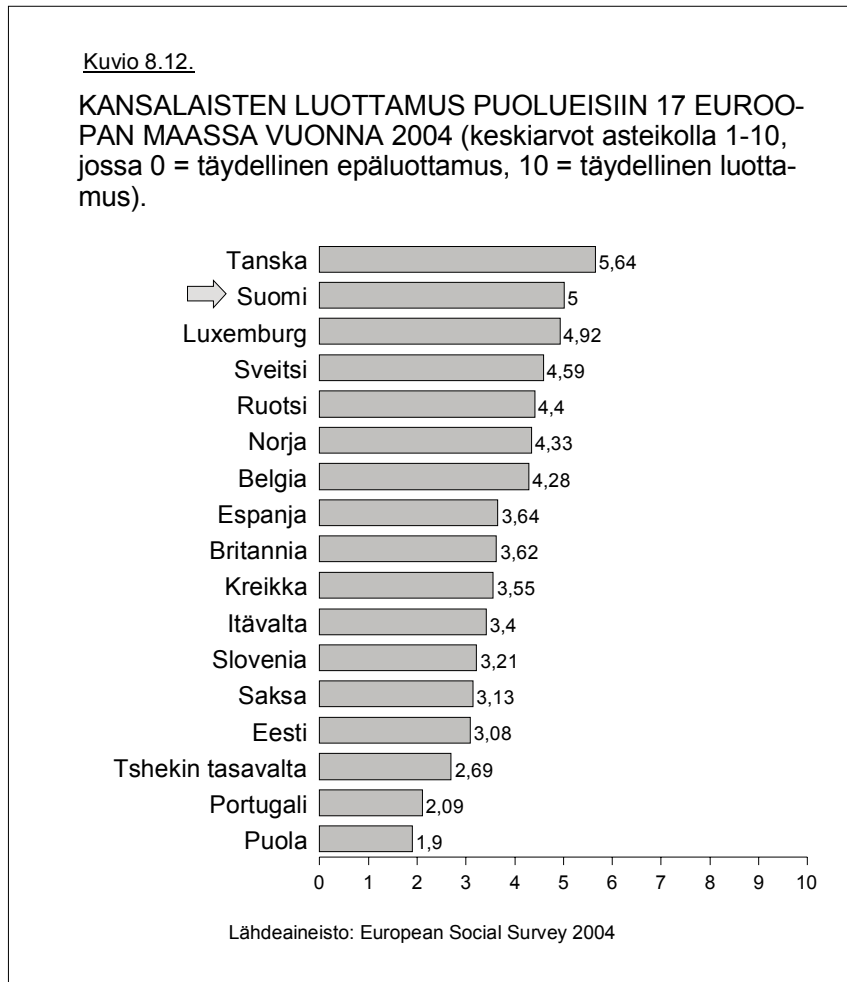
Kuviossa 8.11 tarkastellaan EVA:n kansallisiin asennetutkimuksiin perustuen suomalaisten vastauksia väitteeseen ”Puolueet ovat ajautuneet yhä kauemmas tavallisten ihmisten ongelmista”. Väite ei mittaa sitä, kuinka helppoa tai vaikeata kansalaisten on löytää itselleen sopivaa puoluetta. Se mittaa pikemminkin sitä, kuinka suureksi kansalaiset kokevat laajojen kansanjoukkojen ja poliittisten päätöksentekijöiden välisen kuilun. Tällä väitteellä tarkasteltuna suomalaisten tyytymättömyys puolueita kohtaan on vielä suurempaa kuin kuviossa 8.10 esitetyn väitteen perusteella. Väitteestä samaa mieltä olevia on kaikissa EVA:n mittauksissa ollut ainakin viisi kertaa enemmän kuin väitteestä eri mieltä olevia. Vuoden 1996 havaintoaineistossa väitteestä samaa mieltä olevia oli kymmenen kertaa enemmän kuin väitteestä eri mieltä olevia. Väitteestä samaa mieltä olevien ja eri mieltä olevien lukumäärien suhdeluvulla mitattuna tyytymättömyys puolueita kohtaan oli vuoden 2004 havaintoaineistossa pienempi kuin yhdessäkään aikaisemmassa EVA:n kansallisessa asennetutkimuksessa.



European Social Survey -tutkimuksen aineisto vuodelta 2004 antaa mahdollisuuden vertailla maiden välisiä eroja kansalaisten luottamuksessa poliittisiin puolueisiin. ESS-tutkimuksessa kansalaisia pyydettiin ilmoittamaan, kuinka paljon he luottavat poliittisiin puolueisiin asteikolla 0–10, missä 0 kuvaa täydellistä epäluottamusta ja 10 täydellistä luottamusta. Kuvioon 8.12 on laskettu näin saatujen vastausten keskiarvot 17:ssä Euroopan maassa. Tulokset osoittavat, että luottamus poliittisia puolueita kohtaan on Suomessa sitenkin suurempaa kuin useimmissa muissa ESS-tutkimukseen kuuluvissa maissa. Suomen keskiarvo on 5,0 ja vain Tanskassa kansalaisten luottamus puolueita kohtaan on tätä vahvempaa.

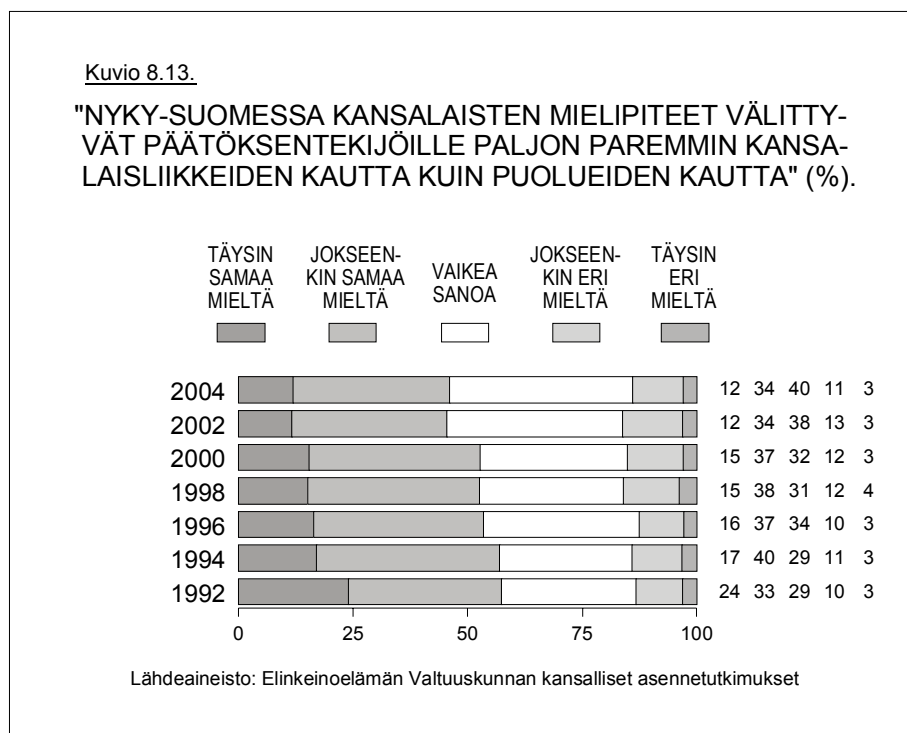
Tulos on Suomen osalta yllättävä, kun sitä verrataan kotimaisiin aikasarjätietoihin kansalaisten suhtautumisesta puolueisiin ja tietoihin puolueosallistumisen ja erityisesti puoluejäsenyyden laskevasta trendistä. Asia vaatii täsmennyksiä tulevaisuuden indikaattoritarkasteissa. On kiinnitettävä aikaisempaa tarkemmin huomiota siihen, miltä osin puolueluottamus on diffuusia ja minkä suhteen se on spesifiä. Luottamus voi kohdistua ja perustua

omaan puolueeseen, mutta se voi rakentua myös yleensä puolueiden ja puoluejärjestelmän varaan.



Vuodesta 1992 alkaen EVA:n kansallisissa asennetutkimuksissa on tarkastelu kansalaisten käsityksiä kansalaisliikkeiden merkityksestä poliittisessa toiminnassa. Asiaa on tutkittu kysymyksellä ”Nyky-Suomessa kansalaisten mielipiteet välittyvät päätöksentekijöille paljon paremmin kansalaisliikkeiden kautta kuin puolueiden kautta”. Suuri osa suomalaisista näyttää luottavan kansalaisliikkeiden kykyyn välittää kansalaisten mielipiteitä poliittiseen päätöksentekoon (kuvio 8.13). 1990-luvulla yli puolet havaintoaineiston vastaajista oli väitteestä täysin tai jokseenkin samaa mieltä. Samaa mieltä olevien osuus on kuitenkin ajan kuluessa vähentynyt ja vuosien 2002 ja 2004 mielipidemittauksissa väitteestä samaa mieltä olevien osuus oli laskenut alle 50 prosentin. Vuoden 2004 mielipidemittauksessakin

väitteestä samaa mieltä olevia oli kuitenkin vielä yli kolme kertaa enemmän kuin väitteestä eri mieltä olevia.



Poliittisten vaihtoehtojen väliset erot

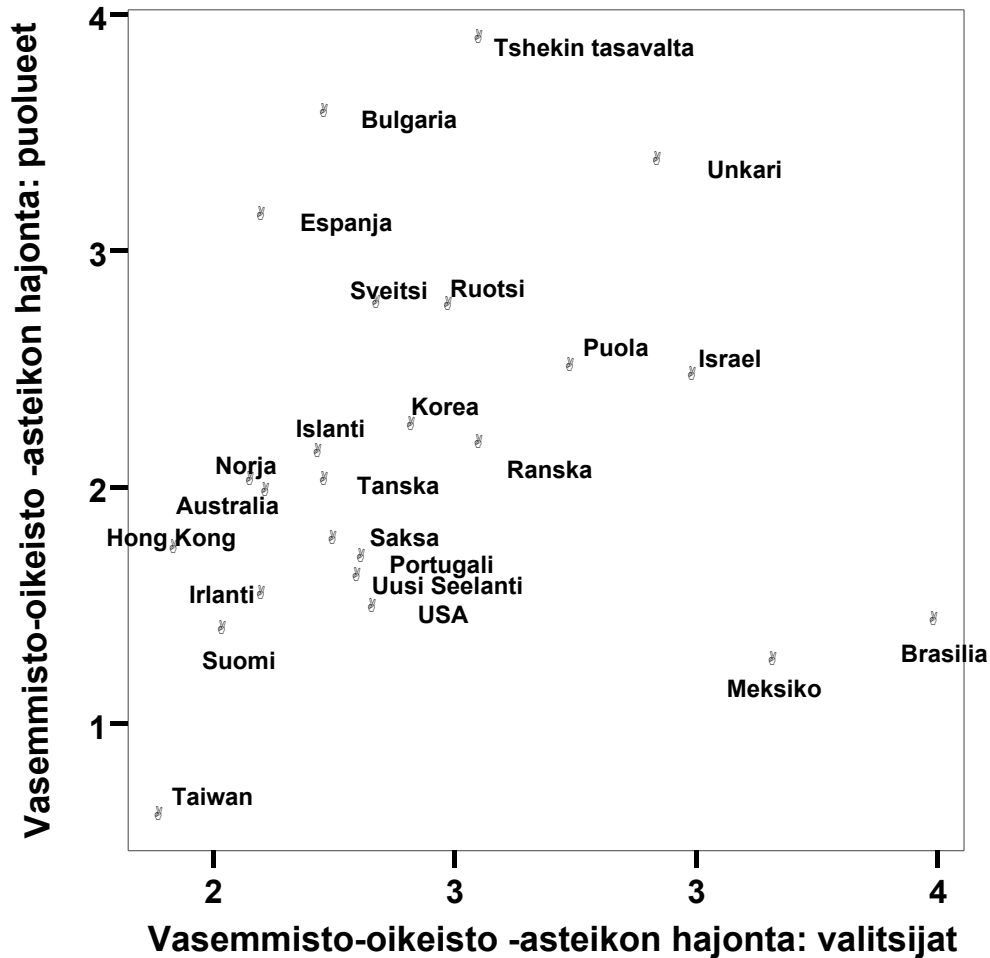
Kansalaisten valmius osallistua poliittiseen toimintaan voi perustua siihen, kuinka selkeä käsitys heillä on siitä, kuka on vastuussa harjoitettavasta politiikasta. Yksipuoluehallituksissa vastuunkantaja on selkeämmin nähtävissä kuin monipuoluehallituksissa. Osallistumisvalmiuteen voi niin ikään vaikuttaa se, kuinka paljon kansalaiset arvioivat tarjolla olevien vaihtoehtojen poikkeavan toisistaan. Syksyllä 2002 tehdyssä EVA:n kansallisessa asennetutkimuksessa vastaajille esitettiin väite ”On samantekevää, mitkä puolueet istuvat kevään eduskuntavaalien jälkeisessä hallituksessa, asiat/harjoitettava politiikka ei siitä muutu”. Yli 60 prosenttia kyselyyn vastanneista oli väitteestä täysin tai jokseenkin samaa mieltä (EVA 2003, 24). Suomalaiselle konsensuspolitiikalle on ominaista, että muutokset eduskunnan voimasuhteissa tai hallituksen puoluepohjassa eivät lainkaan samassa määrin muuta maassa harjoitettavan politiikan kurssia kuin kaksipuoluejärjestelmän maissa, mutta myös monipuoluejärjestelmän maissa poliittisten vaihtoehtojen väliset erot ovat joissakin

maissa suurempia kuin joissakin toisissa maissa. Kysymystä voidaan lähestyä tarkastelemalla esimerkiksi sitä, miten kansalaiset eri maissa sijoittavat itsensä ja poliittiset puolueet vasemmisto–oikeisto-ulottuvuudelle.

CSES-tutkimuksessa vastaajia on pyydetty sijoittamaan sekä itsensä että puolueet 11-luokkaiselle vasemmisto–oikeisto-ulottuvuudelle. Mitä suurempi hajonta tällaiselle asteikolle saadaan, sitä polarisoituneempi on vasemmiston ja oikeiston välinen jako maan poliittisessa elämässä. Jos taas asteikon hajonta on pieni, poliittinen ilmapiiri on pikemminkin keskustasuuntautunut ja konsensushakuinen. Kuviossa 8.14 tarkastellaan CSES-tutkimuksen aineistoon perustuen vasemmisto–oikeisto-jaon jyrkkyyttä äänestäjien itsesijoituksen ja äänestäjien tekemien, kolmen suurimman puolueen sijaintia koskevien arvioiden perusteella 24 eri maassa. Mittaukset on tehty ajanjaksolla 2001–2004. Vasemmiston ja oikeiston välinen polarisaatio on Suomessa pienempi kuin useimmissa muissa tarkastelun kohteena olevissa maissa. Äänestäjien oma sijoittuminen vasemmisto–oikeisto-ulottuvuudelle on Suomessa vähemmän polarisoitunut kuin muissa Pohjoismaissa. Niin ikään kaikissa muissa Pohjoismaissa kansalaiset arvioivat maan kolmen suurimman puolueen eroavan toisistaan vasemmisto–oikeisto-ulottuvuudella enemmän kuin Suomessa. Poliittisten vaihtoehtojen välisten erojen pienuus Suomessa useimpiin muihin demokraattisiin maihin verrattuna saattaa hyvinkin selittää sitä, että äänestysaktiivisuus on Suomessa kuluneen 30 vuoden aikana laskenut enemmän kuin useimmissa muissa Länsi-Euroopan maissa.

Kuvio 8.14.

PUOLUEJÄRJESTELMÄN VASEMMISTO-OIKEISTO-JAON SUURUUS ÄÄNESTÄJIEN ITSESIIJOITUKSEN JA PUOLUEIDEN SIJAITIA KOSKEVIEN ARVIOIDEN PERUSTEELLA.



Vasemmisto-oikeisto-jaon suuruus vastaajien itsesijoituksen perusteella

Vastaajia pyydettiin sijoittamaan itsensä vasemmisto-oikeisto-ulottuvuudelle 11-luokkaisella asteikolla, jossa 0 = äärimmäinen vasemmisto ja 10 = äärimmäinen oikeisto. Vaaka-akselilla oleva luku on maakohtaisesta havaintoaineistosta laskettu keskihajonta.

Vasemmisto-oikeisto-jaon suuruus puolueiden sijaintia koskevien arvioiden perusteella

Vastaajia pyydettiin sijoittamaan eri puolueet vasemmisto-oikeisto-ulottuvuudelle 11-luokkaisella asteikolla, jossa 0 = äärimmäinen vasemmisto ja 10 = äärimmäinen oikeisto. Pystyakselilla oleva luku on maakohtaisesta havaintoaineistosta laskettu kolmen suurimman puolueen keskiarvoista laskettu keskihajonta.

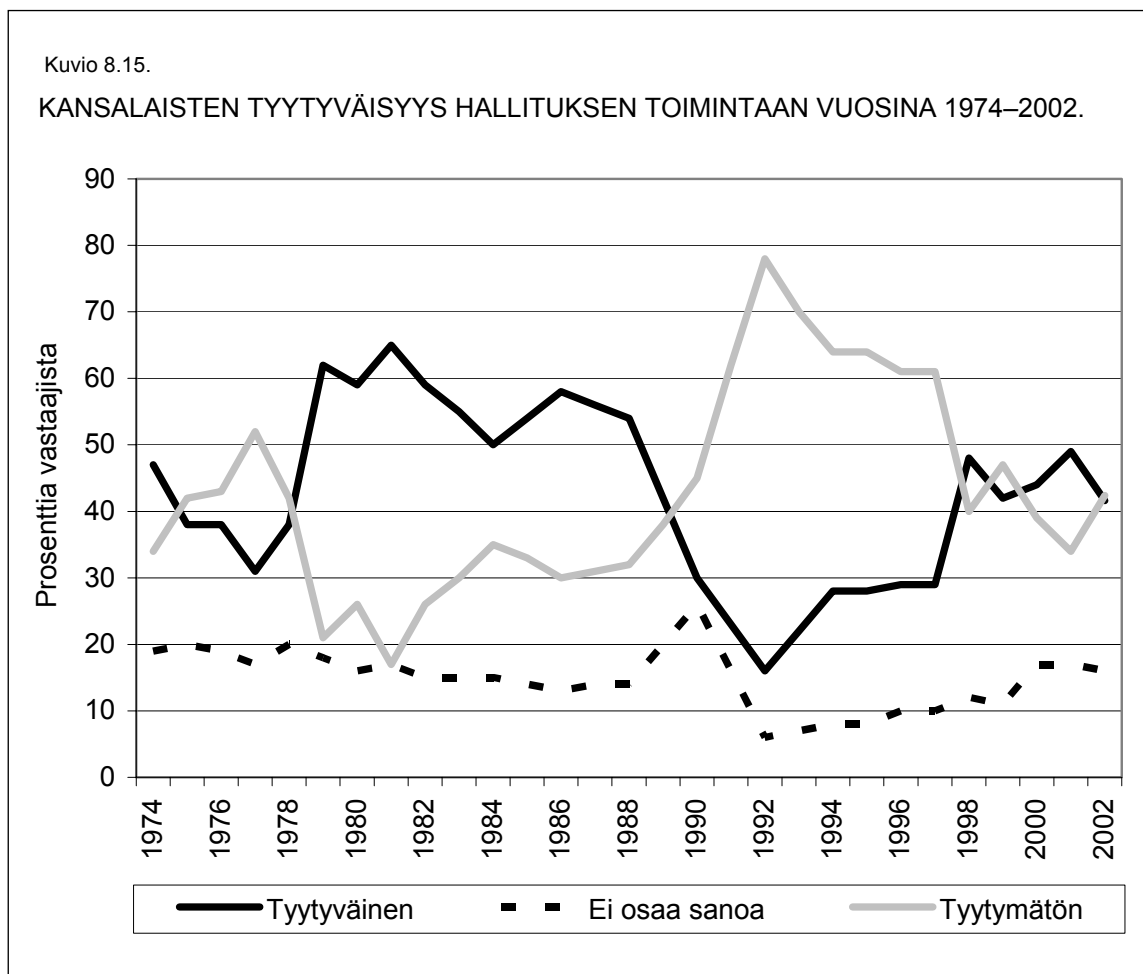
Lähdeaineisto: Comparative Study of Electoral Systems: moduuli 2.

Tyytyväisyys poliittisten laitosten aikaansaannoksiin

Kaikkein konkreettisimmalla tasolla kansalaisten suhtautumista poliittisiin instituutioihin voidaan analysoida tutkimalla ihmisten mielipiteitä siitä, kuinka hyvin he arvioivat näiden instituutioiden onnistuneen viimeaikaisessa toiminnassaan. Arviointi voi tällöin kohdistua joko instituutioon, esimerkiksi eduskuntaan, hallitukseen tai presidenttiin, tai sitten yksittäisiin poliitikkoihin, esimerkiksi puoluejohtajiin tai ministereihin.

Puolueiden ajankohtaistutkimuksissa on vuodesta 1974 alkaen selvitetty, kuinka tyytyväisiä kansalaiset ovat olleet maan istuvan hallituksen toimintaan. Vuosina 1974–1990 kysymys kuului: Kun ajattelette nykyistä [pääministerin nimi] hallitusta, niin oletteko etupäässä tyytyväinen vai etupäässä tyytymätön sen toimintaan. Vastausvaihtoehdot olivat etupäässä tyytyväinen, etupäässä tyytymätön ja ei osaa sanoa. Vuosina 1992–2002 kysymys kuului: Miten hyvin tai heikosti viime eduskuntavaalien jälkeen muodostettu hallitus on onnistunut tehtävissään tähän mennessä. Vastausvaihtoehdot olivat hyvin, melko hyvin, melko huonosti, huonosti ja ei osaa sanoa.

Kuviossa 8.15 tarkastellaan kulloinkin istuvan hallituksen toimintaan tyytyväisten ja tyytymättömien kansalaisten suhteellista osuutta puolueiden ajankohtaistutkimusten havaintoaineistoissa. Kansalaisten suhtautuminen kulloinkin istuvan hallituksen toimintaan on vuosien mittaan vaihdellut huomattavasti voimakkaammin kuin kansalaisten suhtautuminen demokratiaan yleensä, arviot demokratian toimivuudesta tai yleinen luottamus joihinkin poliittisiin instituutioihin. Kansalaisten tyytyväisyys tai tyytymättömyys hallituksen toimintaan kytkeytyy lähes saumattomasti maan kansantalouden suhdannetilaa. Suotuisa taloudellinen kehitys on lisännyt kansalaisten tyytyväisyyttä hallituksen toimintaan ja vastaavasti kansantalouden heikko kehitys on lisännyt kansalaisten tyytymättömyyttä hallituksen toimintaan⁵. Tämänkin yhteyden syntymekanismien selvittäminen kaipaa täydentäviä näkökulmia ja mittareita jatkossa kerättäviin tutkimusaineistoihin.



Vuosina 1974–1990 kysymys kuului: Kun ajattelette nykyistä [pääministerin nimi] hallitusta, niin oletteko etupäässä tyytyväinen vai etupäässä tyytymätön sen toimintaan. Vastausvaihtoehdot olivat etupäässä tyytyväinen, etupäässä tyytymätön ja ei osaa sanoa.

Vuosina 1992–2002 kysymys kuului: Miten hyvin tai heikosti viime eduskuntavaalien jälkeen muodostettu hallitus on onnistunut tehtävissään tähän mennessä. Vastausvaihtoehdot olivat hyvin, melko hyvin, melko huonosti, huonosti ja ei osaa sanoa.

Oheisessa kuviossa vaihtoehdot hyvin ja melko hyvin on luokiteltu tyytyväisten ryhmään, vastausvaihtoehdot melko huonosti ja huonosti tyytymättömien ryhmään.

Lähdeaineistot: Puolueiden ajankohtaistutkimukset vuosilta 1974–2002

Lopuksi

Kansalaisten poliittisille laitoksille antama tuki voi olla diffuusia tai spesifiä. Mielipiteet poliittisen järjestelmän perusrakenteista ovat diffuusimpia kuin mielipiteet yksittäisistä poliittisista instituutioista tai mielipiteet poliittisten instituutioiden toiminnan tuloksellisuudesta. Diffuusit mielipiteet muuttuvat ajan kuluessa vain verkkaisesti. On kysymys ihmisten yleisistä arvostuksista, identiteeteistä ja lojaliteeteista, jotka eivät helposti muutu.

Spesifit mielipiteet sen sijaan voivat ajan kuluessa nopeastikin muuttua poliittisten tilanteiden ja tapahtumien seurauksena.

Poliittisiin instituutioihin kohdistuvan luottamuksen perusteella Suomi sijoittuu kansainvälisessä vertailussa muiden vakaitten demokratioiden joukkoon. Suomessa on kuitenkin havaittavissa joitakin omintakeisia piirteitä, jotka erottavat maamme monista muista vakiintuneista demokratioista. Kansalaisten kiinnostus politiikkaa kohtaan on jonkin verran vähäisempää kuin monissa muissa vakaisissa demokratioissa. Demokratian arvostus ei myöskään yllä aivan kansainvälisille kärkisijoille ja kansalaisten tyytyväisyydessä demokratian toimivuuteen Suomi jää jälkeen Tanskasta, Norjasta ja Ruotsista. Yleinen ja perustava luottamus puolueisiin sen sijaan on Suomessa vahvempaa kuin useimmissa muissa maissa, minkä lisäksi Suomessa kannatetaan valtion vahvaa ja aktiivista roolia kansalaisten elämän sääntelijänä ja turvaajana enemmän kuin useimmissa muissa Euroopan unionin maissa. Vahva luottamus valtioon ilmeisesti selittää myös sitä, että puolueiden väliset aatteelliset erot ainakin vasemmisto–oikeisto-ulottuvuudella ovat Suomessa pienempiä kuin useimmissa muissa kehittyneissä demokratioissa.

Kaikkiaan edellä tehdyt havainnot kansalaisten asenteista politiikkaa ja poliittisia toimijoita kohtaan sekä tiedot osallistumisen laskusuunnasta kertovat, että yleistyksen asenteiden ja toiminnan kehityspiirteistä ja niiden keskinäisistä vaikutussuhteista eivät ole yksinkertaisia. Tietoja on mitattu eri aineistoissa jonkin verran eri tavoin, mikä haittaa luotettavien johtopäätösten tekemistä. Tähän mennessä aineistot eivät myöskään ole riittämättömän kokonsa vuoksi tarjonneet tarpeeksi luotettavaa pohjaa väestöryhmittäisille pitkittäistarkasteluille.

¹ Asiaa käsittelevästä Suomea koskevasta analyysistä katso Mattila ja Sänkiaho 2005.

² Tietoja on käytettävissä vuosilta 1966, 1973, 1974, 1975, 1976, 1977, 1978, 1979, 1980, 1982, 1983, 1984, 1986, 1987, 1988, 1990, 1991, 1996, 2002, 2003 ja 2004. Kysymysten sanamuodot ovat vaihdelleet jonkin verran. Poliitiikkaa koskevan kiinnostuksen selityksistä ja merkityksestä Suomessa katso Grönlund ym. 2005.

³ Myös puolueiden ajankohtaistutkimusten kiinnostuskysymyksen vastausvaihtoehdoissa on ollut pientä vaihtelua. Joinakin vuosina erittäin kiinnostunut -vaihtoehdon tilalla on ollut hyvin kiinnostunut, melko kiinnostunut -vaihtoehdon tilalla jonkin verran kiinnostunut, vain vähän kiinnostunut

-vaihtoehdon tilalla ei kovin kiinnostunut ja ei lainkaan -vaihtoehdon tilalla ei ollenkaan kiinnostunut.

⁴ Vertaa Bernard Maninin teoria eliittidemokratiasta, puoluedemokratiasta ja yleisdemokratiasta (Manin 1997).

⁵ Asian tarkemmasta analyysistä katso Paloheimo (toim.) 2005, 217–227.

Lähteet

Kirjallisuus

- Borg, Sami (2005): *Kansalaisena Suomessa. Kansalaisvaikuttaminen Pohjoismaissa ja European Social Survey 2002*. Oikeusministeriön julkaisu 3/2005. Helsinki: oikeusministeriö.
- Dyson, Kenneth (1980): *The State Tradition in Western Europe*. Oxford: Martin Robertson.
- Eurobarometer 2004. Citizenship and sense of belonging. *Special Eurobarometer Wave 60.1*. Fieldwork October–November 2003. Publication February 2004.
- Easton, David (1965): *A Systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley.
- Elinkeinoelämän Valtuuskunta (EVA) (2003): *Vaatelias vaalikansa. Raportti suomalaisten asenteista 2003*. Helsinki: EVA.
- Feng, Yi (2003): *Democracy, Governance, and Economic Performance. Theory and Evidence*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Frey, Bruno S. ja Alois Stutzer (2002): *Happiness and Economics. How the Economy and Institutions Affect Human Well-Being*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Grönlund, Kimmo, Heikki Paloheimo, Jan Sundberg, Risto Sänkiäho & Hanna Wass (2005): Kiinnittyminen politiikkaan. Teoksessa Heikki Paloheimo (toim.), *Vaalit ja demokratia Suomessa*. Porvoo – Helsinki: WSOY, 88–118.
- Manin, Bernard (1997): *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mattila, Mikko & Risto Sänkiäho (2005): Luottamus poliittiseen järjestelmään. Teoksessa Heikki Paloheimo (toim.), *Vaalit ja demokratia Suomessa*. Porvoo – Helsinki: WSOY, 73–87.
- Olson, Mancur (1982): *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. New Haven: Yale University Press.
- Paloheimo, Heikki (toim.) (2005): *Vaalit ja demokratia Suomessa*. Porvoo – Helsinki: WSOY.
- North, Douglass C. (1966): *Growth and Welfare in the American Past. A New Economic History*. Englewood-Cliffs: Prentice Hall.
- Putnam, Robert D. (2002): *Democracies in Flux. The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*. Oxford: Oxford University Press.
- de Tocqueville, Alexis (2004) [1835, 1840]: *Demokratia Amerikassa*. Helsinki: Gaudendum.
- Torvi, Kai & Pentti Kiljunen (2005): *Onnellisuuden vaikea yhtälö. EVAn kansallinen arvo- ja asennetutkimus 2005*. Helsinki: Elinkeinoelämän Valtuuskunta.
- Transparency International (2004): *Transparency International Corruption Perceptions Index 2004*. Berlin: Transparency International. <URL: <http://transparency.org>>
- Tullock, Gordon (1993): *Rent-Seeking*. Aldershot: Edward Elgar.

Mielipidetutkimusaineistot

Comparative Study of Electoral Systems, module 2: <URL: <http://www.cses.org/>>

Eduskuntavaalitutkimus 1991 [elektroninen aineisto]. Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto [jakaja]. FSD1018.

Eduskuntavaalitutkimus 2003. Suomen Gallup [aineiston keruu]. Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto [jakaja]. FSD1260.

European Social Survey 2004: <URL: <http://www.europeansocialsurvey.org/>>

EVA:n kansalliset asennetutkimukset 1984 (FSD1079); 1986 (FSD1080); 1988 (FSD1081); 1990 (FSD1082); 1992 (FSD1083); 1994 (FSD1084); 1996 (FSD1085); 1998 (FSD1086); 2000 (FSD1087); 2002 (FSD1262) [elektroniset aineistot]. Yhdyskuntatutkimus [aineiston keruu]. Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto [jakaja].

Puolueiden ajankohtaistutkimukset 1974–2002 [elektroninen aineisto]. Suomen Gallup [aineiston keruu]. Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto [jakaja]. FSD1002 – FSD1038, FSD1198, FSD1999, FSD1263.

World Values Survey 1981, 1990, 1996 ja 2000. Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto [jakaja]. FSD0152 ja FSD0157.

KIMMO GRÖNLUND ja MAIJA SETÄLÄ

9 Sosiaalinen pääoma

Sosiaalisen pääoman käsitteestä

Sosiaalisen pääoman käsitettä on käytetty runsaasti viime vuosina sekä yhteiskuntatieteissä että yhteiskunnallisessa keskustelussa. Suosio selittyyneen paljolti nimenomaan pääoman käsitteellä – muunlaisten pääomien tavoin myös sosiaalinen pääoma mielletään arvokkaaksi. Sen ylläpitoa ja hoitoa pidetään tärkeänä niin yksilöiden kuin yhteiskuntienkin menestymisen kannalta. Sosiaalisen pääoman puutteen onkin väitetty esimerkiksi olevan mahdollinen selitys esimerkiksi sille, että sellaiset luonnonvaroiltaan vauraat yhteiskunnat kuten Brasilia tai Venäjä eivät kuitenkaan ole menestyneet taloudellisesti. Ajatellaan, että sosiaalinen pääoma on omiaan lisäämään taloudellista hyvinvointia, koska se helpottaa ihmisten välistä kanssakäyntiä – taloustieteellisin termein vähentää transaktiokustannuksia.

Sosiaalisen pääoman käsitteellä voidaan katsoa olevan ainakin kaksi toisistaan hyvinkin poikkeavaa määrittelytapaa: sitä pidetään toisaalta yksilöiden, toisaalta yhteiskuntien ominaisuutena. Pierre Bourdieu (1986) on väittänyt sosiaalisen pääoman olevan yksilöiden ominaisuus, toisin sanoen viittaavan yksilöiden sosiaalisiin verkostoihin. Tällöin sosiaalista pääomaa voidaan verrata muihin yksilöiden menestystä selittäviin pääomiin, kuten taloudellisiin ja kulttuurisiin pääomiin. Tämän tulkinnan mukaan ennen kaikkea yhteiskunnan eliittien asema perustuu juuri heillä oleviin ”pääomiin”, mukaan lukien sosiaaliset verkostot.

Sosiaalisen pääoman voidaan katsoa olevan myös ihmisten välisen vuorovaikutuksen ominaisuus – toisin sanoen ennemminkin yhteisöjen kuin yksilöiden ominaisuus. Robert Putnamin (1993, 167) määritelmän mukaan sosiaalinen pääoma merkitsee vastavuoroisen

yhteistyön normeja ja kansalaisten yhteistyön verkostoja. Sosiaalisena pääomana pidettävät yhteistyön normit ja niiden synnyttämä luottamus edesauttavat ihmisten välistä vapaaehtoista yhteistyötä. Esimerkiksi naapurustoissa on tietyt normit – sekä myös valvonta- ja sanktiojärjestelmät – joiden ansiosta esimerkiksi meluaminen tai roskaaminen (yksilöiden toiminnan negatiiviset ulkoisvaikutukset) pysyvät kurissa. Vastavuoroisen yhteistyön normit ja niille perustuva luottamus varmistavat, että kaikki osapuolet sitoutuvat yhteistyöhön (vrt. Coleman 1990). Näin ollen sosiaalinen pääoma voidaan nähdä myös eräänlaisena spontaanina, pakkovaltaan perustumattomana ratkaisuna kollektiivisen toiminnan ongelmiin.

Robert Putnam vertasi kuuluisassa teoksessaan *Making Democracy Work* (1993) Etelä- ja Pohjois-Italiaa. Etelä-Italia kärsii tunnetusti laajamittaisesta korruptiosta ja järjestäytyneestä rikollisuudesta, mitä pidetäänkin sen taloudellisen ja sosiaalisen takapajuisuuden selityksenä. Pohjois-Italia sen sijaan on yksi Euroopan vauraimmista alueista. Putnamin mukaan selityksenä on se, että Pohjois-Italiassa on jo keskiajan itsenäisistä kaupunkivaltioista periytyneet vapaaehtoisen kansalaistoiminnan perinteet, esimerkiksi ammattikiltojen itsesääntely. Eteläitalialaista yhteiskuntaa on puolestaan muovannut autokraattinen historia ja siitä periytyvät vertikaaliset organisaatiot, jotka ovat olleet omiaan lisäämään ihmisten keskinäistä epäluottamusta (Field 2003, 30–31).

Putnam korostaakin horisontaalisten yhteistyöverkostojen merkitystä vastavuoroisuuden normien kehittämisessä. Horisontaalisilla verkostoilla Putnam tarkoittaa yhteistyötä sellaisten ihmisten välillä, joilla on samanlainen asema ja yhtäläiset resurssit. Näin ollen kansalaisten vapaaehtoiset yhteenliittymät ja järjestötoiminta edesauttaisivat sosiaalisen pääoman syntymistä, koska niissä kehittyvät vastavuoroisen yhteistyön normit sekä keskinäinen luottamus. Näin ollen Putnamin tulkinnan mukaan sosiaalinen pääoma kehittyisi parhaiten tasa-arvoisissa yhteiskunnissa. Tämä johtopäätös osoittaa selvästi sen, miten paljon Putnamin sosiaalisen pääoman määritelmä poikkeaa Bourdieun näkemyksestä, jonka mukaan erityisesti eliiteillä on sosiaalista pääomaa.

Sosiaalisen pääoman käsitteellä on hyvin myönteinen kaiku, mikä ei välttämättä aina ole perusteltua. Jos sosiaalinen pääoma ymmärretään ihmisten välisen yhteistyön edesauttajana, on myös syytä kysyä, minkälaisesta yhteistyöstä on kyse. Yhteiskunnan kannalta sosi-

aalisella pääomalla on myös ”pimeä puolensa”, voihan esimerkiksi rikollisjengin, rasistisen liikkeen tai mafian sisällä nähdä vastavuoroisuuden normeja sekä keskinäistä luottamusta. Tällaiset sosiaalisen pääoman muodot tuskin ovat omiaan selittämään yksilöiden tai ainakaan yhteiskuntien menestystä.

Sosiaalisen pääoman käsitettä on kritisoitu epämääräiseksi ja siksi sen sisältöä on pyritty täsmentämään. Yksi keskeisistä tarkennuksista on erottelu siltoja rakentavan (*bridging*) ja veljeilyyn perustuvan (*bonding*) sosiaalisen pääoman välillä. Siltoja rakentava sosiaalinen pääoma tarkoittaa inklusiivisia luottamusverkostoja eri yhteiskunnallisia ryhmittymiä edustavien ihmisten välillä. Siltoja rakentava sosiaalinen pääoma on yhteydessä yleistettävään luottamukseen, toisin sanoen luottamukseen ihmisiin heidän lähtökohdistaan tai arvomaailmastaan riippumatta. Veljeilevä sosiaalinen pääoma viittaa puolestaan samanmielisten ja -kaltaisten ihmisten välisiin, eksklusiivisiin ryhmiin. Veljeilevä sosiaalinen pääoma on myös yhteydessä partikulaariseen luottamukseen, joka kohdistuu vain samankaltaisiin tai -mielisiin ihmisiin eikä siis ihmisiin yleensä.

Sosiaalinen pääoma ja demokratia

Miksi sosiaalisen pääoman käsite on tärkeä demokratian kannalta? Robert Putnamin (1993, 185) mukaan: ”Building social capital will not be easy, but it is the key to making democracy work.” Putnamin mukaan sosiaalisen pääoma selittää sitä, miten hyvin julkiset instituutiot – päätöksentekoinstituutiot ja hallinto – toimivat. Sosiaalisen pääoman puuttuessa julkisten instituutioiden edustajat toimivat vallitsevan normittomuuden mukaisesti, ja näin ollen he ovat helpommin korruptoitavissa. Julkisten instituutioiden korruptoituneisuus selittyy siis Putnamin näkökulmasta historiallisesti sosiaalisen pääoman puutteella.

Esimerkiksi Bo Rothstein (2001) pitää julkisen hallinnon korruptoituneisuutta kollektiivisen toiminnan ongelmana, sosiaalisena ansana, jota voitaisiin kuvata myös peliteorian termein. Rothstein antaa esimerkkinä verotusjärjestelmän toimimattomuuden ja korruptoituneisuuden Venäjällä. Kansalaiset eivät sinänsä vastusta verotusta, mikäli sen avulla saataisiin aikaan julkisia palveluja. He eivät kuitenkaan usko, että muut veronmaksajat maksaisivat veronsa tai että verotuloja käsittelevät korruptoituneet viranomaiset todella kohdentaisivat verot julkisiin palveluihin. Lisäksi Rothstein väittää, että monet Venäjän vero-

viranomaisistakaan eivät ole tyytyväisiä hallinnon korruptoituneeseen tilaan. He olisivat valmiita lopettamaan lahjusten oton ja verovarojen varastelun, jos he uskoisivat myös muiden virkamiesten toimivan näin. Näin ollen Venäjän verotusjärjestelmän ongelmat voidaan nähdä sosiaalisen pääoman puutteen aiheuttamana sosiaalisena ansana.

Toisaalta tähän esimerkkiin on hyödyllistä soveltaa myös sosiaalisen pääoman käsitteen tarkennuksia. Yhteiskunnat, joissa hallinto on korruptoitunut, eivät välttämättä kärsi sosiaalisen pääoman puutteesta, vaan kenties ennemminkin vääränlaisesta sosiaalisesta pääomasta. Näissä yhteiskunnissa voi olla runsaastikin veljeilyyn perustuvaa sosiaalista pääomaa eri ryhmittymien, esimerkiksi sukujen, heimojen tai rikollisliigojen sisällä. Julkisen päätöksenteon ja hallinnon kannalta tämä saattaa olla haitallista, koska se voi johtaa ennen kaikkea sellaisiin klientilistisiin käytäntöihin kuten oman suvun suosimiseen. Erityisesti eri väestöryhmien välille siltoja rakentava sosiaalinen pääoma olisi tärkeätä julkisten instituutioiden toiminnan kannalta.

Putnam (1993, 184) kuitenkin korostaa, että instituutioiden suunnittelulla ja muutoksilla voidaan myös luoda yhteiskunnan toiminnan kannalta tärkeätä sosiaalista pääomaa. Näin ollen Putnam myöntää, että sosiaalisen pääoman ja instituutioiden toiminnan välinen syy-seuraussuhde ei ole yksisuuntainen. Myös Rothstein on esittänyt, että esimerkiksi Pohjoismaissa vallitseva ihmisten välinen luottamus on selitettävissä sillä, että julkiset viranomaiset – ennen kaikkea poliisi ja oikeuslaitos – toimivat tehokkaasti ja puolueettomasti. Tehokkaat ja puolueettomat oikeusinstituutiot ovat omiaan ylläpitämään yksilöiden välistä yleistä luottamusta ja myös siltoja rakentavaa sosiaalista pääomaa, koska ihmiset tietävät, että rikoksista rangaistaan samalla tavalla riippumatta niiden tekijöiden suhteista, asemasta tai varallisuudesta.

Mutta kuten Rothstein on jo todennut, tehokkaiden ja puolueettomien julkisten instituutioiden aikaansaaminen on kollektiivisen toiminnan ongelma, jonka ratkaiseminen puolestaan edellyttää sosiaalista pääomaa. Näin ollen toisaalta sosiaalinen pääoma ja hyvä hallinto auttavat toinen toisiaan kehittymään, ja toisaalta sosiaalisen pääoman puute ja korruptio johtavat toinen toisiaan vahvistavaan noidankehään. Tätä näkemystä voisi tietenkin pitää melko pessimistisenä sosiaalisen pääoman puutteesta kärsivien yhteiskuntien kannalta: ne ovat huono-osaisuuteensa tuomittuja eikä ulospääsyä ole. Tämä näkökulma auttaa kuitenkin

kin ymmärtämään esimerkiksi sellaisia identiteettien määritelmiä ja stereotyyppioita kuten ”suomalaiset ovat rehellistä kansaa” tai ”venäläiseen ei pidä luottaa”. Putnamin ja Rothsteinin selitysmallin avulla tällaiset ilmaukset tulevat ymmärrettäviksi, kun tarkastellaan yksilöitä heidän kontekstissaan – onko se rikas vai köyhä sosiaalisen pääoman kannalta.

Sosiaalisen pääoman on myös katsottu olevan yhteydessä demokraattiseen osallistumiseen. Erityisesti teoksessaan *Bowling Alone* (2000) Putnam esittää, että kansalaisten toiminta järjestöissä ja muu vapaaehtoinen kansalaistoiminta selittää heidän poliittista aktiivisuuttaan. Vapaaehtoisessa kansalaistoiminnassa kansalaiset oppivat niitä taitoja ja normeja, joita edellytetään myös poliittisessa osallistumisessa. Tätä selitysmalli heijastelee Alexis de Tocquevillen varhaista näkemystä, jonka mukaan Yhdysvaltojen demokratia perustuu kansalaisten väliselle luottamukselle ja vapaaehtoiselle toiminnalle. Näin ollen Putnam voidaan liittää siihen traditioon, joka pitää poliittista kulttuuria olennaisena demokratian toiminnan kannalta.

Putnam väittää edelleen, että sosiaalinen pääoma on vähentynyt modernisaation myötä. Muun muassa ihmisten lisääntynyt liikkuvuus, naisten työssäkäynnin yleistyminen sekä myös moderni viestintäteknologia, etenkin televisio, heikentävät ihmisten välisiä siteitä. Teoksessaan *Bowling Alone* Putnam esittää, että sosiaalisen pääoman heikkeneminen selittää poliittisen osallistumisen, kuten puoluejäsenyyden ja äänestämisen, vähenemistä läntisissä demokratioissa. Argumenttia on kritisoitu runsaasti. On epäilty Putnamin tulosta sosiaalisen pääoman vähenemisestä muun muassa siksi, että Putnam ei pysty mittaamaan uusia sosiaalisen vuorovaikutuksen muotoja (esimerkiksi Internetissä). Pippa Norris (2002, 140–142) huomauttaakin kritiikissään, että sosiaalisen verkottumisen mittaaminen on empiirisesti keskittynyt lähinnä vain järjestäytyneeseen yhdistystoimintaan. Useimmissa maissa ainoastaan uskonnollisia ja ammatillisia järjestöjäsenyyksiä on tutkittu pitkällä aikavälillä. Lisäksi Norris huomauttaa historiallisen perspektiivin lyhyden, toisin sanoen, että kansainvälisesti vertailevia kyselyaineistoja ei juuri ole koottu ennen 1960-lukua, vaikeuttavan luotettavien johtopäätösten tekoa sosiaalisen pääoman vähenemisen suhteen.

Ehkä keskeisin kritiikki koskee Putnamin käsitystä sosiaalisen pääoman ja poliittisen osallistumisen välisestä suhteesta. Poliittinen osallistuminen edellyttää muutakin kuin sosiaalista pääomaa: se edellyttää myös päämääriä, joihin poliittisella toiminnalla pyritään. Li-

säksi se edellyttää uskoa siihen, että poliittisella toiminnalla voi saavuttaa näitä päämääriä. Erityisesti demokraattisissa järjestelmissä luottamus poliittisiin instituutioihin voi selittää sitä, uskovatko kansalaiset voivansa vaikuttaa esimerkiksi äänestämällä tai liittymällä puolueisiin. Poliittinen luottamus ei kuitenkaan välttämättä riipu sosiaalisesta pääomasta, vaan poliittinen luottamus selittyy todennäköisesti myös sillä, miten hyvin poliittiset instituutiot pystyvät vastaamaan kansalaisten odotuksiin.

Sosiaalisen pääoman ja demokratian välinen suhde ei siis välttämättä ole mitenkään yksioikoinen. Demokraattiset instituutiot eivät esimerkiksi sinänsä näytä edesauttavan siltoja rakentavan sosiaalisen pääoman syntymistä, ja demokraattisissa valtioissakin esiintyy luottamuspulaa eri ryhmittymien välillä. Sen sijaan esimerkiksi Inglehartin (1999) empiirinen analyysi osoittaa, että yksilöiden yleinen luottamus on alhaisempi autoritaarisissa kuin demokraattisissa valtioissa. Uslaner (1999) esittää selityksenä tälle havainnolle, että autoritaarisessa hallinnossa suhtaudutaan epäilevästi kansalaisten omaehtoiseen toimintaan. Lisäksi autoritaariset hallitukset tarvitsevat yleensä urkinta- ja ilmiantojärjestelmiä, jotka ovat varmasti omiaan heikentämään yleistä luottamusta. Näin ollen voidaan väittää, että korruption ohella myös autoritaarinen hallitusmuoto on omiaan heikentämään siltoja rakentavaa sosiaalista pääomaa ja yleistä luottamusta.

Sosiaalisen pääoman operationalisoinnista ja mittaamisesta

Tavallisimmin sosiaalisen pääoman empiirisissä tutkimuksissa nojaututaan haastattelu- ja kyselymetodeihin. Lisäksi joissakin tutkimuksissa käytetään rekisteripohjaisia aineistoja sosiaalisen verkottumisen, lähinnä siis järjestöosallistumisen, suhteen. Useimmissa survey-aineistoja käyttävissä tutkimuksissa sosiaalinen pääoma operationalisoidaan ”putnamilaisittain” eli niissä mitataan sekä ihmisten välistä luottamusta yleisellä tasolla että yksilöiden osallistumista järjestötoimintaan. Tyypillisesti ihmisten välistä luottamusta mitataan kysymyksellä, joka on esimerkiksi World Values Surveyssä (WVS): ”Tuntuuko Teistä siltä, että yleisesti ottaen useimpiin ihmisiin voi luottaa, vai että ei voi olla liian varovainen ollessaan tekemisissä ihmisten kanssa?” Järjestöosallistumisen mittarit ovat vähemmän standardisoidut mutta tyypillisesti niissä kysytään jäsenyyttä eri järjestöissä ja aktiivisuuden astetta. WVS-aineistossa kysymys kuuluu: ”Seuraavassa on listattu erilaisia vapaaehtoisjärjestöjä ja -toimintoja. a) Mihin niistä, jos mihinkään, kuulutte? b) Entä mis-

sä näistä, jos missään teette palkatonta vapaaehtoistyötä?” Eri järjestötyyppejä on kysymyksen yhteydessä lueteltu 15.¹

Norris (2002, 137–167) on hyödyntänyt vertailevassa tutkimuksessaan juuri WVS-aineistoa, joka on kerätty vuosina 1995–1997. Yllä mainittujen kysymysten avulla hän on laskenut maakohtaiset keskiarvot sekä yleisen sosiaalisen luottamuksen että järjestöaktiivisuuden osalta. Näin hän vertailee maiden välisiä eroja toisaalta luottamuksen ja toisaalta järjestötoiminnan vilkkauksen suhteen. Lisäksi hän on laskenut sosiaalisen pääoman indeksiarvot kaikille WVS:ssä mukana olleille 47 maalle käyttäen sosiaalisen luottamuksen ja järjestöaktiivisuuden tuloa. Norrisin tulosten mukaan sosiaaliselta pääomaltaan rikkaimpia maita ovat Norja, Ruotsi, Suomi ja Yhdysvallat sekä Australia.

Tarkemmassa analyysissä yleinen sosiaalinen luottamus korreloi positiivisesti sosioekonomisten mittareiden, kuten henkilöä kohden lasketun bruttokansantuotteen ja inhimillisen kasvun indeksin (HDI) kanssa; sen sijaan järjestöaktiivisuuden aste ja edellä mainitut yhteiskunnallisen kehityksen mittarit eivät korreloi keskenään. Korkean sosiaalisen luottamuksen maissa myös äänestysvilkkauksen keskiarvo on korkeampi kuin matalan luottamuksen maissa, mutta yhdistysaktiivisuus ei lisää äänestysosallistumista aggregaattitasolla. Norrisin tulosten mukaan siis nimenomaan korkea yleisen luottamuksen taso on yhteydessä sosioekonomisiin menestystekijöihin ja ahkeraan äänestämiseen. Norris huomaa myös sosiaalisen luottamuksen olevan positiivisessa yhteydessä poliittisten oikeuksien ja kansalaisvapauksien (Freedom Housen luokitus) sekä Maailmanpankin kokoamien hyvän hallinnon (good governance) indikaattorien kanssa.² Norrisin tulokset näyttävät tukevan Rothsteinin (2003) väitettä, että ihmisten väliseen yleinen luottamus, tai siltoja rakentava sosiaalinen pääoma, on yhteydessä julkishallinnon puolueettomuuteen ja lahjomattomuuteen. Osittain myös järjestöaktiivisuudella on positiivinen yhteys näihin mittareihin. Lisäksi ahkeran järjestötoiminnan maissa suhtautuminen erilaisiin vähemmistöryhmiin on suvaitsevampaa kuin vähäisen järjestötoiminnan maissa. Sosiaalisella luottamuksella ei sen sijaan näytä olevan vaikutusta suvaitsevaisuuteen.

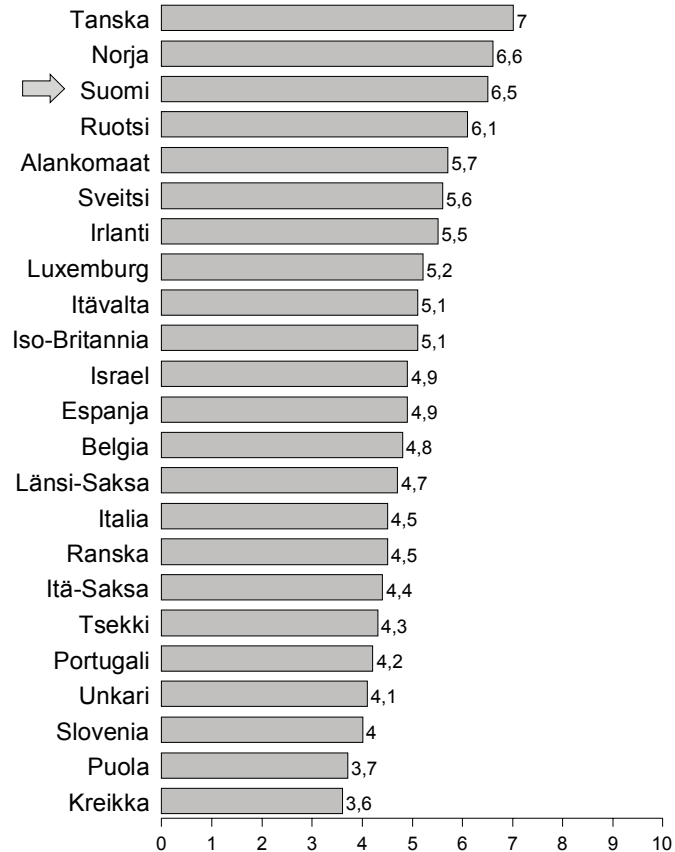
Norrisin tulokset ovat osittain ristiriidassa Putnamin oletusten kanssa. Norrisin mukaan ihmisten välinen luottamus selittää yhdistystoimintaa vahvemmin demokratian toimivuutta. Sosiaalinen pääoma ei myöskään lisää luottamusta valtiollisiin instituutioihin kuten

parlamentti, hallitus ja julkinen hallinto (Norris 2002, 161). Tämä ei ole omiaan vahvistamaan putnamilaista näkemystä sosiaalisen pääoman ja toimivan demokratian suhteesta. Toisaalta on muistettava, että samoin kuin Putnamin myös Norrisin operationalisointi kattaa vain järjestäytyneen sosiaalisen verkostoitumisen. Yhdessä tekeminen löyhissä verkostoissa ja siitä kasvava yhteisöllisyys ja vastavuoroisuuden normisto eivät välttämättä näy näin kapealla operationalisoinnilla. Lisäksi on mahdollista, että Norrisin tapa mitata sosiaalisen pääoman seurauksia aggregaattitasolla (esim. luottamus demokraattisiin instituutioihin) johtaa ekologiseen virhepäätelmään. Yksilötasolla sosiaalinen pääoma voi hyvinkin johtaa tilastollisesti merkitsevään positiiviseen yhteyteen poliittisen luottamuksen ja toiminnan suhteen.

Norrisin kartta sosiaalisesta pääomasta perustuu kymmenen vuotta sitten kerättyihin tutkimusaineistoihin. Miltä sosiaalinen pääoma näyttää 2000-luvulla? Euroopassa ja Israelissa kerättävässä European Social Surveyssä (ESS) oli mukana 22 maata ensimmäisellä kyselykierroksella vuosina 2002–2003. Olemme laskeneet kuvioon 9.1 maittaiset keskiarvot ihmisten välisestä luottamuksesta. ESS-käyntihaastatteluissa on käytetty kahta yleistä luottamusta mittaavaa kysymystä. Kuvion 9.1 kysymys on suoraan verrannollinen edellä mainitun WVS:n kysymyksen kanssa. Tarkka ESS-kysymys kuului: ”Voiko mielestänne ihmisiin luottaa, vai onko niin, että ihmisten suhteen ei voi olla liian varovainen? Kertokaa mielipiteenne asteikolla nollasta kymmeneen, jossa nolla tarkoittaa, ettei ihmisten kanssa voi olla liian varovainen ja 10 sitä, että useimpiin ihmisiin voi luottaa”. Kuviossa Länsi- ja Itä-Saksaa tarkastellaan erikseen, jotta nähtäisiin paremmin miten luottamustaso vaihtelee entisten kommunistimaiden ja muiden maiden kansalaisten välillä.³

Kuvio 9.1.

IHMISTEN VÄLINEN KESKIMÄÄRÄINEN LUOTTAMUS 22 EUROOPAN MAASSA (asteikkokeskiarvot).



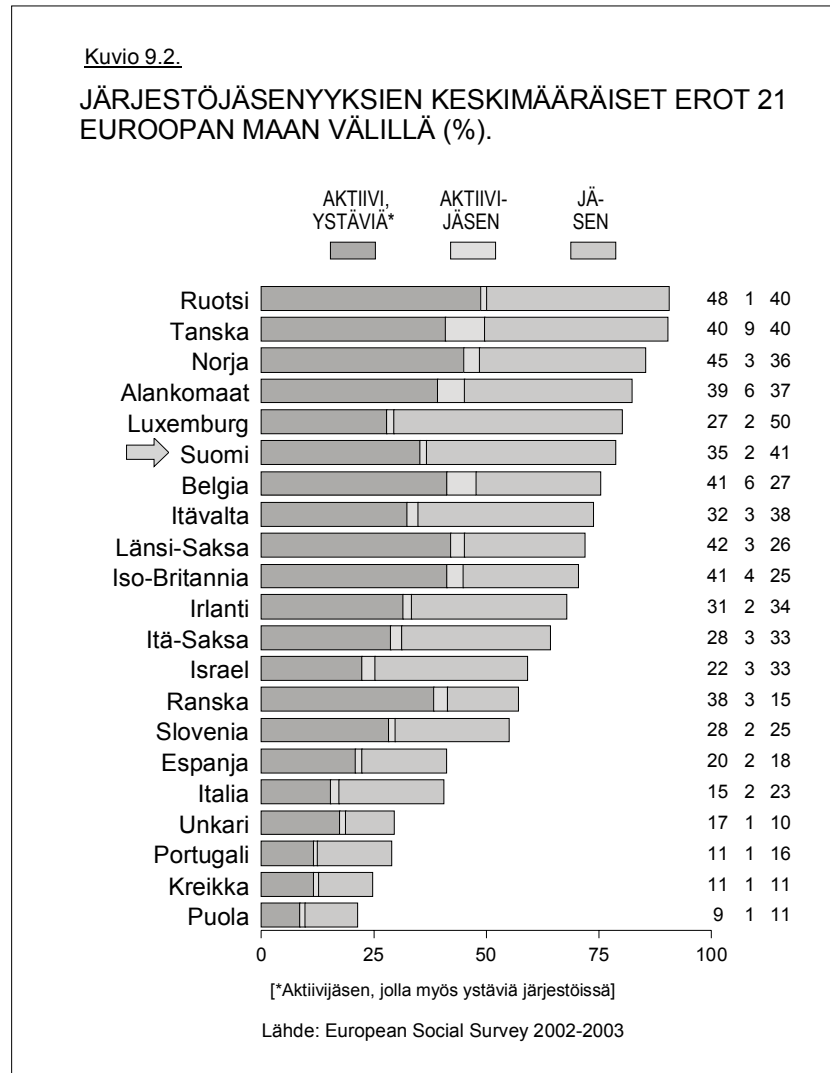
Voiko mielestänne ihmisiin luottaa? Asteikko 0-10, jossa 0 = "ei voi olla liian varovainen", 10 = "useimpiin voi luottaa".

Lähde: European Social Survey 2002-2003

Kuvion pohjalta on helppo huomata, että Euroopan maiden välillä on suuria eroja ihmisten keskinäisen luottamuksen suhteen. Aivan kuten Norrisin tutkimuksessa, Pohjoismaat erottuvat omaksi korkean luottamuksen ryhmäksi. Myös Alankomaat, Sveitsi, Irlanti, Luxemburg, Itävalta ja Iso-Britannia ovat melko korkean luottamuksen maita. Sen sijaan Unkari, Slovenia, Puola ja Kreikka ovat eurooppalaisittain matalan sosiaalisen luottamuksen maita. On huomattava, että Kreikassa ihmisten välinen epäluulo on jopa entisiä kommunistisia maita suurempi. Matalimman luottamuksen mailla on kuitenkin kaikilla autoritaarinen lähimenneisyys, mikä osaltaan tukee Uslanerin väitteitä. Saksan osalta voidaan todeta, että läntisissä osavaltioissa ihmisten välinen luottamus on itäisiä osia korkeampi.

ESS-datan avulla on mahdollista tutkailla myös sosiaalista verkostoitumista erityisesti järjestöosallistumisen suhteen; kaiken kaikkiaan tutkimuksessa on mukana 12 erilaista vapaaehtoisjärjestötyyppiä.⁴ Vastaajilta kysyttiin olivatko he olleet jollakin tavalla mukana järjestöjen toiminnassa viimeisen vuoden aikana. Tarjolla oli viisi osallistumistapaa jokaisen järjestötyypin suhteen: ”en ole mukana”, ”olen jäsen”, ”olen osallistunut jossain määrin”, ”olen lahjoittanut rahaa toimintaan” ja ”olen osallistunut vapaaehtoistoimintaan”. Vastaajilta voitiin koodata aineistoon useita osallistumistapoja. Seuraavassa tarkastelussa olemme aluksi erotelleet ihmiset, jotka eivät kuulu vapaaehtoisjärjestöihin lainkaan. Sitten järjestötoiminnan asteet on jaettu kolmeen luokkaan: passiivisiin jäseniin (vain jäsen), aktiivisiin jäseniin (osallistunut jossain määrin tai osallistunut vapaaehtoistoimintaan) ja vielä aktiivijäseniin, joilla on henkilökohtaisia ystäviä järjestöissä, joissa he toimivat. Putnamilaisen sosiaalisen pääoman teorian mukaan nimenomaan yhdessä toimiminen luo vastavuoroisuuden normeja. Näin aktiivijäsenten ja ystäviä järjestöissä hankkineiden sosiaalisen pääoman pitäisi olla suurempi kuin toimintaan osallistumattomien rivijäsenten. Tästä syystä rahan lahjoittamista järjestöille ei ole otettu huomioon aktiivisena toimintana. Kuviossa 9.2 on tarkasteltu järjestöaktiivisuusprofileja Euroopan maissa ESS-datan avulla.⁵

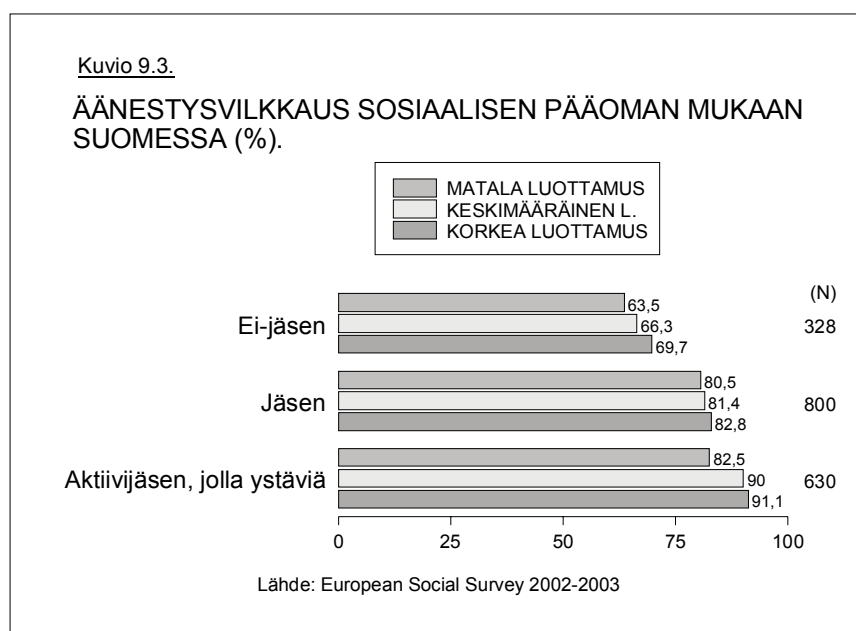
Kuvion perusteella on helppo todeta, että aivan kuten Norrisin (2002) maailmanlaajuisessa vertailussa, myös Euroopassa on suuria eroja sosiaalisen pääoman toisen ulottuvuuden, eli järjestöverkottumisen suhteen. Maat on esitetty kuviossa järjestöjäsenyyksien kokonaisuuden mukaan. Näin mitattuna Ruotsissa ja Tanskassa yhdeksän kymmenestä kuuluu johonkin järjestöön. Myös Norjassa, Alankomaissa, Luxemburgissa, Suomessa ja Belgiassa yli kolme neljäsosaa kansalaisista kuuluu johonkin järjestöön. Vähiten yhdistystoimintaa on Puolassa, Kreikassa, Portugalissa ja Unkarissa, joissa vain noin neljännes kansalaisista kuuluu järjestöihin. Myöskään Välimeren suurissa maissa Italiassa ja Espanjassa ei yhdistysoosallistuminen ole kovin yleistä: 40 prosenttia kuuluu johonkin järjestöön. Aktiiveja, joilla ei ole henkilökohtaisia ystäviä järjestöissä, ei ylipäätään ole kovinkaan paljon. Tämä ei varmastikaan ole yllätys. On kuitenkin kolme maata, joissa tällaisia aktiiveja on yli viisi prosenttia: Tanska, Alankomaat ja Belgia.



Maiden välinen järjestys muuttuu hieman vertailtaessa niiden aktiivisesti järjestöissä toimivien osuuksia, jotka ovat saaneet järjestötoiminnasta henkilökohtaisia ystäviä. Eniten ystävyysuhteita solmineita aktiiveja on Ruotsissa, Norjassa ja Saksan läntisissä osissa. Myös Iso-Britanniassa, Belgiassa ja Tanskassa heitä on paljon: yli 40 prosenttia koko kansasta. Suomalaisista yli kolmannes kuuluu tähän ryhmään. Vähiten ystäviä järjestöissä on Puolassa, jossa alle kymmenen prosenttia vastaajista kuuluu sosiaalisen pääoman ”ydinryhmään”. Kreikkalaiset ja portugalilaiset ovat tässäkin suhteessa puolalaisten kaltaisia. Suurin osa maista noudattaa joka tapauksessa kokonaisjäsenyyksien mukaan laskettua järjestystä myös kun tarkastellaan aktiiveja, joilla on omia ystäviä järjestöissä. On kuitenkin muutamia poikkeuksia. Luxemburgissa, Itävallassa ja Israelissa järjestöystävyyssuhteet ovat harvinaisempia kuin kokonaisjäsenyyden antaisi aiheen olettaa. Päinvastaisen poikkeaman maita ovat Saksan läntiset osavaltiot, Iso-Britannia ja Ranska.

Kuvion 9.2 maiden välinen järjestys vastaa hyvin kuvion 9.1 järjestystä. Näin ollen karkean maittaisen vertailun mukaan sosiaalisen pääoman ulottuvuudet tukisivat toisiaan Euroopassa. Korkea luottamus toisiin ihmisiin näyttää siis kulkevan käsi kädessä järjestöaktiivisuuden kanssa.⁶ Poikkeuksiakin tähän mekaaniseen yhteneväisyyteen on. Belgia ja Saksan länsiosat ovat alueita joissa ihmisten keskinäinen luottamus on vähäisempää kuin järjestöosallistumisen perusteella olettaisi. Espanjassa sen sijaan sosiaalinen luottamus on suurempaa kuin muissa saman järjestöosallistumistason maissa.

Empiirisen osan lopuksi tarkastelemme, miten sosiaalisen pääoman ulottuvuudet vaikuttavat kansalaisten poliittiseen aktiviteettiin Suomessa. Käytämme edelleen ESS-aineistoa, tällä kertaa siis vain kansallista dataa. Kuviossa 9.3 arvioidaan sitä, miten äänestysvilkkkaus vaihtelee sosiaalisen luottamuksen ja järjestöosallistumisen mukaan. Koska Suomessa käytännössä kaikilla, jotka toimivat järjestöissä aktiivisesti on niissä myös ystäviä (ks. kuvio 9.2), on järjestöosallistuminen tätä tarkastelua varten koodattu kolmeen luokkaan: ei-jäseniin, jäseniin (tähän luokkaan on liitetty aktiivijäsenet, joilla ei ole ystäviä järjestöissä) ja aktiivijäseniin, joilla on ystäviä järjestöissä. Lisäksi ihmisten välinen luottamus on operationalisoitu matalan, keskimääräisen ja korkean luottamuksen luokiksi.⁷ Nämä kaksi luokitusta yhdistävässä typologiassa on yhdeksän erityyppistä kansalaisryhmää.

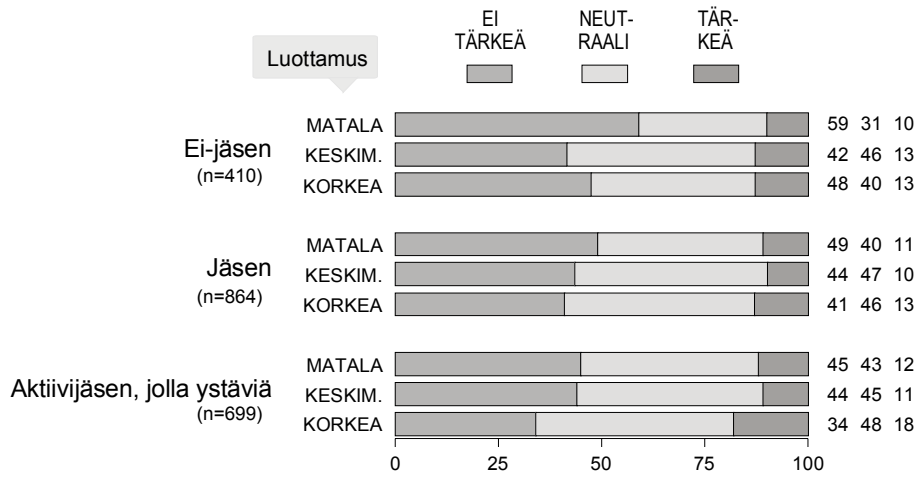


Kuviosta näkyy selvästi sosiaalisen pääoman ulottuvuuksien vaikutus äänestämislle myös Suomessa. Kuvion ääripäitä ovat toisaalta ne kansalaiset, jotka eivät kuulu mihinkään järjestöön eivätkä luota toisiin ihmisiin, ja toisaalta ne, jotka ovat aktiivijäseninä järjestöissä, joissa heillä on myös ystäviä ja korkea yleinen luottamus muihin ihmisiin. Ensin mainitussa ryhmässä äänestysvilkkaus on lähes 30 prosenttiyksikköä alempi kuin jälkimmäisessä, jossa käytännöllisesti kaikki sanovat äänestävänsä. Kaiken kaikkiaan järjestöaktiivisuudella on vahvempi yhteys äänestämiseen kuin sillä, luottaako muihin ihmisiin vai ei. Löytö ei sinällään ole yllättävä, onhan äänestäminen joukkovoimaan perustuvaa toimintaa, johon järjestöissä toimivat ihmiset ovat tavalla tai toisella tottuneet.

Äänestämistä pääosin rationaalisenä valintana pitänyt Anthony Downs (1957, 260–275) pohti, että kansalaiset saattavat äänestää myös sen vuoksi, että yhteiskunnan jäsenyyden mukanaan tuomat sosiaaliset velvoitteet tuovat hyötyä äänestäneille: heitä pidetään ”kunnan kansalaisina”. Lisäksi hänen mukaansa osa ihmisistä äänestää osoittaakseen tukeaan demokratialle järjestelmänä: jos kukaan ei äänestäisi, demokratia romahtaisi. Sami Borg (1996, 68–69) mieltää yhteiskunnan normatiivisen paineen äänestämislle siten, että äänestäminen koetaan kansalaisvelvollisuudeksi. Äänestämisen ja äänestämättä jättämisen syitä on analysoitu vaalitutkimuksissa paljon.⁸ Sen sijaan sosiaalisen pääoman merkitystä äänestämisen syille ei ole paljonkaan pohdittu. Kuvioissa 9.4 ja 9.5 arvioidaan sosiaalisen pääoman ulottuvuuksien kautta kahta poliittisen osallistumisen velvollisuudentunteeseen liittyvää väittämää Suomessa ESS-datan avulla.

Kuvio 9.4.

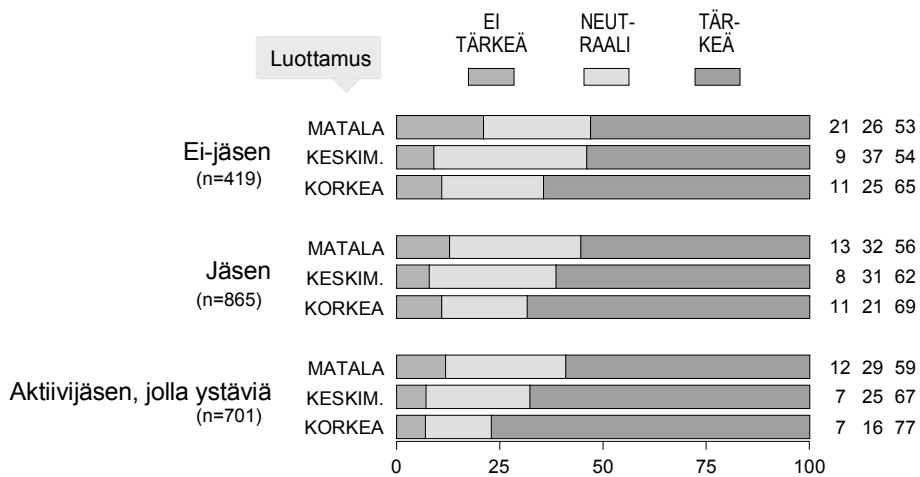
KUINKA TÄRKEÄ HYVÄN KANSALAISEN OMINAISUUS ON OLLA POLIITTISESTI AKTIIVINEN?



Lähde: European Social Survey 2002-2003; N = 1973

Kuvio 9.5.

KUINKA TÄRKEÄ HYVÄN KANSALAISEN OMINAISUUS ON ÄÄNESTÄÄ VAALEISSA?



Lähde: European Social Survey 2002-2003; N = 1984

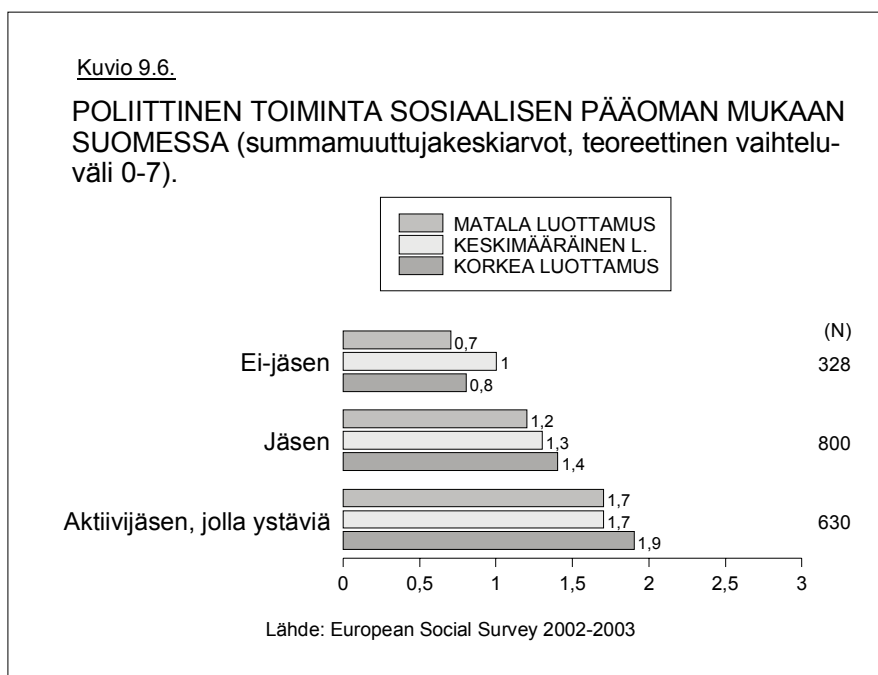
Kuviossa 9.4 tarkastellaan sitä, kuinka tärkeänä hyvän kansalaisen ominaisuutena suomalaiset pitävät äänestämistä vaaleissa.⁹ Kuvion tulosten valossa sekä yhdistysaktiivisuus että ihmisten välinen luottamus lisäävät äänestämisen velvollisuuteen liittyvää perustelua. Äänestämistä hyvän kansalaisen ominaisuutena pitää yli puolet suomalaisista siitä huoli-

matta, toimiiko järjestöissä ja paljonko luottaa muihin ihmisiin. Vähiten tärkeänä äänestämistä pitävät ne, jotka eivät ole jäseniä järjestöissä ja joilla on matala luottamus muihin ihmisiin. Tässä ryhmässä 53 prosenttia pitää äänestämistä tärkeänä hyvän kansalaisen ominaisuutena. Suurin kannatus eli 77 prosenttia väittämällä on niiden keskuudessa, joilla on korkea sosiaalinen luottamus ja jotka toimivat aktiivijäseninä järjestöissä, joissa heillä on ystäviä. Sosiaalinen luottamus näyttää olevan tärkeä selitystekijä erityisesti kahdessa ryhmässä, toisaalta ei-jäsenten ja toisaalta niiden aktiivijäsenten, joilla on ystäviä järjestöissä. Ei-jäsenten keskuudessa ero on yli 10 prosenttiyksikköä korkean luottamuksen ja muiden välillä. Aktiivijäsenten kohdalla suhde on lineaarisempi ja äänestämisen merkitys hyvän kansalaisen ominaisuutena kasvaa tasaisesti luottamuksen mukana. Ero matalan luottamuksen ryhmän ja korkean luottamuksen ryhmän välillä on lähes 20 prosenttiyksikköä. Ei-jäsenet ja järjestöjäsenet ovat aikalailla samaa mieltä äänestämisen tärkeydestä hyvän kansalaisen ominaisuutena eli ystävyysuhteet järjestöissä näyttävät lisäävän äänestämiseen liittyvää velvollisuudentunnetta aivan kuin edellä oletettiin.

Kuvion 9.5 väittämä koskee poliittista aktiivisuutta hyvän kansalaisen ominaisuutena. Kaiken kaikkiaan poliittista aktiivisuutta ei pidetä kovinkaan tärkeänä ja vaihtelut eri ryhmien välillä ovat melko pienet. Poikkeuksena voidaan pitää korkean luottamuksen aktiivijäseniä, joilla on ystäviä järjestöissä. Tässä ryhmässä lähes joka viides pitää poliittista aktiivisuutta tärkeänä kansalaisominaisuutena. Selvästi vähiten tätä mieltä ollaan ei-jäsenten ja matalan sosiaalisen luottamuksen ryhmässä, jossa kolme viidestä ei pidä poliittista aktiivisuutta tärkeänä. Kuvioden 9.4 ja 9.5 perusteella voidaan todeta, että äänestämisen koetaan kansalaisvelvollisuudeksi erityisesti korkean ihmisten välisen luottamuksen ryhmässä. Erityisen tärkeänä äänestämistä pidetään järjestöjen sosiaalisesti verkostoituneiden aktiivijäsenten piirissä. Poliittista aktiivisuutta ei sen sijaan pidetä kovinkaan tärkeänä hyvän kansalaisen ominaisuutena Suomessa, eikä ihmisten välisellä luottamuksella ole sen suhteen juuri ole merkitystä. Sen sijaan järjestöaktiivit suhtautuvat jonkin verran positiivisemmin poliittiseen aktiivisuuteen.

Äänestämisen lisäksi sosiaalinen pääoma voi lisätä muuta poliittista toimintaa. Kuviossa 9.6 tarkastellaan seitsemää poliittisen osallistumisen muotoa. Olemme laskeneet summa-
muuttujan seuraavista toimintamuodoista: (a) onko ottanut yhteyttä poliitikkoon tai valtion tai kunnan virkamieheen, (b) käyttänyt tai pitänyt esillä kampanjatuotteita kuten rinta-

merkkejä, tarroja tms., (c) allekirjoittanut kansalaisadressin tai -vetoituksen, (d) osallistunut lailliseen mielenosoitukseen, (e) boikotoinut tai välttänyt ostamasta tiettyjä tuotteita, (f) tietoisesti ostanut joitakin tuotteita poliittisista, eettisistä tai ympäristösyistä ja (g) osallistunut laittomaan protestitoimintaan. Näin saatavia arvoja arvioidaan sosiaalisen pääoman muuttujien eli sosiaalisen luottamuksen ja järjestöosallistumisen valossa. Kuviossa esitetään ryhmittäiset keskiarvot poliittisen toiminnan summamuuttujista.



Myös kuvion 9.6 tulokset tukevat olettamusta sosiaalisen pääoman ja poliittisen aktiivisuuden välisestä suhteesta. Nytkin tuloksemme osoittavat, että järjestötoiminta on sosiaalista luottamusta tärkeämpi poliittisen aktiivisuuden selittäjänä. Myös pelkän järjestöjäsenyyden eriyttäminen aktiivisesta toiminnasta ja ystävyysuhteista järjestöissä näyttää toimivalta ratkaisulta. Sosiaalisella luottamuksella ei näyttäisi olevan suurta merkitystä poliittisen toiminnan aktiviteetille. On silti huomattava, että tällaisen suoran poliittisen aktiivisuuden taso on kaiken kaikkiaan alhainen Suomessa. Keskiarvot vaihtelevat 0,7–1,9 toimintamuodon välillä, kun maksimaalinen vaihteluväli on 0–7. Joka tapauksessa erot järjestöjäsenyyden asteen ja toimintamuotojen määrän välillä ovat tilastollisesti merkitseviä.

Voidaan kuitenkin kysyä, onko järjestöjäsenyyksien määrällä järkevää selittää poliittista toiminta-aktiivisuutta? Näitä osallistumistapoja on vaikea pitää analyttisesti erillään, jolloin myös niiden väliset syy-seuraussuhteet jäävät helposti hämärän peittoon. Tässä nimellisessä tapauksessa on todennäköistä, että järjestöissä aktiivisesti toimivat kansalaiset voivat juuri näiden järjestöjen puitteissa osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan. Siksi demokratiaindikaattoreissakin olisi hyvä erotella erityyppiset järjestöt toisistaan sekä kehittää jatkossa täsmällisempiä tutkimuskysymyksiä ja niitä tukevia operationalisointeja sosiaalisen pääoman ja poliittisen osallistumisen suhteiden analysoimiseksi. Lisäksi on tärkeää tutkia ei-järjestynyttä sosiaalista verkottumista (ystävyyssuhteet, naapuruston yhteistoiminta, työkavereiden kanssa vietetty vapaa-aika) ja sen vaikutusta poliittiseen osallistumiseen.

Lopuksi

Sosiaalisen pääoman käsite on edelleen kiistanalainen ja sitä mitataan empiirisissä tutkimuksissa eri tavoin. Erityisesti politologien piireissä on muodostunut melko yleiseksi operationalisoida sosiaalisen pääoman käsite yleisen sosiaalisen luottamuksen ja järjestöaktiivisuuden avulla. Esimerkiksi Rothsteinin ja osittain myös Norrisin tutkimuksissa korostetaan kuitenkin yleistä, sosiaalista luottamusta, kun taas Putnam korostaa sosiaalista aktiivisuutta sosiaalisen pääoman keskeisenä elementtinä.

Sosiaalisella pääomalla ja sen elementeillä – yleisellä luottamuksella ja sosiaalisella aktiivisuudella – on monitahoinen yhteys demokratiaan. Vertailevissa tutkimuksissa on osoitettu, että yleinen sosiaalinen luottamus on yhteydessä hallinnon toimivuuteen ja puolueettomuuteen ja että autoritaarisella hallinnolla on yleistä sosiaalista luottamusta rapauttava vaikutus. Sosiaalisen pääoman ja poliittisen osallistumisen eri muotojen välinen suhde ei ole yksioikoinen, vaikka Putnamin korostama järjestöaktiivisuus näyttääkin ainakin Suomen tapauksessa lisäävän äänestysosallistumista ja muuta poliittista aktiivisuutta. Sosiaalinen luottamus ei silti välttämättä selitä luottamusta demokraattisiin instituutioihin. Suomessa aiheen tutkimiseksi tarvitaan lisää mittareiden kehitystyötä ja aiheen tarkasteluun soveltuvia pitkäjäsenaineistoja.

¹ Kyselyssä luetellut järjestöt ovat: A. Vapaaehtoistyö vanhusten, vammaisten tai huono-osaisten hyvinvoinnin parantamiseksi, B. Kirkko tai muu uskonnollinen yhteisö, C. Opinto-, taide-, musiikki- tai kulttuurijärjestö, D. Ammattiyhdistys, E. Puolue tai puolueyhdistys, F. Paikallinen yhteistyö sellaisissa asioissa kuten köyhyys, työttömyys, asuntotilanne, rodullinen tasa-arvo G. Kehityksmaiden auttaminen tai ihmisoikeudet, H. Luonnonsuojelu-, ympäristö- ja eläintenoikeusliikkeet, I. Muu ammatillinen yhdistys kuin ammattijärjestö (esim. tieteellinen seura yms.), J. Nuorisotyö (partio, nuorisoseura yms.), K. Urheilu- tai virkistystoiminta, L. Naisryhmät, M. Rauhanliike, N. Terveysteen liittyvät vapaaehtoisjärjestöt, O. Muut ryhmät.

² Maailmanpankin hyvän hallinnon indikaattorit ovat poliittinen vakaus, oikeusvaltion periaatteiden noudattaminen, hallinnon tehokkuus ja riippumattomuus sekä usko yhteiskunnan lahjomattomuuteen.

³ Entisen Länsi-Berliinin alue on laskettu Länsi-Saksaan kuuluvaksi.

⁴ Tarjotut vaihtoehdot olivat: (a) urheiluseura, ulkoiluseura, mukaan luettuina metsästys- ja kalastusseurat; (b) kulttuuri- ja harrastusjärjestö; (c) ammattiliitto tai -yhdistys; (d) liiketoimintaan liittyvä järjestö, ammattiin liittyvä yhdistys (muu kuin ammattiliitto tai -yhdistys), maatalousseura; (e) kuluttajajärjestö tai autoiluyhdistys; (f) humanitaariseen apuun, ihmisoikeuksiin, vähemmistöihin tai maahanmuuttajiin liittyvä järjestö; (g) ympäristöjärjestö, rauhanjärjestö tai eläinten oikeuksiin liittyvä järjestö, (h) uskonnollinen järjestö tai seurakuntatoiminta, (i) poliittinen puolue; (j) tieteellinen tai kasvatuksellinen järjestö, (koulun) vanhempainyhdistys; (k) nuorisoi-, eläkeläis- tai naisjärjestö sekä (l) joku muu vapaaehtoisjärjestö, joka ei ole tullut mainituksi.

⁵ Sveitsissä ja Tsekissä järjestöosallistumista ei ollut kysytty.

⁶ Yksilötason järjestyskorrelaatio on ESS-aineistossa (n=31 098) silti vain lievästi positiivinen (r = .17), mutta tilastollisesti merkitsevä (p=0.000). ESS-aineistoja painotettiin tutkimusohjelman ohjeiden mukaisesti.

⁷ Suomessa ihmisten välinen luottamus on kaiken kaikkiaan korkea ja siksi luokitus on seuraava: matala luottamus 0–5, keskimääräinen luottamus 6–7 ja korkea luottamus 8–10.

⁸ Äänestämistä, jonka tavoitteena on politiikkaan (puolueiden voimasuhteet, hallituspohja, policy-vaihtoehdot) vaikuttaminen, kutsutaan usein ”instrumentaaliseksi”. Sen sijaan äänestämistä, jossa korostetaan osallistumista (hyvä kansalaisuus, tuki demokratialle järjestelmänä) kutsutaan usein ”ekspressiiviseksi”. (Ks. esim. Riker & Ordeshook 1968, Borg 1996).

⁹ Väite kuului: ”Ihmisillä on erilaisia käsityksiä siitä, mitkä ovat hyvän kansalaisen ominaisuuksia. Kertokaa, kuinka tärkeinä pidätte seuraavia ominaisuuksia. Ollakseen hyvä kansalainen, kuinka tärkeätä on: (b) Äänestää vaaleissa? (f) Olla poliittisesti aktiivinen?”. Vastausvaihtoehdot esitettiin asteikkona, jossa on 11 arvoa. 0 vastaa arvoa ”ei lainkaan tärkeää” ja 10 arvoa ”erittäin tärkeää”. Tätä tarkastelua varten asteikko on muunnettu kolmiasteiseksi, ”ei tärkeää” vastaa alkuperäisen asteikon arvoja 0–4, ”neutraali” asteikon arvoja 5,6 ja 7 sekä ”tärkeää” asteikon arvoja 8–10.

Lähteet

- Borg, Sami (1996): *Velvollisuus vaikuttaa*. Acta Universitatis Tamperensis. Ser. A. vol. 491.
- Bourdieu, Pierre (1986): Forms of Capital. Teoksessa J. G. Richardson (toim.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology and Education*. New York: Greenwood Press, 241–260.
- Coleman, James (1990): *Foundations of Social Theory*. Cambridge Mass: Belknap Press Harvard.
- Downs, Anthony (1957): *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper & Row.
- Field, John (2003): *Social Capital*. London and New York: Routledge.

- Inglehart, Ronald (1999): Trust, well-being and democracy. Teoksessa Mark E. Warren (toim.), *Democracy and Trust*. Cambridge: Cambridge University Press, 88–120.
- Norris, Pippa (2002): *Democratic Phoenix. Reinventing Political Activism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, Robert D. (1993): *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Putnam, Robert D. (2000): *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.
- Riker, William and Ordeshook, Peter C. (1968): A Theory of the Calculus of Voting. *American Political Science Review* 62, 25–42.
- Rothstein, Bo (2001): Trust, Social Dilemmas and Collective Memories. *Journal of Theoretical Politics* 12:4, 477–501.
- Rothstein, Bo (2003): *Sociala fällor och tillitens problem*. Stockholm: SNS Förlag.
- Uslaner, Eric M. (1999): Democracy and Social Capital. Teoksessa Mark E. Warren (toim.): *Democracy and Trust*. Cambridge: Cambridge University Press, 121–150.

TOM MORING ja HANNU NIEMINEN

10 Media ja demokratia: ehdotuksia indikaattoreiksi

Viime vuosina viestinnän tutkimuksessa on virinnyt keskustelu viestinnällisistä oikeuksista (communication rights, right to communicate). Keskustelu on ollut pääosin angloamerikkalaista ja se on painottunut demokraattisen kansalaisuuden ihannepiirteisiin. Kansalaisyhteiskunnan toimiminen on kiistatta tullut yhä riippuvaisemmaksi medioista tiedollisesti, kulttuurisesti ja sosiaalisesti. Sananvapaus sekä tiedonsaannin ja tiedon hankinnan vapaus jäävät toteutumatta ilman avointa, kattavaa ja moniarvoista mediaa (esim. Calabrese 2004; Dahlgren 2000; Hamelink 2003, 2004; McIver & al. 2004; Stevenson 2001). Keskustelu on pysytellyt toistaiseksi pääasiassa yleisellä normatiivisella tasolla, mutta ihanneviestinnälle ja -kansalaisuudelle on pyritty kehittämään myös empiirisiä mittareita. Samalla on ryhdytty edistämään viestinnällisten oikeuksien teoreettista tutkimusta (ks. esim. Law Commission of Canada 2005; Convergence Center 2005).

Seuraavassa tarkastelemme viestinnällisten oikeuksien peruskysymyksiä suomalaisessa mediaympäristössä. Hahmotamme indikaattoreita, joiden avulla kansalaisen viestinnällisten oikeuksien toteutumista voidaan seurata ja arvioida. Lähtökohtamme on paljolti lainsäädännössä ja kansainvälisissä sopimuksissa. Esitys perustuu ensisijaisesti viestinnän tutkimuksen näkökulmaan.

Kansalaisten viestinnälliset oikeudet

Kansallinen lainsäädäntö, Suomen solmimat kansainväliset sopimukset ja viestintää koskevat suositukset luovat normatiivisen perustan kansalaisten viestinnällisten oikeuksien tarkastelulle. Tärkein viestinnällisiä oikeuksia määrittävä säädös on Suomen perustuslaki (731/1999), josta voidaan suoraan johtaa muun muassa sananvapautteen, julkisuusperiaatteen, maan kieliolosuhteisiin ja vähemmistöjen oikeuksiin liittyviä viestinnällisiä vel-

voitteita. Alemmantasoiseen lainsäädäntöön kuuluvat muun muassa julkisuuslaki (621/1999), laki Yleisradiosta (1380/1993), laki televisio- ja radiotoiminnasta (744/1998), sananvapauslaki (460/2003), kielilainsäädäntö (423/2003, 1086/2003) ja viestintämarkkinlaki (393/2003).

Tärkeimpiä kansainvälisiä asiakirjoja ovat YK:n ihmisoikeuksien julistus (1948), YK:n yleissopimuksena solmittu taloudellisia, sivistyksellisiä ja sosiaalisia oikeuksia koskeva TSS-sopimus (1966), Unescon julistus kulttuurisesta moninaisuudesta 2001, Euroopan Unionin perusoikeuskirja (2000), Euroopan neuvoston kansallisia vähemmistöjä koskeva puiteyleissopimus (1994), Alueellisia ja vähemmistökieliä koskeva eurooppalainen peruskirja (1992) sekä Euroopan ihmisoikeussopimus (1950).

Näitä säädöksiä täydentävät viestinnän eri alueita koskevat ammatilliset eettiset koodistot, kuten Journalistin ohjeet (2005), Mainonnan pohjoismaiset säännöt (1991) sekä kansainväliset perussäännöt (1997), sekä niitä soveltavat itsesääätelyelimet, kuten Julkisen sanan neuvosto ja Mainonnan eettinen neuvosto.

Suomen perustuslaki

Suomen perustuslaki tarjoaa käytännöllisen ja systemaattisen perspektiivin viestinnällisten oikeuksien tarkasteluun. Perustuslain mukaan osallistuminen ja vaikuttaminen edellyttävät riittävää ja oikeaa tietoa asioista ja niihin vaikuttamisen tavoista. Ensinnäkin seuraavat poiminnat kansalaisten perusoikeuksista velvoittavat julkisen vallan huolehtimaan erityisesti informaatioon ja orientaatioon¹ liittyvien oikeuksien toteutumisesta:

Kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. (2 §)

Julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. (14 §)

Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. (20 §).

Toiseksi, perustuslain mukaan ketään ei saa asettaa eriarvoiseen asemaan viestinnällisten oikeuksien suhteen. Kaikilla tulee olla tasavertainen oikeus tietoon ja sivistykseen, orientaatioon ja sosiaaliseen kommunikaatioon (6 § ja 16 §) sekä oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin (17 §). Säädöksissä mainitaan erikseen suomen- ja ruotsinkielisen väestön lisäksi romanit ja saamelaiset. Omana ryhmänään käsitellään viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeuksia. Perustuslain perusteella johdetut viestinnälliset oikeudet ulottuvat myös maassa vakinaisesti asuviin ulkomaalaisiin (14 §):

Jokaisella Suomen kansalaisella ja maassa vakinaisesti asuvalla ulkomaalaisella, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää kunnallisvaaleissa ja kunnallisessa kansanäänestyksessä sen mukaan kuin lailla säädetään.

Kolmanneksi, sananvapauden toteutuminen edellyttää, että jokaisella on mahdollisuus saada riittävästi oikeaa ja monipuolista informaatiota mielipiteen muodostuksen ja valintojen pohjaksi. Lisäksi jokaisella tulee olla mahdollisuus ilmaista itseään julkisesti. Tähän liittyy myös viranomaistoiminnan julkisuuden periaate:

Jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä sitä kenenkään ennakolta estämättä. [...] Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. (12 §).

Viestinnällisiä oikeuksia täsmentävät myös kansalaisten sivistykselliset oikeudet:

Julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle yhtäläinen mahdollisuus saada kykyjensä ja erityisten tarpeidensa mukaisesti myös muuta kuin perusopetusta sekä kehittää itseään varattomuuden sitä estämättä. (16 §)

Suomalainen mediamaisema

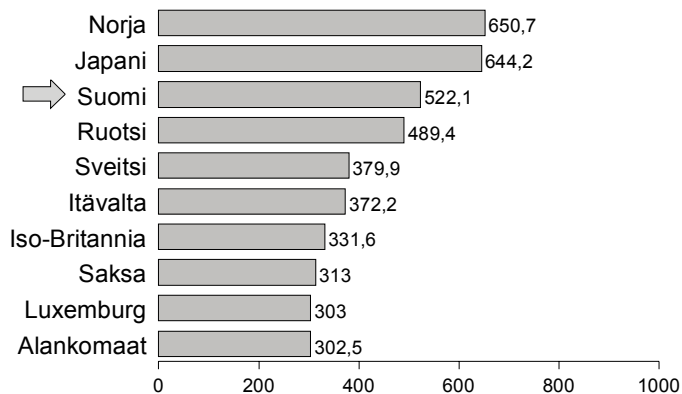
Suomessa joukkoviestinnän tarjonta on runsasta ja viestimiä käytetään monipuolisesti. Tarjonnan ja käytön kehityksessä on kuitenkin havaittavissa myös huolestuttavia piirteitä perusoikeuksien toteutumisen kannalta (vrt. Moring 2005). Seuraavassa tarkastellaan aluksi tarjonnan rakennetta, suomalaista journalistiikka sekä Yleisradion erityisvelvoitteita julkisen palvelun tuottajana. Tämän jälkeen kuvataan viestinnän kulutuksen rakennetta ja kehitystä.

Sanomalehdistötarjonta

Suomalaisten sanomalehtien lukumäärä ja levikki ovat kansainvälisessä vertailussa poikkeuksellisen suuria. Japani ja kolme pohjoismaata ovat levikkivertailussa maailman kärjessä (kuvio 10.1).

Kuvio 10.1.

SANOMALEHTIEN LEVIKKI 1000 ASUKASTA KOHTI (vähintään neljä kertaa viikossa ilmestyvät, tilattavat sanomalehdet).



Lähde: World Press Trends 2005, World Association of Newspapers

Pohjoismaita vertailtaessa varsinaisten sanomalehtien levikki tuhatta asukasta kohti on Suomessa toiseksi suurin, ja harvemmin ilmestyvien lehtien levinneisyys suurin (taulukko 10.1).

Taulukko 10.1.

Sanomalehtien levikki 1000 asukasta kohti Pohjoismaissa.

	Päivälehdet (4–7/vko)			Harvemmin ilmestyvät (1–3/vko)	
	kpl	levikki 1 000	levikki / 1 000 as.	kpl	levikki 1 000
Norja	78	2405	651	89	450
Suomi	53	2255	522	146	945
Ruotsi	90	3652	489	74	380
Tanska	30	1325	301	1	60
Islanti	2	68	292	12	21 ¹
Pohjoismaat	253	9705	451 ²	322	1856

¹⁾ vuonna 2003

²⁾ keskiarvo

Lähde: World Press Trends 2005, World Association of Newspapers.

Suomalaisen sanomalehden tyypillinen lukija on tilaaja, joka saa aamuisin lehtensä postiluokkuunsa. Tällaisten sanomalehtien osuus on Suomessa suurempi kuin Norjassa ja Ruotsissa. Suomessa neljä viidestä aamulehdestä kuuluu varhaisjakelun piiriin. Vain 11 prosenttia sanomalehdistön tuloista tulee irtonumeroiden myynnistä (Jyrkiäinen ja Savi-saari 2003, 65).

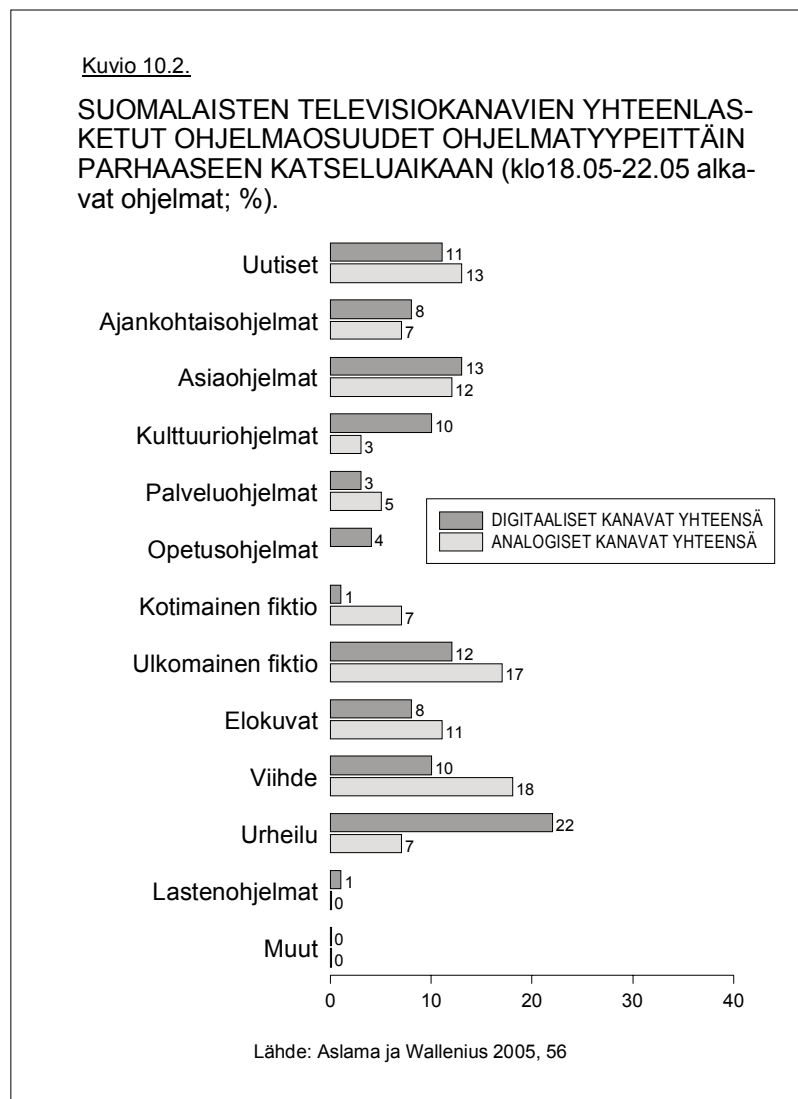
Paikallisen, harvemmin kuin neljä kertaa viikossa ilmestyvän, lehdistön kansainvälisessä vertailussa suuri lukumäärä ja levikki perustuvat täydentävään strategiaan ja kilpailevan ilmaisjakelulehdistön suhteellisen vähäiseen rooliin. Moni kotitalous tilaa päälehden (usein alueen ykköslehden) lisäksi myös paikallista lehteä. Esimerkiksi Tanskassa tämän roolin ovat ottaneet ilmaisjakelulehdet. Vastaava kehitys on meneillään useassa suurem-massa kaupungissa Ruotsissa ja tällainen kehitys on mahdollinen myös Suomessa.

Suomen mediamaiseman erikoisuuksiin kuuluu myös, että ruotsinkielisiä varsinaisia sa-nomalehtiä on yhdeksän. Näistä lehdistä kolme on osallisena Kärkimedia-yhteistyössä (ks. tarkemmin <http://www.karkimedia.fi>). Suomessa ilmestyvien ruotsinkielisten sanomaleh-

tien määrää voidaan ruotsinkielisten väestöosuuteen nähden pitää poikkeuksellisen suurena (Moring ja Nordqvist 2002).

Televisiotarjonta

Suomessa television ohjelmisto on kokonaisuudessaan varsin monipuolinen. Liikenne- ja viestintäministeriö on seurannut kanavien monipuolisuutta vuodesta 1997. Viime vuosina yksittäisten kanavien tarjonta on jonkin verran kaventunut erikoistumisen myötä. Ohjelmisto kokonaisuutena on kuitenkin pysynyt monipuolisena, ja digitaalisen tarjonnan kehityessä ohjelmisto on monipuolistunut entisestään. Kuvio 10.2 esittelee tilannetta vuoden 2004 osalta.



Ohjelmistot ovat myös varsin asiapitoisia. Julkisen rahoituksensa turvin Yleisradio ylläpitää asiapitoisimpaa ohjelmistoa. Asiaohjelmien osuus TV1:llä on noin 70 prosenttia ja TV2:lla noin 40 prosenttia. Yleisradion uusilla digitaalikanavillakin asiaohjelmien osuus on erittäin suuri (Yle 24 87 %, Yle Teema 85 % ja ruotsinkielinen FST-D 56 %). Kaupallisten TV-kanavien ohjelmistot ovat selvästi viihteellisempiä, mutta myös MTV3:n asiapitoisuus on kansainvälisesti vertaillen huomattava (30 %). Nelonen (18 %) ja uudet kaupalliset digitaalikanavat, kuten Subtv (24 %), ovat selvästi viihteellisempiä. (Aslama ja Wallenius 2005, 103.)

Radiotarjonta

Pohjois-Euroopassa radio on yhä merkittävä viestin tiedonvälittäjänä, yhteiskunnallisen keskustelun ylläpitäjänä sekä kulttuurin tuottajana ja välittäjänä. Suomessa erityinen rooli radiotarjonnassa on Yleisradiolla, jonka valtakunnalliset kanavat (erityisesti Yle1, Yle Radio Suomi ja Radio Vega) ovat asiaohjelmistonsa ansiosta keskeisiä tiedon ja kulttuurin tuottajia. Kaupallisesti rahoitetulla Radio Novalla on myös omaa uutis- ja ajankohtaistointia. Yleisradiolla on alueellisesti jaettu lähetyverkko (Yle Radio Suomi sekä Radio Vega).

Koko radiokentällä on suuri merkitys viihde- ja populaarikulttuurin välittäjänä. Kaupallisten paikallisradioiden toiminta Suomessa on viime vuosina ollut vaikeuksissa. Kilpailu paikallisista mainosmarkkinoista on kiristynyt kaupallisten radioketjujen kanssa. Suomeen ei ole juurikaan muotoutunut muualla Länsi-Euroopassa yleistä lähiradioverkkoa, jonka merkitys on yleensä ollut huomattava eri pienryhmien (kuten maahanmuuttajien) omaehtoiselle mediatoiminnalle.

Verkko- ja mobiilitarjonta

Vuosien 2004–2005 kansainvälisessä vertailussa (Internet World Stats) Suomi ja Sveitsi olivat jaetulla kymmenennellä sijalla Internet-yhteyksien yleisyydessä. Näissä kahdessa maassa 62 prosentilla väestöstä oli käytössään Internet-yhteys. Euroopan keskiarvo oli 36 prosenttia ja maailman keskiarvo 14 prosenttia. Laajakaistayhteydet ovat viime vuosina yleistyneet nopeasti Suomessa. Kansallisen laajakaistatyöryhmän (2005) mukaan 36 prosenttia Suomen kotitalouksista oli toukokuussa 2005 kytkettynä Internetiin laajakaistalla.

Suomi oli eurooppalaisessa vertailussa neljännellä sijalla Alankomaiden, Belgian ja Tanskan jälkeen. (Kansallinen laajakaistatyöryhmä 2005.)

Suomi on maailman kärkimaita matkapuhelimen käytössä. Ihmisten päivittäinen tavoitettavuus on lisääntynyt, mikä on vaikuttanut sekä työelämän tehokkuuteen että arkipäivän asioiden hoitoon. Viime aikoina myös mobiiliviestinnän käyttömuodot ovat monipuolistuneet. Useampi kuin joka kymmenes suomalainen voi käyttää Internetiä matkapuhelimen välityksellä, 25–35-vuotiaista jo miltei joka neljäs. (Suomi tietoyhteiskunnan tilastoissa 2003; Suomen Suoramarkkinaliitto 2005.)

Journalistisen käytännön taso

Suomessa journalismin normit perustuvat alan itselleen luomaan eettiseen normistoon, journalistin ohjeisiin (<http://www.jsn.fi/>) ja Yleisradion ohjelmatoiminnan sääntöön (<http://www.yle.fi/yleista/>). Käytännön eettisiä ongelmia käsittelee Julkisen sanan neuvosto (JSN), johon kuuluu toimittaja- ja julkaisujärjestöjen edustajien lisäksi juridista asiantuntemusta ja alasta riippumattomia jäseniä. Journalistin ohjeet uusittiin vuonna 2005. Verrattuna aikaisemmin voimassa olleisiin ohjeisiin uudet ohjeet ovat vähemmän normatiivisia. Entisten ohjeiden alkuun kirjatut yleiset tavoitteet on pudotettu uudessa sääntöissä pois. Ohjeita on selkiytetty eettiseksi työkoodiksi, joka tukee julkaisutoiminnan käytännön päätöksiä.

Suomessa päivälehtien journalismi ei ole muuttunut niin henkilöpainotteiseksi tai skandaalihakaiseksi kuin monessa muussa maassa. Journalistien politiikkasuhde muuttui 1980-luvulla ”pidättyväksi” tai ”korrektiksi”, oltuaan aikaisemmin selvästi enemmän poliittisesti sitoutunut (Aula 1991). Samaan aikaan myös suuri osa poliittisesti sitoutuneista sanomalehdistä muuttui sitoutumattomiksi. Sitoutumattomien lehtien – myös puoluelehtien – uutistyön kantaottavuus on samana ajanjaksona vähentynyt (Tommila ja Salokangas 1998; Löytömäki 2004). Myös suomettumisilmiö, joka median sisällöissä ilmeni lähinnä itsensensuurina (Vihavainen 1991; Salminen 1996), väistyi taka-alalle Neuvostoliiton luhistumisen myötä (Kulha 2002). Journalismin ja journalistien toiminta alueellisten intressien puolesta on kuitenkin yleistynyt. Esimerkiksi taloudellisen laman aikana useat alueelliset sanomalehdet ottivat itselleen aktiivisen alueensa kehittäjän roolin (Salovaara ja Moring

2001). Kansainvälisesti vertailtuna Suomen viestintämaisema, yksittäisine ylilyönteineen ja kansainvälistä kehitystä myötäilevine piirteineenkin, on edelleen varsin perinteinen.

Yleisradion erityinen asema

Yleisradiotoiminta perustuu erityiseen lakiin Yleisradiosta, joka säädettiin vuonna 1993. Laki määrittelee Yleisradion julkisen palvelun tehtävän hyvin laajaksi. Yleisradion tulee tarjota kaikille (jokaiselle) kanaviensa välityksellä täyden palvelun ohjelmisto. Tämä edellyttää, että yhtiö palvelee myös lukuisia erityisryhmiä ja on vastuussa erityistehtävistä sähköisen viestinnän kentällä. Yleisradion ohjelmistoon sisältyy myös huomattavan laajan viihdeohjelmisto.

Televisiotoiminta ja Yleisradio Suomessa 2010 -työryhmä esitti raportissaan vuonna 2004 Yleisradiolle tehtäviä, jotka korostivat julkisen palvelun ohjelmiston luonnetta ja painopisteitä. Muutos lakiin Yleisradio Oy:stä hyväksyttiin elokuussa 2005 (635/2005). Velvoite tuoda täyden palvelun televisio- ja radio-ohjelmisto siihen liittyvine oheis- ja lisäpalveluineen jokaisen saataville yhtäläisin ehdoin säilytettiin, kuitenkin täsmennettynä. Merkittäviä linjauksia olivat esimerkiksi kansalaisten osallistumismahdollisuuksien tukemisen korostaminen, viihdeohjelmistoon liittyvän tehtävän täsmentäminen, tasa-arvonäkökulman korostaminen, oppimiseen ja lastenohjelmistoon liittyvän tehtävien painottaminen sekä suvaitsevaisuuden ja monikulttuurisuuden korostaminen. Yleisradion julkista palvelua määrittelevä lakipykälä (Laki Yleisradio Oy:stä, pykälä 7) kuuluu muutoksen jälkeen seuraavasti:

Yhtiön tehtävänä on tuoda täyden palvelun televisio- ja radio-ohjelmisto siihen liittyvine oheis- ja lisäpalveluineen jokaisen saataville yhtäläisin ehdoin. Näitä ja muita julkiseen palveluun liittyviä sisältöpalveluja voidaan tarjota kaikissa televerkoissa.

Julkisen palvelun ohjelmatoiminnan tulee erityisesti:

- 1) tukea kansanvaltaa ja jokaisen osallistumismahdollisuuksia tarjoamalla monipuolisia tietoja, mielipiteitä ja keskusteluja sekä vuorovaikutusmahdollisuuksia;*
- 2) tuottaa, luoda ja kehittää kotimaista kulttuuria, taidetta ja virikkeellistä viihdettä;*

- 3) *ottaa ohjelmistossa huomioon sivistys- ja tasa-arvonäkökohdat, tarjota mahdollisuus oppimiseen ja itsensä kehittämiseen, painottaa lapsille suunnattuja ohjelmistoa sekä tarjota hartausohjelmia;*
- 4) *kohdella ohjelmatoiminnassa yhtäläisin perustein suomen- ja ruotsinkielistä väestöä, tuottaa palveluja saamen, romanin ja viittomakielellä sekä soveltuvin osin myöskin muiden kieliryhmien kielellä;*
- 5) *tukea suvaitsevaisuutta ja monikulttuurisuutta sekä huolehtia ohjelmatarjonnasta myös vähemmistö- ja erityisryhmille;*
- 6) *edistää kulttuurien vuorovaikutusta ja ylläpitää ulkomaille suunnattua ohjelmatarjontaa;*
- 7) *välittää asetuksella tarkemmin säädettäviä viranomaistiedotuksia ja varautua televisio- ja radiotoiminnan hoitamiseen poikkeusoloissa.*

Vastaavasti kaupallista radio- ja televisiotoimintaa säännellään laissa televisio- ja radiotoiminnasta (744/1998) ja viestintämarkkinalaissa (393/2003). Lainsäädännön perusteella valtioneuvosto voi sisällyttää kaupallisen toiminnan toimilupaehtoihin myös julkisen palvelun tehtäviä.

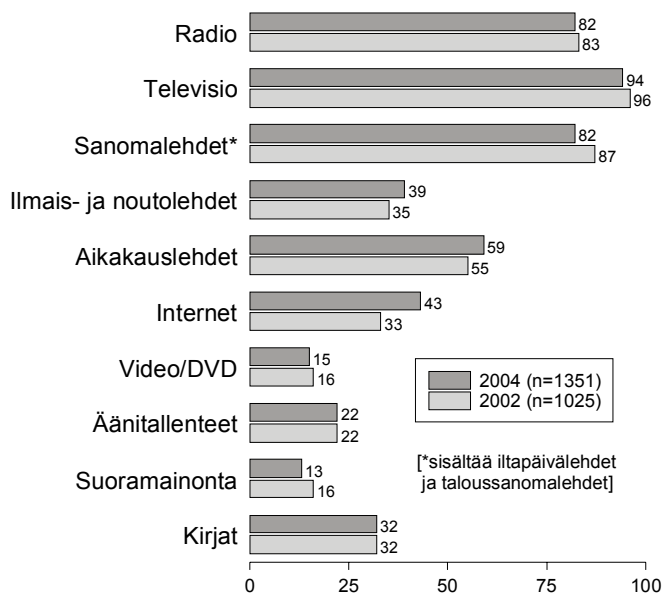
Viestinnän yleisöt

Viestintien käyttöä mitataan yleensä kahdentyypisillä mittareilla. *Tavoittavuudella* tarkoitetaan sitä, kuinka suuri osa yleisöstä säännöllisesti käyttää kyseistä viestintä. Kuviossa 10.3 on esitetty viestintien tavoittavuus Suomessa vuosina 2002 ja 2004.

Eri viestintien päivittäiseen seuraamiseen käytetyllä ajalla (kuvio 10.4) voidaan arvioida kunkin viestintävälineen *osuutta* päivittäisestä viestimen parissa vietetystä ajasta. Yleisöjen osuutta mitattaessa on huomattava, että lukuihin sisältyy päällekkäisyyttä ja että kaikki viestintien parissa vietetty aika ei välttämättä keskity viestimen seurantaan. Eri toiminnot voivat olla päällekkäisiä, mikä myös selittää päivittäisen viestintien parissa vietetyn ajan korkeaa tasoa (vuonna 2004 Intermediatutkimuksen mukaan 9 tuntia 20 minuuttia).

Kuvio 10.3.

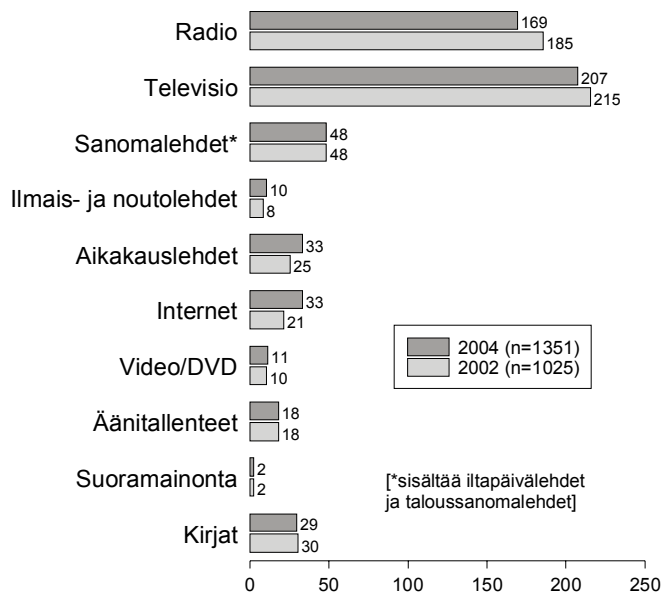
ERI VIESTINTEN TAVOITTAVUUS SUOMESSA VUOSINA 2002 JA 2004; PROSENTTIA EILEN SEURANNEISTA (kaikki 12-69 -vuotiaat).



Lähde: Intermediatutkimus 2004 TNS Gallup

Kuvio 10.4.

ERI VIESTINTEN PÄIVITTÄISEEN SEURAAMISEEN KÄYTETTY AIKA SUOMESSA VUOSINA 2002 JA 2004 (keskimäärin päivässä minuuttia, kaikki 12-69 -vuotiaat).



Lähde: Intermediatutkimus 2004 TNS Gallup

Sekä päivittäinen tavoitavuus että päivittäin käytetty aika ovat keskeisiä mittareita viestintätoiminnan oikeuksien toteutumisen arvioinnissa. Syrjäytymisen arviointiin on kuitenkin syytä käyttää täsmennettyä mittaria. Esimerkiksi *viikoittaista tavoitavuutta* seuraamalla näkyy selvemmin, miten suuri osa kansalaisista jättäytyy kokonaan viestintätarjonnan ulkopuolelle. Viestintätoiminnan käyttöä koskevissa tutkimuksissa on kiinnitetty melko vähän huomiota viikoittaiseen käyttöön, koska tämä mittari ei ole kaupallisesti keskeinen.

Sanomalehdistö

Kuten jo päivittäistä viestintätoiminnan seurantaan kuvaavat luvut osoittivat, Suomessa seurataan viestintätoimintaa varsin aktiivisesti ja monipuolisesti. Viime vuosina on uusien kanavien ja uusien viestintäteknologioiden myötä tapahtunut kuitenkin muutoksia, joita toistaiseksi tunnetaan vain pinnallisesti. Esimerkiksi nuorison Internetin käytöstä ja sen aiheuttamista muutoksista heidän mediankäyttöön on vaikea saada luotettavaa ja vertailukelpoista tietoa. Näyttää kuitenkin selvältä, että erot nuorimpien ja vanhimpien ikäryhmien median käytön välillä ovat nopeasti kasvamassa (Nurmi 2005). Nuorten (15–24-vuotiaat) television katselu on 2000-luvun alkuvuosina alkanut vähentyä, kun taas vanhempien ikäryhmien television katselu on jatkuvasti lisääntynyt (Joukkoviestimet 2002, 2004). Nuorten television katselu painottuu entistä enemmän kaupallisille kanaville ja YLE:n kanavien katselu vähentyy. Vanhimmissa ikäryhmissä on tapahtunut siirtymää kaupallisilta kanavilta YLE:n kanaville. Nuoret lukevat aiempaa vähemmän sanomalehtiä, kun taas vanhemmissa ikäryhmissä sanomalehtien lukeminen pysyy korkeana. (Joukkoviestimet 2002, 2004).

Sanomalehdistöllä on edelleen vahva asema viestintätoiminnassa. Kahdeksan kymmenestä 12–69-vuotiaasta suomalaisesta lukee päivittäin sanomalehteä (Intermediatutkimus 2004). Aikuiset käyttävät päivittäin keskimäärin miltei 50 minuuttia lehden lukemiseen, nuoret vastaavasti 15 minuuttia. Päivittäisen lukuajan kehitys on ollut varsin vakaata, mutta sanomalehtien päivittäinen tavoitavuus on laskenut kahdessa vuodessa viisi prosenttiyksikköä 87 prosentista 82 prosenttiin.

Suomen sanomalehdistön yhteenlaskettu levikki on laskenut noin 20 prosenttia viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana. Osa levikkilaskusta selittyy eräiden suurten sanomalehtien, kuten Uuden Suomen, lakkauttamisen pohjalta. Kakkoslehtien kuolema oli tyypillinen ilmiö varsinkin 1990-luvun laman aikana. Osa levikinlaskusta johtunee myös sanoma-

lehtien oman taloudellisen strategian muutoksista. Aikaisemmin pyrittiin usein levikkimäärän nostamiseen myös varsinaisen levikkialueen ulkopuolella. Sanomalehtien omistuksen keskittymisen myötä siirryttiin kuitenkin enemmän levikkialueen optimointiin. Lehteä pyritään pitämään mahdollisimman suurilevikkisenä rajatulla alueella, jolla se voi ottaa haltuunsa alueelliset mainosmarkkinat. Keskittämällä sanomalehteä tietyille alueille säästyy myös kustannuksia sanomalehden jakelussa ja sisällön tuottamisessa. Näiden muutosten myötä sanomalehtien lukeminen on siis jonkin verran vähentynyt, erityisesti nuoren lukijakunnan keskuudessa.

Televisio

Kotimaiset televisiokanavat hallitsevat edelleen selvästi televisiokatselua Suomessa. Vuonna 2004 miltei yksinomaan suomalaisella kotimarkkinalla toimivat Yleisradio, MTV3 ja Nelonen jakoivat 95 prosenttia katseluajasta. Neljälle pääkanavalle (Yle1, Yle2, MTV3 ja Nelonen) sijoittui 92 prosenttia katselusta. Lopun jakoivat Suomessa toimivien yhtiöiden uudet, pääasiallisesti digitaaliseen jakeluun tarkoitetut palvelut (Ylen uutiskanava ja kulttuurikanava sekä MTV:n viihdekanava Subtv) ja erilaiset ulkomailta lähetetyt kanavat. Ulkomaiset kanavat keräsivät 5 prosenttia katseluajasta.

(Finnpanel, <http://www.finnpanel.fi/tulokset/tv/vuosi/viimeisin/kanavittain.html>)

Julkisen palvelun periaatteeseen ja television käyttömaksuun toimintansa perustava Yleisradio tavoittaa päivittäin 65 prosenttia väestöstä. MTV3 tavoittaa puolestaan 61 prosenttia ja Nelonen 40 prosenttia (Yleisradio 2004). Vaikka suuret yleiskanavat siis hallitsevat katselua, viihteelliseen ohjelmistoon vahvemmin perustuvat Nelonen ja Subtv ovat kuitenkin saavuttaneet huomattavan katseluosuuden.

Yleisradio tavoitti miltei puolet nuorista katselijoista (45 prosenttia 10–24-vuotiaista) marras–joulukuussa 2005. Katsotusta ajasta Yleisradion osuus oli tässä ikäryhmässä kuitenkin vain 21 prosenttia. Myös 25–44-vuotiaiden joukossa Yleisradion ohjelmien osuus katselusta on laskenut alle kolmannekseen television ääressä käytetystä ajasta.

(Finnpanel, <http://www.finnpanel.fi/tulokset/tv.html>)

Digitaalitelevision laajentuvan ohjelmiston myötä televisiokatselu ja eri kanavien suosio saattavat muuttua nopeasti.

Radio

Yleisradion keräämän tutkimusaineiston mukaan suomalaiset kuuntelevat radiota keskimäärin noin 200 minuuttia päivässä. Televisiota katsotaan päivässä keskimäärin hieman alle 170 minuuttia. Asiaa koskevat tutkimustulokset tosin vaihtelevat tutkimusmenetelmän ja -aineiston mukaan. TNS-Gallupin Intermediatutkimus vuodelta 2004 osoitti televisio-katselun johtavan ajankäyttöä runsaalla 200 minuutilla radion jäädessä toiseksi noin 170 minuutilla.

Radion kuunteluun käytetty aika on vakiintunut Suomessa kansainvälisesti korkealle tasolle. Usein väitetään, että radiota ei kuitenkaan seurata yhtä intensiivisesti kuin muita medioita, vaan sitä seurataan paljon muun toiminnan ohella. Esimerkeiksi käy radion kuuntelu työpaikoilla tai julkisissa tiloissa. Toisaalta radion kuuntelu esimerkiksi omassa autossa voi olla ainakin melko keskittynyttä. Intermediatutkimuksessa puolestaan havaittiin, että radiokuuntelun päällekkäisyys muun mediakäytön kanssa on vähäistä.

Kuten televisiokatselun kohdalla, nuorten keskuudessa radion kuuntelu on viihdepainotteisempaa kuin iäkkäämmässä yleisössä. Vuonna 1994 Yleisradion ohjelmisto tavoitti päivittäin 47 prosenttia Suomen väestöstä. Alle 44-vuotiaista Yleisradio tavoitti kuitenkin päivittäin alle kolmanneksen väestöstä, ja 9–14-vuotiaista vain noin viidenneksen. Myös Yleisradion osuus kuunnellusta ajasta jäi alle 44-vuotiaiden joukossa hieman alle kolmanneksen ja 9–14-vuotiaiden joukossa noin viidenneksen. (Yleisradio, Yleisökertomus 2004.)

Internet

Suomalaisten Internetin käyttö on lisääntynyt nopeasti (ks. kuvio 10.4 ja taulukko 10.2). Kuten jo edellä on käynyt ilmi, Suomessa seurataan yleisellä tasolla jatkuvasti Internet-liittymien kehittymistä. Tilastokeskuksen ohella erityisvastuuta tästä kantaa kansallinen laajakaistatyöryhmä (www.laajakaistainfo.fi/). Vuoden 2005 kesäkuuhun loppuun mennessä Suomessa oli 1,3 miljoonaa Internet-liittymää, joista neljä viidesosaa luokiteltiin laajakaistaliittymiksi. Internetiä käytti viikoittain noin joka toinen 15–79-vuotias suomalainen (taulukko 10.2). Pohjoismaisessa vertailussa Internet-liittymät ovat lisääntyneet Suomessa nopeasti hitaan alkuvaiheen jälkeen (kuvio 10.5).

Taulukko 10.2.

INTERNETIN KÄYTTÖ SUOMESSA 2000-2005, VUODEN 1. KVARTAALIN TILANNE.

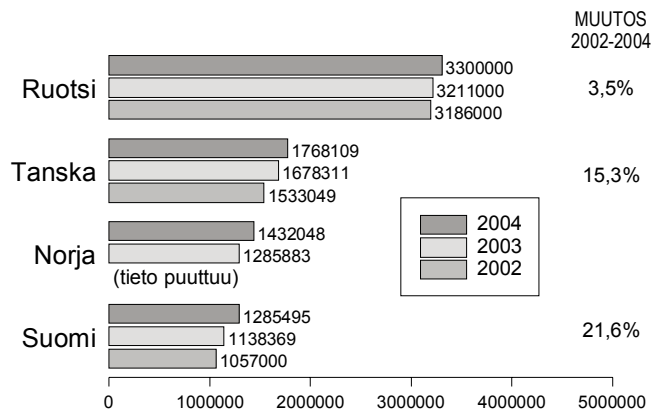
	2000	2001	2002	2003	2004*	2005**
Internetin käyttö:						
Käyttänyt joskus Internetiä kotoa	1188000	1535000	1811000	2066000	1984000	2417000
Käyttänyt Internetiä joskus työpaikalta	968000	1193000	1353000	1419000	1394000	1774000
Käyttänyt Internetiä joskus opiskelupaikalta	572000	591000	592000	704000	649000	941000
Käyttänyt joskus Internetiä	2149000	2432000	2654000	2786000	2852000	3042000
Internetin viikoittainen käyttö:						
Käyttää Internetiä kotoa viikoittain	962000	1274000	1467000	1694000	1706000	2079000
Käyttää Internetiä työpaikalta viikoittain	765000	954000	1109000	1121000	1185000	1313000
Käyttää Internetiä opiskelupaikalta viikoittain	343000	349000	361000	408000	435000	433000
Kaikki Internetin viikoittaiset käyttäjät	1619000	1927000	2122000	2274000	2320000	2573000

Lähde: Taloustutkimus Oy. Otos 3000 henkeä. Perusjoukko: 15-79 -vuotiaat kansalaiset (koko populaatio 4071000).

*) Otantamenetelmää kehitetty, pohjautuu väestörekisteriin 2004 alkaen ja otantapohjaa on samalla laajennettu 15-79 -vuotiaisiin (aikaisemmin 15-74 -vuotiaat). **) Maalis- huhtikuun tilanne.

Kuvio 10.5.

INTERNET-LIITTYMÄT POHJOISMAISSA VUOSINA 2002-2004 (kpl).



Lähde: Internet-markkinat Suomessa 2005. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 77/2005, 18.

Suomalaisista Internetin käyttäjistä joka toinen käyttää ainakin joskus joukkoviestinten www-sivuja. Päivittäinen sanomalehtien lukeminen on netissä ollut vähäistä (noin 5 %). Yleisin Internetin käyttötarkoitus on edelleen sähköpostin käyttö (FiCom 2005). Euroopan tasolla suomalaiset ovat kuitenkin aktiivisia Internetin käyttäjiä myös viranomaistietoa

hankkiessaan, yli 40 prosenttia suomalaisista käytti verkkoa tähän tarkoitukseen vuonna 2004 – vain islantilaiset olivat tässä käytössä suomalaisia aktiivisempia (Europe in Figures, Eurostat Yearbook 2005, luku 5). Sen sijaan muita medioita korvaava netin käyttö ei toistaiseksi ole osoittanut merkittävää kasvua (Intermediatutkimus 2005).

Lisäksi nuorten keskuudessa on havaittu käyttäjäryhmä, joka nojautuu vahvasti verkkoon kaikessa viestinten käytössään (Moring ja Mykkänen 2005). Mikäli tämä ryhmä kasvaa eikä ikääntyessään muuta median kulutustottumuksiaan, mediakäyttäytymistä koskeva syvempikin muutosprosessi saattaa päästä valloilleen.

Internetin vaikutuksesta nuoriin on toistaiseksi puutteellisesti tietoja. On todettu, että Internetin käyttö saattaa vahvistaa poliittista aktiivisuutta esimerkiksi äänestamisaktiivisuutta lisäämällä (Moring ja Mykkänen 2005). Näin uusien viestintämuotojen ulkopuolelle jääminen saattaa koitua ongelmaksi aktiivikansalaisuuden näkökulmasta. Internetin käytön seurannassa tuleekin ottaa riittävästi huomioon median eri käyttötarkoitukset (informaatio, viihde, palvelut), eikä seurata pelkästään kansalaisten Internet-yhteyksien määrän kehittymistä.

Internetin käytön mahdollista eriarvostavaa vaikutusta käsitellään usein *digitaalisen kuilun* käsitteen avulla (digital divide). Eriarvoisuutta voivat lisätä esimerkiksi osaamis-, saataavuus-, tai motivaatioperusteiset käyttöesteet (van Dijk 2005). Tällaisista tekijöistä tiedetään toistaiseksi varsin vähän. Esimerkiksi Moring ja Mykkänen (2005) löysivät TNS Gallupin Gallup-kanavan vaalitutkimuksen jälkianalyysissä Internetin käytössä iän, koulutustason ja asuinpaikan mukaisia eroja, kun taas tulojen tai sukupuolen mukaisia eroja ei ilmennyt. (Ks. myös Nurmi 2005.) Tarkempi analyysi eri käyttöesteiden täsmentämiseksi edellyttäisi asian sisällyttämistä ainakin yhteen säännöllisesti kerättävään valtakunnalliseen kyselyaineistoon.

Osaamiserot ovat haaste kahdella tavalla. Ensinnäkin opetusjärjestelmän antama tuki uusien viestintämuotojen osaavaan ja kriittiseen käyttöön ottoon on keskeinen nuorten ihmisten tasa-arvon toteutumiselle. Toiseksi ikä- ja sukupolvisyyt vaikuttavat vielä kauan siihen, että osa vanhemmasta väestöstä pysyy digitaalisesti verkottuneen yhteiskunnan verkkopalvelujen ulkopuolella. Nimenomaan koulutustaso ja ikä ovat osoittautuneet erottaviksi

tekijöiksi esimerkiksi Internetin vaali-informaation käytössä (vrt. Moring ja Mykkänen 2005).

Saatavuus ei puolestaan kohene automaattisesti ja tasavertaisesti Internet-yhteyksien määrän lisääntymisen myötä. On tärkeää turvata verkkoon pääsy esimerkiksi yleisten kirjastojen kautta. Saatavuusongelmiin kuuluvat myös palvelujen käytön vaivattomuus ja tekninen laatu, kuten tietokoneyhteyksien nopeus. Tällaisten ongelmien ratkaisemiseksi liikenne- ja viestintäministeriö on asettanut edellä mainitun kansallisen laajakaistatyöryhmän. Sen tehtävänä ovat kansallisen laajakaistastrategian toimeenpano ja seuranta.

Motivaatioperusteiset epätasa-arvon ongelmat vastaavat luonteeltaan muita osallistumiseen liittyviä tasa-arvo-ongelmia. Internet näyttää suosivan nuoria ja syrjivän ikään-tyneimpiä. Nuorille verkko tarjoaa väylän muun muassa yhteiskunnalliseen informaatioon heidän suosimassaan muodossa. Jo viime vuosien vaaleissa huomattava osa nuorista on ilmoittanut Internetin tärkeimmäksi vaalien äänestyspäättökseen tietolähteeksi. Pieni osa nuorista seuraa oman ilmoituksensa mukaan vaalikampanjaa yksinomaan Internetin välityksellä.

Viestinnällisten oikeuksien täsmentäminen

Viestintien levinneisyyden ja käytön tarkastelu antoi pääpiirteittäisen kuvan keskeisten viestinnällisten oikeuksien toteutumisen perusedellytyksistä. Seuraavassa pyrimme täsmentämään oikeuksien sisältöä ja kuvaamaan, millä tavoin oikeuksien toteutumisen seuranta voidaan tukea indikaattoreita kehittämällä. Viestinnällisten oikeuksien näkökulmasta ja perustuslain pohjalta viestintäjärjestelmälle voidaan asettaa seuraavat yleiset vaatimukset (Nieminen & Pantti 2004):

1. *Oikeus informaatioon.* Median on turvattava kansalaisille heidän toimintakykynsä kannalta tarpeelliset ja olennaiset tiedot; informaation on oltava todenmukaista ja sitä on oltava helposti kaikkien saatavilla (objektiivisuus, todenmukaisuus, olennaisuus).
2. *Oikeus orientaatioon.* Median on turvattava kansalaisille monipuolista tietoa heidän valintojensa pohjaksi; tämä sisältää paitsi erilaisten vaihtoehtojen esittelyn, myös valintojen todennäköisten seurausten esittelyn; median on turvattava kaikkien relevantti-

- en vaihtoehtojen tasavertainen esillepääsy (monipuolisuus, olennaisuus, kattavuus, moniarvoisuus).
3. *Oikeus kulttuuriseen ja sosiaaliseen yhteisöllisyyteen.* Median on tarjottava kansalaisille pääsy monipuolisiin ja korkealaatuisiin kulttuuriesityksiin (viihde, ajanviete, taidete), jotka tyydyttävät erilaisia osa- ja makuyleisöjä ja heijastavat erilaisia kulttuurisia arvoja (monikulttuurisuus, korkealaatuisuus, kattavuus).
 4. *Oikeus itseilmaisuuun.* Median on turvattava kansalaisille mahdollisuus ilmaista itseään julkisesti ja yksityisesti tarpeidensa ja halujensa mukaisesti; tähän sisältyy myös mahdollisuus tulla kuulluksi ja huomioon otetuksi (sanan- ja ilmaisunvapaus).

Seuraavassa hahmoteltavat indikaattorit auttavat arvioimaan sitä, miten hyvin viestinnälliset oikeudet toteutuvat.

Oikeus tietoon ja informaatioon

Suomessa asuvien oikeus tietoon ja informaatioon on yleisellä tasolla johdettavissa edellä mainituista periaatteista. Selvimmin kansalaisten oikeus totuudenmukaiseen tietoon ja informaatioon sisältyy julkisuuslakiin (629/1999) sekä viranomaisen tiedottamisvelvollisuutta korostaviin kuntalakiin (365) ja hallintolakiin (434/2003). Oikeus todenmukaiseen tietoon toteutuu myös sekä sananvapauslaissa, jossa määritellään oikaisu- ja vastineoikeus (460/2003), sekä rikoslaissa (39/1889), jossa se ilmenee väärän tai vahingollisen tiedon levittämisen kieltona (esim. kunnianloukkauksrikokset, 24. luku, 9 ja 10 §, ja kiihottaminen kansanryhmää vastaan, 11. luku, 8 §). Harhaanjohtavan tiedon levittämisen kieltä on lausuttu julki myös mainontaa ja markkinointia koskevassa lainsäädännössä (erityisesti laki sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa 1061/1978, kuluttajansuojalaki (38/1978).

Kansallisten vähemmistöjen oikeuksien toteutumiseen kiinnitetään erityistä huomiota Suomen kansainvälisissä sitoumuksissa. Keskeisimpiä asiakirjoja ovat Euroopan neuvoston alueellisia ja vähemmistökieliä koskeva eurooppalainen peruskirja (1992) sekä Euroopan neuvoston kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus (1992). Suomen virallisista kielistä vähemmän puhutun ruotsin kielen, sekä alueellisen vähemmistökielen asemassa olevan saamen kielen mediatarpeiden tukemista säädellään peruskirjan 11. artiklassa. Sen mukaan Suomi sitoutuu muun muassa huolehtimaan ruotsin- ja saa-

menkielisen radio- ja televisio-ohjelmiston lähettämistä sekä näillä kielillä ilmestyvien sanomalehtien ilmestymisestä. Suomi nimeää peruskirjassa romanikielen perinteiseksi ei-alueelliseksi vähemmistökieleksi, ja puiteyleissopimuksessa yhdeksi perinteiseksi vähemmistöksi.

Oikeus orientaatioon (valintojen perusteluihin)

Sananvapauteen sisältyy moniarvoisuuden periaate. Kun kaikilla on mahdollisuus tuoda mielipiteensä esille, kansalaiset voivat muodostaa omat näkökantansa vapaan vertailun pohjalta. Tämä tukee informoitua kansalaisuutta, joka mahdollistaa yhteisöllisen tahdonmuodostuksen parhaan saatavissa olevan tiedon pohjalta.

Toisaalta monet eri tekijät ehkäisevät täydellisen moniarvoisuuden toteutumista. Koska sananvapaus toteutuu suurimmaksi osaksi medioiden välityksellä, sen toteutuminen on riippuvaista median suorittamasta harkinnasta. Erilaiset poliittiset, kaupalliset ja arvoihin perustuvat lähtökohdat rajoittavat täydellistä sananvapautta.

Pelkkä todenmukainen tieto ei myöskään anna kansalaisille riittäviä välineitä informoitujen valintojen tekemiseen. Tarvitaan myös asiantuntemukseen perustuvaa tietoa siitä, millaisia vaikutuksia erilaisilla valittavana olevilla vaihtoehdoilla on tai saattaa olla. Esimerkkinä tällaisesta valinnasta on mahdollinen ydinvoimaa koskeva kansanäänestys, jonka pohjaksi kansalaiset tarvitsevat puolueetonta asiantuntijatietoa oman, informoidun kannan muodostamiseksi.

Suomessa asuvien oikeus tällaiseen orientoivaan tietoon voidaan johtaa perustuslain 14 §:stä, jonka mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon. Sitovammin asia ilmaistaan yleisradiolaissa, jonka 7 §:n mukaan (635/2005; muutettu 19.8.2005) Yleisradion julkisen palvelun ohjelmatoiminnan tulee erityisesti ”tukea kansanvaltaa ja jokaisen osallistumismahdollisuuksia tarjoamalla monipuolisia tietoja, mielipiteitä ja keskusteluja sekä vuorovaikutusmahdollisuuksia”.

Myös kaupallisten televisioyhtiöiden toimilupiin sisältyy julkiseen palveluun viittaavia velvoitteita. Esimerkiksi valtioneuvoston MTV Oy:lle ajaksi 15.12.1999–31.12.2006 myöntämässä toimiluvassa yhtiön ohjelmistolle asetetaan vaatimuksiksi:

Ohjelmatoiminnan rakenteessa tulee ottaa huomioon viestintä- ja kulttuuripoliittiset näkökohdat. Ohjelmiston tulee edistää suomalaista audiovisuaalista kulttuuria ja suomen- ja ruotsinkielistä ohjelmatoimintaa. Ohjelmiston tulee tarjota yleisölle laadukasta ja monipuolista ohjelmistoa, hyödyllisiä tietoja ja uutisia sekä myös sopivaa ajanvietettä.

Ohjelmatoiminnassa tulee noudattaa hyvää journalistista tapaa ja tasapuolisuutta erilaisten näkemysten käsittelyssä.

Ohjelmatoiminnassa tulee pyrkiä mahdollisuuksien mukaan myös kohtuullisessa määrin huomioida erityisryhmien, kuten kuulovammaisten, tarpeet. [...]

Ohjelmarakenteen seuraamista varten toimiluvanhaltijan tulee toimittaa liikenneministeriölle puolivuositain selvitys toteutuneesta ohjelmatoiminnasta. (VN 11.3.1999)

Neloskanavan eli Oy Ruutunelonen Ab:n toimilupaan sisältyvät samanlaiset velvoitteet. Hieman lievennetyssä muodossa ne esiintyvät Janton Oyj:lle (nykyinen TV-Tampere Oy) Tampereen alueellista televisiotoimintaa koskevassa toimiluvassa (VN 14.9.2000). Sen sijaan City-TV Oy Helsingille (nykyinen Subtv Oy) myönnetty toimilupa on sanamuodoltaan tiukempi: sen mukaan ”Ohjelmiston tulee olla laadukasta ja monipuolista sekä sisältää uutis- ja ajankohtais- ja ajanvietteohjelmia” (VN 23.6.1999).

Painoviestintää koskee lähinnä asetus sanomalehtien tuesta (1481/2001), joka sääntelee parlamentaarista lehdistötukea. Asetuksessa todetaan, että...

Tuen tarkoituksena on edistää kotimaisen lehdistön ja tiedonvälityksen moniarvoisuutta ja monipuolisuutta. (1 §.)

Kansalaisten oikeutta orientoivaan tietoon laajennettiin myös vuonna 1999 voimaan tulleessa julkisuuslaissa (621/1999), kun siinä laajennettiin kansalaisten oikeutta saada tietoja viranomaisten valmisteltavana olevien päätösten ja valmistelussa käytettävien vaihtoehtojen perusteluista.

Oikeus sosiaaliseen yhteenkuuluvuuteen (viihde, kulttuuri)

Kulttuuriset ja sivistykselliset oikeudet ovat korostuneet voimakkaasti kansainvälisessä keskustelussa viime vuosikymmenten aikana. Ne koskevat monin tavoin viestintää ja jokaisen oikeutta omalle kulttuurilleen ominaisiin viestinnän sisältöihin, mukaan luettuna niin kasvatukselliset kuin taiteelliset ja viihteelliset sisällöt.

TSS-sopimuksessa korostetaan sekä oikeutta koulutukseen (artikla 13) että oikeutta yhteiseen kulttuuriin (artikla 15). Sen mukaan sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden ottaa osaa kulttuurielämään. Unescon kulttuurista moninaisuutta koskeva julistus vuodelta 2001 määrittelee puolestaan sivistykselliset oikeudet olennaiseksi osaksi ihmisoikeuksia, ja viittaa YK:n ihmisoikeusjulistuksen 27. artiklaan sekä TSS-sopimuksen 13. ja 15. artikloihin:

Kaikilla ihmisillä tulee olla oikeus laadukkaaseen kasvatukseen ja koulutukseen, joissa otetaan kaikin puolin huomioon heidän kulttuuri-identiteettinsä. Kaikkien yksilöiden tulee voida osallistua haluamaansa kulttuurielämään ja harjoittaa omaan kulttuuriinsa kuuluvia tapoja, kunnioittaen samalla ihmisoikeuksia ja perusvapauksia. (5. artikla.)

Unescon julistuksessa otetaan kantaa myös julkisen ja yksityisen sektorin sekä kansalaisyhteiskunnan yhteistyöhön:

Markkinavoimat eivät pysty yksin takaamaan kulttuurisen moninaisuuden säilyttämistä ja edistämistä, joka on kestävän inhimillisen kehityksen avain. Tästä syystä julkisen politiikan johtoasemaa on vahvistettava yhteistyössä yksityisen sektorin ja kansalaisyhteiskunnan kanssa. (11. artikla.)

Kansallisessa lainsäädännössä kulttuurisia oikeuksia korostetaan muun muassa Yleisradio-lain 7 §:ssä. Sen mukaan julkisen palvelun ohjelmatoiminnassa tulee erityisesti:

2) tuottaa, luoda ja kehittää kotimaista kulttuuria, taidetta ja virikkeellistä viihdettä;

- 3) ottaa ohjelmistossa huomioon sivistys- ja tasa-arvonäkökohdat, tarjota mahdollisuus oppimiseen ja itsensä kehittämiseen, painottaa lapsille suunnattuja ohjelmistoa ja sekä tarjota hartausohjelmia;
- 4) kohdella ohjelmatoiminnassa yhtäläisin perustein suomen- ja ruotsinkielistä väestöä, tuottaa palveluja saamen, romanin ja viittomakielellä sekä soveltuvien osin myös muiden kieliryhmien kielellä;
- 5) tukea suvaitsevaisuutta ja monikulttuurisuutta sekä huolehtia ohjelmatarjonnasta myös vähemmistö- ja erityisryhmille;
- 6) edistää kulttuurien vuorovaikutusta ja ylläpitää ulkomaille suunnattua ohjelmatarjontaa [...]

Kielellisten vähemmistöjen kulttuurisia oikeuksia käsitellään edellä mainitun Euroopan neuvoston alueellisia ja vähemmistökieliä koskevan eurooppalaisen peruskirjan artiklassa 12 (1992). Sen perusteella Suomi on sitoutunut huolehtimaan kulttuuritoiminnan ja palvelujen – kirjastojen, videolainamojen, kulttuurikeskusten, museoiden, arkistojen, akatemioiden, teattereiden ja elokuvateattereiden, samoin kuin kirjallisuus- ja elokuvatuotannon ja populaarikulttuurin, festivaalien ja kulttuurituotannon osalta – monipuolisesta saatavuudesta.

Oikeus itseilmaisuuksiin

Oikeus itseilmaisuuksiin on sananvapauden ytimessä, kuten Suomen perustuslaissa todetaan: ”Jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja viestejä kenenkään ennakolta estämättä” (12 §). YK:n ihmisoikeusjulistuksessa asia ilmaistaan seuraavasti: ”Jokaisella on oikeus mielipiteen- ja sananvapauteen; tähän sisältyy oikeus häiritsemättä pitää mielipiteensä sekä oikeus rajoista riippumatta hankkia, vastaanottaa ja levittää tietoja kaikkien tiedotusvälineiden kautta” (19. artikla). Euroopan ihmisoikeussopimuksen sananvapauspykälä kuuluu seuraavasti:

Jokaisella on sananvapaus. Tämä oikeus sisältää vapauden pitää mielipiteitä sekä vastaanottaa ja levittää tietoja ja ajatuksia alueellisista rajoista riippumatta ja viranomaisten siihen puuttumatta. Tämä artikla ei estä valtioita tekemästä radio-, televisio- ja elokuvayhtiöitä luvanvaraisiksi. (10. artikla.)

Ilmaisunvapaus koskee niin sisältöjä kuin ilmaisun keinojakin. Mediateknologian kehittyessä julkisen ilmaisunvapauden mahdollisuudet ovat kasvaneet voimakkaasti. Itseilmaisua edistävät muun muassa Internet ja sähköisten viestimien lisääntynyt vuorovaikutteisten ohjelmatyyppien tarjonta.

Myös Unescon kulttuurista moninaisuutta koskeva julistus korostaa voimakkaasti yksilöllistä oikeutta itseilmaisuuksiin: ”Kaikkien ihmisten tulee siten voida ilmaista itseään sekä luoda ja levittää teoksiaan valitsemallaan kielellä, erityisesti äidinkielellä.” (5. artikla). Euroopan neuvoston alueellisia ja vähemmistökieliä koskevassa peruskirjassa korostetaan itseilmaisun edellytysten turvaamista kansallisella politiikalla. Sen mukaan sopimusvaltiot sitoutuvat muun muassa:

[...] rohkaisemaan alueellisille kielille tai vähemmistökielille ominaista ilmaisua ja aloitteellisuutta sekä huolehtimaan näillä kielillä tuotettujen teosten saatavuudesta eri tavoin; huolehtimaan alueellisilla kielillä tai vähemmistökielillä tuotettujen teosten saatavuudesta eri muodoissa muilla kielillä avustamalla ja kehittämällä käännös-, jälkiäänitys-, päälleäänitys-, ja tekstitystoimintaa [...] (artikla 12).

Oikeuksien toteutuminen: kaksi tasoa

Edellä esitellyistä normatiivisista periaatteista ei voida suoraan johtaa niiden toteutumista mittaavia indikaattoreita. Yksi etenemistapa on määritellä tarkemmin, millaisia yksityiskohtaisia tavoitteita kustakin viestinnällisten oikeuksien ryhmästä seuraisi. Arvioinnin kohteena olisi siten pitkällä jännteellä se, miten hyvin viranomaiset saavuttavat asetetut tavoitteet.² Tämän tyyppistä mallia soveltaneen CRIS-verkoston luonnoksesta (6.5.2004) ilmenee, että tuloksena voi olla varsin monimutkainen ja vaikeasti seurattava kokonaisuus.

Suomessa on jo pelkästään käytännön syistä tarkoituksenmukaista edetä tilastolliseen ja jo olemassa olevaa tietoa hyödyntävään suuntaan. Tavoitteita on peilattava informoidun kansalaisuuden ihanteeseen: kansalaisella on oltava sekä avoin pääsy eri medioihin ja erilaisiin sisältöihin että kyky ja valmiudet käyttää niitä omien tarpeidensa ja odotustensa mukaisesti. Viestinnällisten oikeuksien toteutuminen palvelee tätä ihannetta.

Tällaisessa viestinnällisten oikeuksien toteutumisen arvioinnissa ja seurannassa voidaan käyttää kahden tason mittareita, valtakunnallisia ja paikallisia (kuntakohtaisia). Molemmilla tasoilla voidaan lisäksi erottaa julkishallinnon toiminnan arviointi kansalaisten viestinnällisten kykyjen ja valmiuksien arvioinnista.

Kansalaisten viestinnällisten kykyjen ja valmiuksien valtakunnallisessa tarkastelussa arvioidaan sitä, miten viestinnälliset oikeudet toteutuvat suhteessa koko väestöön. Tavoitteena on tasa-arvoisuus: viestinnällisten oikeuksien on toteuduttava riittäväällä tavalla kaikissa väestöryhmissä, riippumatta koulutuksesta, tulotasosta, sukupuolesta, asuinpaikasta ja iästä. Vertailua eri väestöryhmien välillä tehdään sekä poikkileikkauksena että ajallisena pitkittäistarkasteluna. Paikallisen tason tarkastelussa korostetaan kuntien välisen tilanteen vertailua. Tavoitteena on, että kuntien kesken vallitsee kohtuullinen tasavertaisuus ja että kaikissa kunnissa toteutuvat viestinnällisten oikeuksien minimivaatimukset. Viestinnällisten oikeuksien toteutuminen tulisi ottaa nykyistä paremmin huomioon myös kunnallisten demokratiatilinpäätösten kehittämisessä.

Julkishallinnon toiminnan arvioinnissa kriteereinä ovat viranomaisten käytännön toimet viestinnällisten oikeuksien toteuttamiseksi. Yksinkertaisimmin se voidaan toteuttaa tarkastelemalla, miten paljon resursseja oikeuksien toteutumiseen on suunnattu, ja millaisia tuloksia toimenpiteillä on saavutettu. Tarkastelun on perustuttava kehityksen pidempiaikaiseen seurantaan ja sen pohjalta tapahtuvaan hallintokuntien keskinäiseen vertailuun. Samoja tai samantyyppisiä mittareita voidaan soveltaa sekä valtion- että kunnallishallinnon tasoilla.

Edellä esitettyyn perustuen arvioinnille voidaan asettaa kolme ehtoa:

- indikaattoreiden lukumäärä on pidettävä kohtuullisena, jotta ne ovat helposti seurattavia ja niiden keskinäiset yhteydet selkeästi arvioitavissa.
- osan indikaattoreista on mitattava julkishallinnon kykyä ja valmiutta tukea kansalaisten viestinnällisiä oikeuksia (**A**).
- osan indikaattoreista on mitattava kansalaisten kykyä ja valmiutta käyttää viestinnällisiä oikeuksiaan (**B**).

Tyyppien A ja B indikaattorit voidaan jakaa yhteensä neljään ryhmään:

A1) Valtakunnallinen taso: julkishallinnon viranomaisten toiminta

A2) Kunnallinen taso: kunnallishallinnon toiminta

B1) Valtakunnallinen taso: kansalaisten kyvyt ja valmiudet valtakunnallisessa vertailussa

B2) Kunnallinen taso: kuntalaisten kyvyt ja valmiudet kuntien välisessä vertailussa.

Kunnallisen ja valtakunnallisen tason väliin sijoittuu sekä Yleisradion että suurempien aluelehtien osalta maakuntataso. Aluelehtien (”Kärkimedialehtien”, so. alueellisten ykköslehtien) levikkialuekohtaiset tutkimukset ja radion kuunteluun kohdistuvat yleisötutkimukset tehdään suureksi osaksi maakuntarajoja noudattaen. Koska aluelehtien levikkialueet ja Yleisradion maakuntaradioiden kuuntelualueet useimmiten määritellään kuntia yhdistämällä, tarkasteluun on mahdollista liittää myös kuntakohtaisia tilastotietoja. Näin olen jo nyt säännöllisesti kerättävät yleisötutkimukset tarjoavat osaltaan hyvän pohjan oikeuksien toteutumisen seurantaan.

Seuraavassa luonnostellaan edelleen informoidun kansalaisuuden indikaattoreita systematisoimalla niiden sisältöjä viestinnällisten perusoikeuksien kautta. Tässä vaiheessa ehdotukset on vielä tarkoitettu suuntaa antaviksi. Tavoitteena tulisi olla lueteltavien tietojen riittävän suunnitelmallinen ja pitkäjänteinen kokoaminen eri tahojen tutkimushankkeissa, sekä tietojen kokoaminen aika ajoin viestinnällisten perusoikeuksien kehityksen arvioimiseksi.

A1) Julkishallinnon viranomaistoiminta valtakunnallisella tasolla

- kansalaisten tietoa ja informaatiota koskevien oikeuksien toteutuminen: julkisuuslain toteutumisen arviointi; kirjastomäärärahojen seuranta
- kansalaisten orientoivaa tietoa koskevien oikeuksien toteutuminen: televisio-ohjelmistojen monipuolisuuden seuranta; julkisen palvelun toteutumisen arviointi; sanoma- ja aikakauslehdistön sisällöllisen tarjonnan analysointi; kulttuuri- ja mielipidelehtien tuen seuranta
- kansalaisten kulttuurista yhteisöllisyyttä koskevien oikeuksien toteutuminen: televisio-ohjelmistojen monipuolisuuden seuranta; sanoma- ja aikakauslehtien tarjon-

nan analysointi; elokuva- ja video/dvd-tarjonta; elokuvan ja muun av-alan tuotantotukijärjestelmä; sähköisen viestinnän toimilupolitiikan seuranta

- kansalaisten itseilmaisua koskevien oikeuksien toteutuminen: vuorovaikutteisten julkishallinnon palvelujen kehittämisen seuranta (määrärahat, henkilötyövuodet); kansalaisten viranomaispalautteen seurannan järjestäminen
- kansalaisten omaehtoista informaatiota tukevien rakenteiden luominen (lähiradio/televisiojärjestelmät tms.)

A2) Kunnallishallinnon toimenpiteet

- kansalaisten tietoa ja informaatiota koskevien oikeuksien toteutuminen: kunnallisen tiedottamisen ja viestinnän arviointi (määrärahat, henkilöresurssit, välineet); kirjastomäärärahojen seuranta; koulutusmenojen seuranta
- kansalaisten orientoivaa tietoa koskevien oikeuksien toteutuminen: kuntalaisten ja kansalaisjärjestöjen informointi valmistelussa olevista asioita
- kansalaisten kulttuurista yhteisöllisyyttä koskevien oikeuksien toteutuminen: kunnallisten kulttuuripalvelujen seuranta (kulttuuriharrastustoiminta, teatteri, musiikki jne.); määrärahat eri kulttuuristen vähemmistöjen tukemiseen
- kansalaisten itseilmaisua koskevien oikeuksien toteutuminen: kunnallisten verkkopalvelujen seuranta (vuorovaikutteisuus, palautteen huomiointi).

B1) Kansalaisten toiminta ja valmiudet valtakunnan tasolla

- käytettävissä olevat mediat (tietokone, laajakaistayhteys, kotiin tulevat sanoma- ja aikakauslehdet); medioiden tavoitettavuus/viikko; medioihin käytettävä aika/vrk; medioihin käytetyt menot; medioiden käyttötarkoitus ja tarpeet, tyytyväisyys viestinnällisten oikeuksien toteutumiseen
- ilmiöitä tulee tarkastella ainakin seuraavien taustatekijöiden mukaan: koulutus, tulotaso, sukupuoli, perhetilanne, asuinpaikka, asema työmarkkinoilla.

B2) Kansalaisten toiminta ja valmiudet kunnallisella tasolla

- kunnallisen tason seuranta voi painottua paikallismedioihin ja paikallisesti tärkeisiin kykyihin ja valmiuksiin; tarkastelu täydentää valtakunnallisia mittareita ja asi-

oita seurataan suurin piirtein samankaltaisin taustatekijöin kuin valtakunnallisella tasolla

- taustamuuttujina: pääasiallisen perheenhuoltajan koulutus, sukupuoli, perheenjäsenten lukumäärä, asuinpaikka, asema työmarkkinoilla.

Indikaattorien operationalisointistrategiasta

Edellä esitettyjen listausten aiheista on jo suurelta osin saatavissa tietoja pitkäaikaisseurantaan varten. Erityisesti seuraavat muuttujat ovat sellaisia, ettei perustietoja joko kerätä tällä hetkellä, tai ettei niitä voida analysoida ilman työläitä lisäanalyyssejä. Maakuntatason viestinten käyttö kuntatason tilanteen arvioinnissa on mahdollista joko niin, että tavoitavuutta arvioidaan kuntakohtaisesti tai siten, että tavoitavuusalueen kuntia tarkastellaan laajempina kokonaisuutena.

A1) Julkishallinnon viranomaistoiminta valtakunnallisella tasolla

- sanoma- ja aikakauslehdistön sisällöllisen tarjonnan analysointi
- elokuva- ja video/dvd-tarjonta
- elokuvan ja muun av-alan tuotantotukijärjestelmä
- sähköisen viestinnän toimilupapolitiikan seuranta
- kansalaisten itseilmaisua koskevien oikeuksien toteutuminen: vuorovaikutteisten julkishallinnon palvelujen kehittämisen seuranta (määrärahat, henkilötyövuodet); kansalaisten viranomaispalautteen seurannan järjestäminen (tietoa ei kerätä, mutta tiedonkeruun standardoitu malli on kehitetty)
- kansalaisten omaehtoista informaatiota tukevien rakenteiden luominen (lähiradio/televisiojärjestelmät tms.)

A2) Kunnallishallinnon toimenpiteet

- kansalaisten tietoa ja informaatiota koskevien oikeuksien toteutuminen: kunnallisen tiedottamisen ja viestinnän arviointi (määrärahat, henkilöresurssit, välineet); kirjastomäärärahojen seuranta; koulutusmenojen seuranta (tietopohja on, mutta systemaattinen analyysi puuttuu)

- kansalaisten orientoivaa tietoa koskevien oikeuksien toteutuminen: kuntalaisten ja kansalaisjärjestöjen informointi valmistelussa olevista asioista
- kansalaisten kulttuurista yhteisöllisyyttä koskevien oikeuksien toteutuminen: kunnallisten kulttuuripalvelujen seuranta (kulttuuriharrastustoiminta, teatteri, musiikki jne.); määrärahat eri kulttuuristen vähemmistöjen tukemiseen (tietopohja on, mutta systemaattinen analyysi puuttuu)
- kunnan tuki lähiradio/televisioviestinnälle, painoviestinnälle sekä verkkoviestintäprojekteille (erityisesti marginalisoituja ryhmiä tukeva tuki).

B1) Kansalaisten toiminta ja valmiudet valtakunnan tasolla

- tyytyväisyys viestinnällisten oikeuksien toteutumiseen.

Varsinkin mainituista puutekohdista tulisi kerätä systemaattisesti tietoja viestintäsektorin demokratiaindikaattorien kehittämistä varten. Suurimmaksi osaksi tämä voisi onnistua Tilastokeskuksen, viestinnän alan yritysten ja tutkijayhteisön yhteistoimintana.

Erityisesti tulee kehittää myös sellaisia tietoaineistoja ja indikaattoreita, joiden avulla on mahdollista tutkia yleisten viestinnällisten oikeuksien toteutumisen yhteyksiä kansalaisten ja väestöryhmien keskeisiin sosiodemografisiin ja sosioekonomisiin piirteisiin. Tämä edellyttää, että tiedot kerätään samoissa yksilötason aineistoissa. Tällaista instrumenttia tulee kehittää kiinteässä yhteistyössä muiden demokratiaindikaattoriaineistojen kehittäjien kanssa.

¹ Orientaatiolla tarkoitamme tässä yhteydessä kansalaisten mahdollisuutta tehdä valintojaan ja muodostaa mielipiteensä monipuolisen, olennaisen, kattavan ja moniarvoisen informaation pohjalta. Asiaan palataan jäljempänä.

² Communication Rights in Information Society (CRIS) -verkosto on kehittänyt viestinnällisten oikeuksien monitorointia tähän suuntaan. Katso:

http://www.cris-italia.info/cris/docs/363-5280_framework_attributes_and_indicators.pdf ja myös <http://www.apcwomen.org/rio/presentations/CRIS%20GGP%20Framework.doc> [luettu 4.12.2005]

Lähteet

- Alueellisia kieliä tai vähemmistökieliä koskeva eurooppalainen peruskirja*. Euroopan neuvosto 1992 (European Charter for Regional or Minority Languages. European Treaty Series Nr. 148.) Strasbourg: Euroopan neuvosto. <URL: http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1998/19980023/19980023_2> [luettu 14.11.2004]
- Aslama, Minna & Wallenius, Jaana (2005): *Suomalainen TV-tarjonta 2004*. Liikenneministeriön julkaisuja 47/2005. Helsinki: Liikenne- ja viestintäministeriö.
- Calabrese, Andrew (2004): The Promise of Civil Society: A Global Movement for Communication Rights. In *Journal of Media and Cultural Studies* Vol.18, No. 3, September 2004, 317–329
- Convergence Center, Syracuse University (2005): *Communication Rights in the Information Society: Democratization of Communication as Social Movement? An Organizational Case Study: The Communication Rights in the Information Society (CRIS) campaign*. <URL: <http://dcc.syr.edu/ford/tncs.htm>> [luettu 3.12.2005]
- Dahlgren, Peter (2000): Media, Citizenship and Civic Culture. Teoksessa Curran and Gurevitch (toim.), *Mass Media and Society*. London: Arnold, 310–328.
- Dijk, Jan A. G. M van (2005): *The Deepening Digital Divide: Inequality in the Information Society*. London: Sage.
- Euroopan Neuvoston ihmisoikeussopimus*. Rooma 4.11.1950. <URL: <http://www.fredmanmansson.fi/eniosop.htm>> [luettu 4.12.2005]
- Euroopan Unionin perusoikeuskirja* (2000/C 364/01). <URL: http://www.europarl.eu.int/charter/pdf/text_fi.pdf> [luettu 4.12.2005]
- Europe in Figures, Eurostat Yearbook 2005*. <URL: http://epp.eurostat.cec.eu.int/cache/ITY_OFFPUB/KS-CD-05-001-5/EN/KS-CD-05-001-5-EN.PDF> [luettu 10.1.2006]
- FiCom (2005): *Tutkittua: sähköisten viestimien käyttömäärät*. 29.11.2005 <URL: <http://www.ficom.fi/fi/uutinen.html?Id=1132644538.html>> [luettu 10.1.2006]
- Finnpanel <URL: <http://www.finnpanel.fi/>> [luettu 10.1.2006]
- Hamelink, Cees J. (2004): *Human Rights for Communicators*. Cresskill: Hampton Press
- Hamelink, Cees J. (2003): *The Right to Communicate in Theory and Practice: A Test for the World Summit on the Information Society*. The 2003 Spry Memorial Lecture, November 17, 2003. At Simon Fraser University, Vancouver, B.C., Canada <URL: <http://www.com.umontreal.ca/sapry/spry-ch-lec.html>> [luettu 3.12.2005]
- Ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus*. Hyväksytty YK:n yleiskokouksessa 10.12.1948. <URL: http://www.ihmisoikeudet.net/Lakijaturva/lakijaturva_2_a.html> [luettu 28.11.2005]
- Joukkoviestimet 2002*. Finnish Mass Media 2004. Kulttuuri ja viestintä 2002:3. Helsinki: Tilastokeskus
- Joukkoviestimet 2004*. Finnish Mass Media 2004. Kulttuuri ja viestintä 2004:2. Helsinki: Tilastokeskus
- Jyrkiäinen, Jyrki ja Savisaari, E. (2003): Sanomalehdistön nykytila. Teoksessa Nordenstreng, Kaarle ja Wiio, Osmo A. (toim.), *Suomen mediamaisema*. WSOY: Helsinki, 62–76.
- Kansallinen laajakaistatyöryhmä 2005. <URL: <http://www.laajakaistainfo.fi/>> [luettu 0.1.2006]
- Kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus*. Euroopan neuvosto 1995. (Framework Convention for the Protection of National Minorities. European Treaty Series Nr. 157.) Strasbourg: Euroopan neuvosto. <URL: <http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1998/19980002>> [luettu 14.11.2004]
- Kielilaki 423/2003

Levikintarkastus ja TNS-Gallup. *Kansallinen mediatutkimus (KMT) 2003–2004*.

Laki Yleisradio Oy:stä (746/1998)

McIver, W., Rasmussen, M. and Birdsall, W.F. (2004): *Sovereignty and Communication Rights*. Law Commission of Canada: 2006 – Communication Rights and the Right to Communicate. Relationships in Transition initiative. A Strategic Joint Initiative of SSHRC and the Law Commission of Canada. <URL: http://www.sshrc.ca/web/apply/program_descriptions/relationships_e.asp> [luettu 3.12.2005]

Moring, Tom (2005): Joukkoviestintävälaineet Suomen poliittisessa järjestelmässä. Teoksessa Saukkonen, Pasi (toim.), *Suomen poliittinen järjestelmä – verkko-oppikirja*. Helsingin Yliopisto, yleisen valtio-opin laitos. <URL: <http://www.valt.helsinki.fi/vol/spj/electures/Moring.htm>>

Moring, Tom ja Andrea Nordqvist (toim.) (2002): *Svenska medier i Finland*. SSKH Skrifter Nr 13. Helsingfors: Forskningsinstitutet, Svenska social- och kommunalhögskolan vid Helsingfors universitet.

Moring, Tom ja Juri Mykkänen (2005): *Voter choice and political mediation: Net-based candidate selectors in Finnish elections*. Paper presented at the 55th Annual Conference of the International Communication Association, 26–30.5.2005, New York.

Nieminen, Hannu & Pantti, Mervi (2004): *Media markkinoilla. Johdatus joukkoviestintään ja sen tutkimukseen*. Helsinki: Loki-kirjat.

Nordenstreng, Kaarlo ja Osmo A. Wiio (toim.) (2003): *Suomen mediamaisema*. Helsinki: WSOY

Nurmi, Seija (2004): *The Impact of the Internet on Traditional Media Behavior*. A Thesis Submitted in Partial Fulfilment of the Requirements of the University of Westminster for the Degree of Doctor of Philosophy. London: University of Westminster (julkaisematon)

Saamen kielilaki 1086/2003

Sanomalehtien liitto <URL: <http://www.sanomalehdet.fi/>> [luettu 10.1.2006]

Suomen Suoramarkkinointiliitto. *Mobile Media Tracking 2005 -tutkimus*. Mediatedote 15.12.2005 *Suomi tietoyhteiskunnan tilastoissa*. Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 13/2003. Helsinki: Liikenneministeriö.

Submission for the International Colloquium Communication and Democracy: Technology and Citizen Engagement, August 4–6, 2004 Fredericton, New Brunswick, Canada.

Stevenson, Nick (ed.) (2001): *Culture and Citizenship*. London: Sage.

Suomen perustuslaki 731/1999

Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien sopimus. Koko nimi: Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus. Hyväksytty YK:n yleiskokouksessa 16.12.1966. <URL: http://www.ihmisoikeudet.net/Lakijaturva/lakijaturva_3_2_a.html> [luettu 28.11.2005]

Televisiotoiminta ja Yleisradio Suomessa 2010. Työryhmän loppuraportti. Helsinki: Liikenne- ja viestintäministeriön julkaisuja 59/2004

TNS-Gallup Intermediatutkimus 2004. Espoo: TNS-Gallup

Unescon kulttuurista moninaisuutta koskeva yleismaailmallinen julistus. Hyväksytty Unescon 31. yleiskokouksessa Pariisissa 2.11.2001 <URL: http://www.minedu.fi/opm/unesco/sopsuos/kulttuurisen_moninaisuuden_julistus.html> [luettu 28.11.2005]

VN 11.3.1999: Valtioneuvoston päätös hakemukseen, jossa MTV Oy on pyytänyt, että sille myönnettäisiin toimilupa valtakunnallisen televisiotoiminnan harjoittamiseen (analoginen lähetystoiminta). <URL: <http://www.mintc.fi/oliver/up1955-MTV.pdf>> [haettu 9.1.2006]

VN 23.6.1999: Valtioneuvoston päätös hakemukseen, jossa City-TV Oy Helsinki on pyytänyt, että sille myönnettäisiin toimilupa alueelliseen digitaaliseen lähetystoimintaan. <URL: <http://www.mintc.fi/oliver/up1968-City%20tv%20Sub%20tv%20digi.pdf>> [haettu 9.1.2006]

VN 14.9.2000: Valtioneuvoston päätös hakemukseen, jossa Janton Oyj on pyytänyt, että sille myönnettäisiin toimilupa alueellisen televisiotoiminnan harjoittamiseen Tampereen alueella (analoginen lähetystoiminta). <URL: <http://www.mintc.fi/oliver/upl951-Janton.pdf>> [haettu 9.1.2006]

Yleisradio (2004): *Yleisökertomus 2004*. <URL: <http://www.yle.fi/yleista/kuvat/2004yleisokertomus.pdf>> [luettu 10.1.2006]

SAKARI SUUTARINEN

11 Demokratiakasvatus ja -koulutus

Yhteiskunnallinen kasvatus on kansainvälisesti tarkasteltuna yksi tärkeimmistä koulutusjärjestelmille asetetuista tavoitteista. Voidaan ajatella, että koulutuspoliittisista tavoitteista johtaa suora hallinnollinen linja opetussuunnitelmien kautta oppilaitoksissa annettavaan kansalaiskasvatukseen ja yhteiskuntaopetukseen¹. Tässä mielessä kansalaiskasvatus ja yhteiskuntaopetus ovat miltei ainoita suoria välineitä, joilla yhteiskunta voi pyrkiä vaikuttamaan kansalaisten yhteiskunnalliseen ajatteluun ja toimintaan. Oppilaitoksille on osoitettu voimavaroja tähän toimintaan ja oppilaitoksilla on halutessaan mahdollisuus käyttää lukuisia tehokkaita pedagogisia keinoja.

On kuitenkin todettava, että historiassa kansalaiskasvatuksen mahdollisuuksia ovat hyödyntäneet erityisesti totalitaariset järjestelmät. Ne ovat organisoineet oppilaitosten yhteiskunnallisen kasvatuksen palvelemaan omia päämääriään. Ehkä osin tästäkin syystä yhteiskunnallinen kasvatus on usein koettu ongelmallisena moderneissa länsimaisissa demokratioissa. Demokratiakasvatus on saatettu nähdä tärkeänä osana kansalaiskasvatusta, mutta sen päämääristä, keinoista ja voimavaroista on harvoin vallinnut laajaa yksimielisyyttä.

Silti demokratiakasvatuksen puolesta puhuvat useat seikat. Länsimaiseen demokratiaan liittyvät arvot näyttävät kytkeytyvän vapauteen, tasa-arvoon, ihmisoikeuksiin, yhteiskunta- rauhaan sekä kansalaisten monipuoliseen hyvinvointiin. Demokratian ylläpitäminen ja sen puolustaminen koetaan yhä laajalti tärkeiksi kansalaishyveiksi. Samalla demokratian edellytetään olevan olennainen arvopohja kaikelle toiminnalle oppilaitoksissa ja keskeinen osa niiden kansalaiskasvatusta. Suomessa käynnissä oleva Valtioneuvoston kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma on tuore osoitus halusta korostaa demokratiakasvatuksen asemaa. Politiikkaohjelman neljästä tiivistetystä tavoitteesta ensimmäinen koskee koulujen ja

oppilaitosten toimintaa. Tavoitteessa mainitaan, että oppilaitosten tulisi tukea ”kasvua aktiiviseen ja demokraattiseen kansalaisuuteen” (Oikeusministeriö 2005).

Suomen koulujen ja oppilaitosten opetussuunnitelmat tarjoavat demokratiakasvatukselle selkeän pohjan. Esimerkiksi peruskoulun ja lukion opetussuunnitelmissa demokratian edellytetään välittyvän oppilaitosten toimintakulttuuriin ja toiminnan organisointiin. Peruskoulun ja lukion opetussuunnitelmat korostavat yhteiskunnallisen kasvatuksen ja sen sisältämän demokratiakasvatuksen merkitystä. Ne velvoittavat kouluja toteuttamaan erityisesti yhteiskunnalliseen kasvatukseen kohdistuvan aihekokonaisuuden. Se on nimeltään ”Osallistuva kansalaisuus ja yrittäjyys”. (Opetushallitus 2003; Opetushallitus 2004.)

Oppilaitosten yhteiskunnallinen kasvatusta on merkittävä tekijä vaikutettaessa nuorten yhteiskunnallisiin valmiuksiin, ajatteluun ja toimintaan. Oppilaitoksissa kasvatusta on systemaattista ja sitä opettavat pedagogisen koulutuksen saaneet ammattilaiset. Oppilaitoksissa on myös yhteiskunnalliseen opetukseen erikoistuneita opettajia, joiden ammattitaitoa on syytä hyödyntää demokratiakasvatuksen kehittämisessä.

Yhteiskunnalliseen kasvatukseen liittyviä nuorisoaineistoja

Tässä artikkelissa oppilaitosten yhteiskunnallisella kasvatuksella tarkoitetaan kokonaisuutta, johon sisältyvät sekä koko oppilaitoksen puitteissa annettava kansalaiskasvatusta että eri oppiaineissa annettava tietopohjaa vahvistava yhteiskuntaopetus. Näihin kohdentuvien demokratiaindikaattoreiden on hyvä kattaa laajasti koulujen ja oppilaitosten opetuksen eri tasot ja aihealueet. Erityistä huomiota tulee kohdistaa myös opettajankoulutukseen.

Toisaalta on oltava realistinen siinä, kuinka paljon erilaisia demokratiakasvatuksen tutkimusaineistoja on mahdollista ja tarkoituksenmukaista kerätä systemaattisesti pitkittäisseurantaa varten. Nuorten yhteiskunnallista aktiivisuutta ja poliittisia asenteita koskevia tietoja on saatavissa valtakunnallisista tai kansainvälisistä kyselyistä, jotka ovat pohjautuneet joko 15 tai 18 vuotta täyttäneestä väestöstä poimittuihin satunnaisotoksiin. Esimerkiksi European Social Surveyn käyntihaastatteluihin on osallistunut vuodesta 2002 alkaen kahden vuoden välein satoja 15 vuotta täyttäneitä nuoria.

Nuoriin kohdistuvaa ja demokratiaan liittyvää tilastoaineistopohjaista tutkimusta ovat Suomessa harjoittaneet monet tahot. Nuorisoasiain neuvottelukunta on tehnyt vuodesta 1994 alkaen säännöllistä kartoitusta 15–29-vuotiaiden nuorten asenteiden ja odotusten kehittymisestä. Yhtenä keskeisenä teemana on ollut nuorten äänestysaktiivisuuden seuraaminen. (Ks. Borg 2004 (toim.), 77.) Monitieteellistä nuorisotutkimusta on edistänyt Nuorisotutkimusseura. Vuonna 1999 perustetun Nuorisotutkimusverkoston kautta seura harjoittaa ja rahoittaa tutkimustoimintaa. Näiden tahojen toimesta on käynnistynyt lukuisia nuorten huomioimiseen ja osallistumiseen tähtäviä hankkeita.

Lisäksi esimerkiksi Kuntaliitto on toteuttanut viimeisten kymmenen vuoden aikana melko säännöllisesti tutkimuksia nuorten osallistumisesta yleisiin vaaleihin (Kurikka 1996, 2000 ja 2003). Myös maailman terveysjärjestö WHO:n koululaistutkimus on käsitellyt nuorten yhteiskunnallista asemaa pyrkiessään selvittämään kouluviihtyvyyttä ja sen taustalla olevia kysymyksiä eri maissa (Kannas 1995 (toim.)).

Koulun ja kasvatuksen kannalta tärkeiden demokratia-aiheiden osalta mainitut aineistot ovat kuitenkin puutteellisia sekä koon että sisällön kattavuuden suhteen. Siksi tässä artikkelissa esitellään seikkaperäisesti Suomessa jo kerran kerättyä kouluaineistoa. Yhteiskunnallisen kasvatuksen tutkiminen nimenomaan peruskoulun päättövaiheessa kerättävin aineistoin on useista syistä perusteltua. Yhtenäinen koulumuoto tekee tietojen ja mielipiteiden keräämisen helpoksi ja suuri osa yhteiskuntaopetuksesta annetaan nuorille juuri tässä vaiheessa.

Seuranta-aineistojen keräämistä esimerkiksi keskiasteen oppilaitoksista puoltaisi puolestaan se, että nuoret saavat tuolloin äänioikeuden ja tulevat vaalikelpoisiksi. Peruskoulun jälkeisissä oppilaitoksissa yhteiskunnallisten opintojen määrien selvittämisellä on merkitystä myös tasa-arvon näkökulmasta. Peruskoulun jälkeen nuoret kanavoituvat eri koulutusmuotoihin, jotka sisältävät yhteiskunnallisia opintoja hyvin erilaisia määriä ja ovat laadultaan erilaisia. Koulutusvalintojen myötä määräytyvät osaltaan siis myös edellytykset yhteiskunnalliseen osallistumiseen.

Perus- ja keskiasteen oppilaitosten kautta kerättävään aineistoon ja ylipäätään nuoriin kohdistettu erityishuomio indikaattoreita rakennettaessa on perusteltua myös siksi, että on

olemassa tutkimustuloksia siitä, että poliittinen kulttuuri omaksutaan hyvin nuorena (esim. Torney-Purta et al. 2001, 70).

IEA:n Civic-tutkimus

Pitkän tauon jälkeen kansainvälinen koulutustutkimusjärjestö IEA käynnisti vuonna 1995 yhteiskuntatiedollisen alueen Civic-tutkimuksen, joka eteni vuosituhanen vaihteessa kenttävaiheeseen. Kansainvälinen tutkimus toteutettiin peruskoulun päättövaiheessa olevien koululaisten osalta vuonna 1999 ja 16–19-vuotiaiden ikäluokan osalta vuonna 2001. Suomi osallistui tutkimukseen vain peruskoulun päättövaiheen osalta. Kaikki Suomen naapurimaat jatkoivat tutkimusta 16–19-vuotiaiden ikäluokkaan. Muut naapurimaat ovat myös päättäneet osallistua IEA-järjestön seuraavaan yhteiskunnallisen alueen ICCES (International Civic and Citizenship Education Study) -tutkimukseen, jonka pääkenttävaihe on keväällä 2009. Suomen osallistuminen tutkimukseen olisi useista syistä suotavaa.

Demokratia oli vuoden 1999 Civic-tutkimuksen yksi kolmesta pääaiheesta. Suomessa tutkimukseen osallistui 6000 oppilasta, 300 opettajaa ja 160 rehtoria. Keväästä 2001 lähtien on julkaistu 28 maan tuloksia peruskoulun päättövaiheen osalta. Päätulosten mukaan Suomen nuorilla on hyvät yhteiskunnallisen alueen tiedolliset ja taidolliset valmiudet, mutta ne eivät johda myönteisiin kansalaisasenteisiin ja -toimintaan (Suutarinen, 2002). Tutkimuksen suomenkieliset kotisivut ovat osoitteessa <http://ktl.jyu.fi/arkisto/civics/>

Demokratiakasvatuksen keinoja

Systemaattista demokratiakasvatusta ja ylipäätään kansalaiskasvatusta toteutetaan eri maissa monin eri tavoin. Pohjoismaissa on päädytty, Suomea lukuun ottamatta, koulupainotteiseen kansalaiskasvatukseen. Tämän ajattelumallin mukaan koulu muodostaa eräänlaisen pienoisyhteiskunnan, jonka puitteissa nuoret tottuvat yhteisten asioiden hoitoon ja kantamaan vastuuta yhteisön toiminnasta. Suomen oppilaitoksissa ei pääsääntöisesti ole kouluneuvostoja tai muita yhteiselimiä, joissa opiskelijoilla on merkittävä asema oppilaitoksen toiminnan ohjaamisessa. Näin Suomi eroaa olennaisesti muista Pohjoismaista, joissa on peruskoulusta lähtien vankka traditio nuorten osallistumisessa oppilaitosten hallintoon.

Toisena kansalaiskasvatuksen päälinjana voidaan pitää nuorten suuntaamista suoraan kotipaikkakunnan yhteiskunnalliseen elämään. Tämä suuntaus näyttää Civic-tutkimuksen tulosten valossa olevan suosittua Pohjoismaiden ulkopuolella, esimerkiksi anglosaksisissa maissa, joissa voimakas vapaaehtoistoiminta korvaa osin pohjoismaisen sosiaaliturvan tehtäviä. Suomessa nuoret eivät tulosten mukaan koe osallistuneensa kotipaikkakuntansa asioiden hoitoon siinä määrin kuin muiden maiden nuoret. (Suutarinen 2005a, 3–4.)

Kolmantena päälinjana kansalaiskasvatuksessa voidaan pitää panostamista yhteiskuntaa koskevien tietojen opetukseen ja omaksumiseen. Suomessa yhteiskuntaopetus on keskittynyt peruskoulun ja lukion osalta historiaan ja yhteiskuntaoppiin. Huolimatta opetussuunnitelmien antamista velvoitteista muissa oppiaineissa poliittisia ja yhteiskunnallisia kysymyksiä on vältelty käsittelemästä niin oppimateriaaleissa kuin opetuksessakin (Suutarinen 2000, 114). OECD on tilastoinut yhteiskunnallisen opintojen määriä peruskoulun päättövaiheesta. Tilaston mukaan Suomessa annettiin 1990-luvun lopussa yhteiskunnallista opetusta 7 prosenttia kokonaisopetusajasta, kun OECD-maiden keskiarvo oli 12 prosenttia (OECD 1998, 291).

Kansainvälinen vertailu ei siis anna kovin myönteistä kuvaa demokratiakasvatuksen onnistumisesta Suomessa. Käytännössä yhteiskunnallista kasvatusta toteuttavat suurelta osalta Suomessa historian ja yhteiskuntaopin aineopettajat. Heitä edustaa Historian ja yhteiskuntaopin opettajien liitto (HYOL). Liitto antoi vuonna 1995 julkilausuman, joka ylittää normaalin ammatillisen edunvalvonnan piirteet. Julistuksessaan ”Olemmeko palaamassa alamaisyhteiskuntaan?” HYOL antoi jo tuolloin ymmärtää, ettei yhteiskunnallisen kasvatuksen demokratiatavoitteita opettajien mielestä saavuteta. Julkilausumassa oltiin huolestuneita yhteiskunnallisen keskustelun ja demokratian tilasta Suomessa ja vaadittiin riittäviä resursseja alan opetukseen. (Virta 1998, 108.)

Suomalaisia demokratiaindikaattoreita kehitettäessä on kiinnitettävä erityistä huomiota demokratiakasvatukseen oppilaitoksissa. Oppilaitoksista kerättävän aineiston hankinta voidaan kehittää sellaiseksi, että sen keruu tukee jo itsessään demokratiakasvatusta. Tutkimuksen aihealueiden tulee olla sellaisia, että ne koetaan myös oppilaitoksissa mielek-

käiksi kehityskohteiksi. Oppilaitosten saamaan palautteeseen tulee kiinnittää riittävästi huomiota.

Ylipäätään aineiston keruu oppilaitostasolla mahdollistaa huomion kiinnittämisen demokratian tilaan oppilaitoksissa. Oppilaitoskohtaiseen tutkimuspalautteeseen voidaan sisällyttää esimerkiksi sellaiset osat, joissa oppilaitos pystyy vertaamaan omaa sijoitustaan kansalliseen tulokseen esimerkiksi opiskelijoiden vaikuttamismahdollisuuksien, mielipiteen vapauden, rasismien ym. kohdalla. Lisäksi opettajat voivat verrata yksittäisten opiskelijaryhmien tulosta valtakunnan tulokseen ja toisiin opetusryhmiin. Esimerkkiä toteuttamisesta voidaan hankkia käynnissä olevasta koululaisten terveystutkimuksesta, joka on saanut paljon myönteistä palautetta osakseen.

Demokratiakasvatusta on mahdollista tukea myös sillä, että kerättävään aineistoon sisällytetään opiskelijoiden, opettajien ja oppilaitosten johtajien mielipiteitä siitä, miten joittenkin asioiden tulisi olla. Näin aineiston keruun yhteydessä tuetaan eri ryhmien mielipiteiden esilletuloa ja mahdollistetaan mielipiteiden käsittely oppilaitosten päätöksenteossa. Tutkimuksellisesti kyseinen aineisto olisi arvokas, koska sen avulla saadaan tietoa opetuksen toteutumistasolta. Samalla se olisi osa sitä tiedonvaihtoa, jota opettajankoulutuksen ja opetussuunnitelmatyön kehittäminen tarvitsee.

Ehdotuksia demokratiakasvatuksen mittaamiseksi

Seuraavassa siirrytään tarkastelemaan yksityiskohtaisia ehdotuksia suomalaisen demokratiakasvatuksen seurannan aihealueiksi ja indikaattoreiksi. Peruslähtökohtana on ajatus IEA:n Civic-aineiston toistamisesta määrääjain ja osin myös aineiston muokkaamisesta suomalaisen indikaattoritiedon tarpeisiin. Civic-tutkimuksessa käytetyt mittarit esitellään aihealueittain ja täsmentävin huomioin.

Civic-mittareiden käyttöä puoltavat tiedot mittareiden aiemmista testauksista, laajan pohjatutkimusaineiston olemassaolo ja kansainvälisten vertailutietojen saaminen. Mittarit tulee sovittaa erityyppisiin oppilaitoksiin esimerkiksi testaamalla lomakkeiden mielekkyyttä eri kohderyhmille.

Yhteiskunnallisiin opintoihin varattu aika tai osuus kokonaisopetusajasta

Yleensä ottaen demokratiakasvatus edellyttää, että oppilaitokset osoittavat toiminnassaan aikaa ja opetusresursseja yhteiskunnallisiin opintoihin. Siksi yhtenä indikaattoreiden tavoitteena on selvittää yhteiskunnallisen opetuksen määrä ja suhteellinen osuus koko opetuksesta. Arvioinnissa tulee ottaa huomioon, että osa yhteiskunnallisista sisällöistä voidaan opettaa esimerkiksi ammattiopetuksessa oppilaitoksissa myös ammatillisissa aineissa. Samoin tulee huomioida peruskoulun ja lukion osalta yhteiskunnallisten aihekokonaisuuksien saama painoarvo eri oppiaineissa.

Yhteiskunnallinen opetus lisää kansalaisten mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen elämään. Samalla se vaikuttaa myös nuorten tekemiin itseään koskeviin ratkaisuihin. Tältä pohjalta tarkasteltuna erityisesti peruskoulun jälkeisten oppilaitosten yhteiskuntaopetuksen määrien voidaan nähdä olevan myös tasa-arvokysymys.

Yhteiskunnallisen opetuksen määrää voidaan selvittää esimerkiksi mittaamalla sille varattua aikaa prosentteina kokonaisopiskeluajasta, kuten OECD on tilastoissaan menetellyt 12–14-vuotiaiden ikäluokan osalta (OECD 1998, 291). Järjestön vertailussa yhteiskunnalliseksi opetuksiksi (social studies) on määritelty muun muassa yhteiskuntaoppi, historia ja poliittinen maantiede. Periaatteessa mittari soveltuu muihinkin oppilaitostasoihin. Joka tapauksessa tässä indikaattorissa on syytä pitää kiinni kansainvälisen vertailumahdollisuuden säilymisestä.

Yhteiskunnallisen opetuksen määrien selvittämiseksi voitaneen ensisijaisesti käyttää määrajoin toistettavaa oppilaitoskyselyä. Joissakin tapauksissa selvitys voidaan tehdä myös keskushallinnon virkamiesarviona. Peruskoulun ja lukion osalta yhteiskunnallisten aihekokonaisuuksien opetuksen toteutuminen tulee myös arvioida oppilaitoskyselyssä sisällyttämällä se oheiseen osioon tai tiedustelemalla sitä jonkin muun osion yhteydessä.

Yhteiskunnallisen opetuksen määrää voidaan mitata oppilaitoskyselyssä kysymällä oppilaitosten johtajilta, paljonko opetusta opiskelijat saavat mainituissa oppiaineissa tai sisäl-

töalueissa. Peruskoulun ja lukion osalta voidaan kysyä viikkotuntimäärää tai muuta soveltuvaa tuntimäärää (IEA/Civic 1999):

- *historiassa*
- *yhteiskuntaopissa*
- *laki- ja taloustiedossa.*

Lisäksi on syytä tiedustella arviota yhteiskunnallisen opetuksen yhteismäärästä muissa oppiaineissa. Arviointiasteikot on suunniteltava tarkoituksenmukaisiksi pitkän aikavälin seurantaan varten yhdessä aiheen kannalta tärkeimpien opettajaryhmien kanssa.

Demokratiakasvatuksen sisältö ja opetuksen jakautuminen

Demokratiaopetuksen määrän selvittäminen vaatii riittävän täsmällisiä määrittelyjä siitä, mikä on ylipäättään demokratiakasvatukseen liittyvää yhteiskunnallista opetusta, mihin kytkettynä sitä opetetaan, mitä sisältöjä opetetaan ja mikä opettamisessa on tavoitteena. Lisäksi kannattaa selvittää, mikä on opetushenkilöstön käsitys siitä, miten yhteiskunnallinen opetus tulisi järjestää.

On yleisesti tiedossa, että käytännön opetus ei täysin seuraa virallisia opetussuunnitelmia. Sisällön selvittämiseksi oppilaitosten yhteiskunnallisten aineiden opettajien tulee arvioida listassa esitettyjen aihealueiden sisällymistä opetukseen. Demokratiakasvatuksen piilo-opetussuunnitelmia voidaan puolestaan kartoittaa siten, että nuoret kertovat oman käsityksensä siitä, minkä he ovat kokeneet oppilaitosten yhteiskunnallisen opetuksen sisällöksi ja tavoitteiksi.

Civic-tutkimuksen opettajakyselyssä asiantuntijavastaaja arvioi aihepiiriluetteloa kolmelta eri kannalta:

- a) Kuinka tärkeänä pidät aihepiiriä yhteiskunnalliselle kasvatukselle?*
- b) Kuinka varmaksi tunnet itsesi käsiteltäessä aihepiiriä?*
- c) Missä määrin oppilailta/opiskelijoilla on opinnoissaan oppilaitoksessasi tilaisuus perehtyä aihepiiriin?*

Arvioitavat aihealueet:

- *Suomen perustuslaki ja valtion poliittiset instituutiot*
- *Kansalaisen oikeudet ja velvollisuudet*
- *Erilaiset käsitykset demokratiasta*
- *Erilaiset poliittiset järjestelmät*
- *Vaalit ja vaalijärjestelmät*
- *Oikeusjärjestelmä*
- *Ihmis- ja kansalaisoikeudet*
- *Kansakunnan historian merkittävät vaiheet*
- *Kansainväliset järjestöt*
- *Kansainväliset ongelmat ja kansainväliset suhteet*
- *Muuttoliikkeet (siirtolaisuus)*
- *Taloudelliset kysymykset*
- *Sosiaalinen hyvinvointijärjestelmä*
- *Ammattiliitto ja ammattiyhdistystoiminta*
- *Sukupuolten välinen tasa-arvo*
- *Kulttuuriset erot ja vähemmistöt*
- *Ympäristökysymykset*
- *Kansalaishyveet*
- *Propagandan ja manipulaation vaarat*
- *Joukkoviestimet (media).*

Oppilaitosten johtajilta ja yhteiskunnallisten aineiden opettajilta on mahdollista kysyä myös sitä, miten yhteiskunnallinen opetus hoidetaan ja miten yhteiskunnallinen opetus tulisi heidän mielestään hoitaa? IEA:n Civic-tutkimuksessa (1999) tähän liittyvät kysymykset olivat väittämiä, joihin otettiin kantaa neliportaisella arviointiasteikolla vahvasti eri mieltä, eri mieltä, samaa mieltä ja vahvasti samaa mieltä. Väittämät kuuluivat seuraavasti:

Yhteiskunnallinen opetus...

- *opetetaan erillisenä oppiaineena*
- *opetetaan integroituna humanistis-yhteiskunnallisiin oppiaineisiin, kuten historiaan, maantieteeseen, kieliin, uskontoon, etiikkaan, lakitietoon*
- *opetetaan integroituna kaikkiin oppilaitoksessa opetettuihin aineisiin*
- *opetetaan opetussuunnitelman ulkopuolisena toimintana.*

Toteutuvaa oppimista voidaan arvioida esittämällä seuraava väitesarja (IEA/Civic 1999) oppilaitosten johtajille, yhteiskunnallisten aineiden opettajille ja opiskelijoille. Kaikki ryhmät arvioivat väitteitä asteikolla vahvasti eri mieltä, eri mieltä, samaa mieltä ja vahvasti samaa mieltä. (Oppilaille esitettävä väitesarja alkaa sanoilla: ”*Koulussa olen oppinut...*”)

Koulussamme oppilaat oppivat...

- *ymmärtämään ihmisiä, jotka ajattelevat asioista eri tavoin*
- *työskentelemään yhdessä toisten oppilaiden kanssa*
- *osallistumaan kotipaikkakuntansa ongelmien ratkaisemiseen*
- *isänmaallisiksi ja maalleen uskollisiksi kansalaisiksi*
- *miten pitää toimia ympäristön suojelemiseksi*
- *ottamaan kantaa muiden maiden tapahtumiin*
- *miten tärkeää on äänestäminen valtakunnallisissa ja paikallisissa vaaleissa.*

Opettajien arvioita tavoitteiden toteutumisesta voidaan käyttää laajemminkin. Lisäksi on mahdollista selvittää opettajan käsityksiä yhteiskunnallisen kasvatuksen merkityksestä ja yhteiskunnallisen opetuksen sisällöistä. Sisältöä voidaan selvittää pyytämällä opettajalta arviota nykyisistä painotuksista tai tiedustelemalla hänen näkemyksiään siitä, mitä asioita hänen oppilaitoksensa yhteiskunnallisessa kasvatuksessa pitäisi korostaa. Arvioitavia osa-alueita voivat olla esimerkiksi seuraavat Civic-tutkimuksessa esiintyneet aiheet:

- *yhteiskuntaa koskeva tietoaines*
- *oppilaiden itsenäinen (kriittinen) ajattelu*
- *oppilaiden yhteiskunnallinen ja poliittinen osallistuminen*
- *arvojen kehittyminen.*

Yhteiskuntaa ja yhteiskunnallista toimintaa koskevien tietojen ja käsitysten omaksuminen

Tämän kysymysosion tavoitteena on saada tietoa eri oppilaitoksissa opiskelevien nuorten osallistumisesta yhteisten asioiden hoitoon. Pyrkimyksenä on myös osoittaa yhteiskunnallisen aktiivisuuden yhteyksiä koulujen- ja oppilaitosten toimintaan sekä löytää tekijöitä, jotka vaikuttavat halukkuuteen osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan kansallisella, EU:n ja maailmanlaajuisella tasolla. Lisäksi tulee selvittää sitä, millaisiin käsityksiin nuoret päätyvät opiskeluaikanaan kansalaistoiminnan tärkeydestä ja valtiovallan velvollisuuksista. Nuorten osallistumisaktiivisuuden lisääminen tulevaisuudessa on erityisesti myös kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman tavoite.

Vuoden 1999 Civic-tutkimus osoitti, että peruskoulun 9. luokkaa käyvät suomalaisnuoret olivat kansainvälisessä vertailussa kaikkein vähiten kiinnostuneita politiikasta ja ottivat vain vähän osaa yhteiskunnalliseen toimintaan. Suomessa tämänikäiset nuoret pitivät sekä kansalaisten tavanomaista että kansalaisten sosiaalista vastuuta korostavaa kansalaistoimintaa vähemmän tärkeänä kuin muiden tutkimukseen osallistuneiden maiden nuoret.

Myös Civic-tutkimustuloksissa on viitteitä siitä, että tavat suhtautua politiikkaan omaksumaan varsin nuorena. Siksi on perusteltua etsiä yhteyksiä koulujen ja oppilaitosten toiminnan sekä kansalaistoimintaan liittyvien käsitysten välillä. Näiltä osin tavoitteena on selvittää, minkälaisiin käsityksiin kansalaisen toiminnan tärkeydestä koulu- ja opiskeluajan tiedot, taidot ja kokemukset ovat osaltaan johtamassa. Oppilaitosten yhteiskunnallinen kasvatus on merkittävä tekijä vaikuttaessa nuorten yhteiskunnalliseen ajatteluun ja toimintaan. Tarkastelussa huomiota on mahdollista kiinnittää varsinaisiin opetussuunnitelmiin, mutta myös piilo-opetussuunnitelmiin.

Tilastoaineiston ja opetussuunnitelmien välisen tarkastelun pohjalta havaintoja voidaan tehdä esimerkiksi siitä, mitä asioita opiskelussa pidetään keskeisinä ja missä halutaan herättää nuorten kriittistä ajattelua sekä aktiivista oman mielipiteen muodostamista. Samalla voidaan osoittaa, mitkä sisällöt pyritään ohittamaan vaikenemalla tai käsittelemällä niitä pinnallisesti. Oppimistulosten ja opetussuunnitelman rinnakkaisella tarkastelulla on mahdollista osoittaa, mihin poliittisen kulttuurin osa-alueisiin oppilaitokset todellisuudessa

pyrkivät vaikuttamaan ja mitkä alueet jäävät vähälle opetuksessa, ja täten lähinnä median, kotien ja nuorisokulttuurin vaikutuspiiriin.

Edellä kuvattujen aihealueiden voidaan ajatella olevan keskeisiä oppilaitosten demokra-
tiakasvatuksen kannalta. Civic-tutkimuksen Suomea koskevat tulokset ovat siinä määrin
muiden maiden – etenkin muiden Pohjoismaiden – tuloksista poikkeavia, että kyseiset
aihepiirit on syytä huomioida demokratiaindikaattorien valmistelussa.

Kouludemokratia ja ryhmäosallistuminen

Nuorten osallistumista yhteiskunnalliseen toimintaan voidaan kartoittaa seuraavalla kysy-
myksellä ja luettelolla (IEA/Civic 1999). Vastausvaihtoehdoiksi riittää kyllä tai ei. Ylem-
pien oppilaitosten osalta luetteloa tulee täydentää esimerkiksi nuorisovaltuustojen, opiske-
lijapolitiikan ja ainejärjestöjen osalta. (Ks. taulukko 11.1.)

Oletko osallistunut seuraavien järjestöjen toimintaan?

- *Oppilaskunta tai jokin muu koulun tai luokan oppilaselin*
- *Jokin poliittinen nuorisojärjestö*
- *Koululehteä toimittava ryhmä*
- *Jokin ympäristöjärjestö tai luontokerho*
- *YK- tai UNESCO-kerho*
- *Oppilasvaihto- tai ystävyyskouluohjelma*
- *Jokin ihmisoikeusjärjestö*
- *Jokin yhteiskunnallista vapaaehtoistyötä tekevä järjestö*
- *Jokin hyväntekeväisyysjärjestö, joka kerää rahaa johonkin yhteiskunnalliseen tar-
koitukseen*
- *Tyttöjen tai poikien partiojärjestö*
- *Jokin tietty kansallisuuteen tai kansanryhmään perustuva kulttuurijärjestö*
- *Tietokonekerho*
- *Taide-, musiikki- tai näytelmäkerho*
- *Jokin urheiluseura tai urheilujoukkue*
- *Jokin uskonnollisen taustan omaava järjestö*

Taulukko 11.1.

NUORTEN OSALLISTUMINEN YHTEISKUNNALLISEEN JÄRJESTÖTOIMINTAAN (osuus oppilaista, jotka ilmoittavat osallistuneensa..., %).

A Oppilaskunta
 B Poliittinen nuorisjärjestö
 C Ympäristöjärjestö
 D Ihmisoikeusjärjestö
 E Vapaaehtoistyötä tekevä järjestö
 F Hyväntekeväisyysjärjestö

	A	B	C	D	E	F
Australia	34	4	19	4	33	47
Belgia (ransk.)	22	6	15	8	17	26
Bulgaria	14	4	9	9	8	12
Chile	19	4	21	5	33	24
Englanti	19	6	13	5	25	55
Hongkong	45	5	12	6	34	37
Italia	16	3	7	3	8	6
Kolumbia	24	4	40	13	34	26
Kreikka	59	9	32	16	29	53
Kypros	57	25	20	22	22	48
Latvia	18	2	7	5	12	9
Liettua	23	1	16	4	7	14
Norja	47	6	16	6	18	84
Portugali	25	2	25	10	9	20
Puola	19	1	14	3	5	9
Romania	37	2	13	8	10	13
Ruotsi	49	7	15	5	8	25
Saksa	13	5	10	2	16	23
Slovakia	3	1	5	1	6	5
Slovenia	18	1	15	4	11	33
⇒ Suomi	22	2	6	2	6	24
Suomi (suomenk.)	21	2	6	2	6	23
Suomi (ruotsink.)	31	5	8	4	5	20
Sveitsi	8	4	10	3	12	27
Tanska	44	4	6	5	32	63
Tshekki	13	1	13	2	22	18
Unkari	32	4	28	3	23	18
Venäjä	43	2	12	4	11	7
Viro	21	3	8	4	8	10
Yhdysvallat	33	10	24	6	50	40
Kansainvälinen ka.	28	5	15	6	17	28

Lähde: Koulutuksen tutkimuslaitos ja IEA/Civic 1999

Aikomus osallistua tulevaisuudessa yhteiskunnalliseen toimintaan

Yksi tapa jäsentää yhteiskunnallista toimintaa on perusjako ns. konventionaaliseen eli tavanomaiseen poliittiseen toimintaan sekä toisaalta muuhun kansalaistoimintaan. Tavanomaisinta poliittista toimintaa on esimerkiksi äänestäminen, keskusteleminen politiikasta ja joskus myös jäsenyys jossakin puolueessa. Muunlaiseen kansalaistoimintaan liittyy puolestaan usein erilaisen sosiaalisen vastuun kantamista. Tällaista on ympäristönsuojelutyö, ihmisoikeustyöhön osallistuminen erilaisissa organisaatioissa tai esimerkiksi rauhanomaiseen mielenosoitukseen osallistuminen. Tämän tyyppisiä toimintamuotoja esiteltiin edellä tässä kirjassa käsiteltäessä osallistuvaa demokratiaa, ja valmiutta osallistua niihin on hyvä selvittää myös koululaiskyselyissä. Mukaan tulee ottaa myös joitakin radikaalin toiminnan muotoja, kuten nuorten halukkuus laittomaan, mutta väkivallattomaan toimintaan.

Civic-tutkimuksessa (1999) on selvitetty nuorten aikomuksia osallistua tulevaisuudessa noin kymmenen toimintamuodon kysymyspatterilla. Pääkysymyksenä on ollut ”miten arvelet tekeväsi lähivuosina”. Vastausasteikkona on ollut en varmasti tekisi, luultavasti en tekisi, luultavasti tekisin tai tekisin varmasti. Tulevissa kouluihin suunnatuissa kyselyissä listaa voidaan muokata kulloistenkin tarpeiden mukaan.

Miten arvelet tekeväsi lähivuosina?

- *Äänestän valtiollisissa vaaleissa.*
- *Hankin tietoa ehdokkaista ennen kuin äänestän.*
- *Liityn jonkin puolueen jäseneksi.*
- *Kirjoitan sanomalehden yleisönosastoon yhteiskunnallisista tai poliittisista aiheista.*
- *Olen ehdokkaana kunnan tai kaupungin luottamustehtäviin.*
- *Teen vapaaehtoistyötä köyhien tai vanhusten auttamiseksi.*
- *Kerään varoja johonkin yhteiskunnallisesti hyvään tarkoitukseen.*
- *Kerään nimiä yleiseen vetoomukseen.*
- *Osallistun rauhanomaiseen mielenosoitukseen tai marssiin.*

- *Maalaan spraymaalilla iskulauseita seiniin.*
- *Osoitan mieltäni tukkimalla liikenteen.*
- *Osoitan mieltäni osallistumalla julkisen rakennuksen valtaukseseen.*

Käsitykset kansalaistoiminnan merkityksestä

Käsityksiä kansalaistoiminnan tärkeydestä on mitattu Civic-aineistossa noin viidentoista väittämän sarjalla. Mittarit indikoivat sekä tavanomaista poliittista osallistumista että vähemmän organisoitunutta ja sosiaalista vastuuta korostavaa kansalaistoimintaa. Kysymyssarjan yhteinen pääkysymys on alkanut sanoilla ”aikuinen kunnan kansalainen...”, jonka jälkeen vastaajille on lueteltu tähän liittyvät yksittäiset väittämät. Vastausvaihtoehdot ovat olleet ei lainkaan tärkeä, ei kovinkaan tärkeä, melko tärkeä tai hyvin tärkeä.

Aikuinen kunnan kansalainen...

- *noudattaa lakia*
- *äänestää kaikissa vaaleissa*
- *on jonkin puolueen jäsen*
- *tekee ahkerasti töitä*
- *osallistuisi rauhanomaiseen mielenosoitukseen epäoikeudenmukaiseksi katsottua lakia vastaan*
- *tuntee maansa historiaa*
- *olisi halukas palvelemaan armeijassa maansa puolustamiseksi*
- *seuraa poliittisia asioita sanomalehdistä, radiosta tai TV:stä*
- *osallistuu yhteiskunnalliseen avustustoimintaan paikkakunnallaan*
- *osoittaa kunnioitusta valtiovallan edustajia kohtaan*
- *ottaa osaa toimintaan, jolla pyritään parantamaan ihmisoikeustilannetta*
- *osallistuu poliittiseen keskusteluun*
- *osallistuu ympäristönsuojelutyöhön*
- *on isänmaallinen ja työskentelee maansa hyväksi*
- *saattaisi haluta jättää huomiotta lain, joka loukkaa ihmisoikeuksia.*

Kysymyssarja muistuttaa huomattavasti European Social Surveyn (2002/2003) ja International Social Survey Programmen (2003) kysymyksiä kunnon tai hyvän kansalaisen rooliin kuuluvista asioista. Myös näiden aineistojen kysymykset voivat olla pohjana muodostettaessa tulevien koululaiskyselyjen indikaattoreita mainitusta aihealueesta.

Käsitykset valtiovallan sosiaalista, moraalisisista ja taloudellisista velvollisuuksista

Nuoren omaksumia käsityksiä valtiovallan sosiaalisista, moraalisisista ja taloudellisista velvollisuuksista on mitattu seuraavalla kysymyssarjalla (IEA/Civic/1999). Tulevissa kyselyissä huomio tulee kohdistaa laajemmin julkisen vallan velvollisuuksiin. Vastausasteikko voi muutoin olla sama kuin aiemmassa Civic-tutkimuksessa: ehdottomasti ei pitäisi olla julkisen velvollisuus, ehkä ei pitäisi olla julkisen vallan velvollisuus, ehkä pitäisi olla julkisen vallan velvollisuus tai pitäisi ehdottomasti olla julkisen vallan velvollisuus.

Mitä velvollisuuksia valtiolla tulisi olla?

- *Taata työpaikka jokaiselle sitä haluavalle*
- *Pitää hinnat kurissa*
- *Järjestää perusterveydenhuolto*
- *Huolehtia vanhusten kohtuullisesta toimeentulosta*
- *Antaa elinkeinoelämälle tukea, jota se tarvitsee kasvaakseen*
- *Huolehtia työttömien kohtuullisesta toimeentulosta*
- *Kaventaa ihmisten välisiä tulo- ja varallisuuseroja*
- *Turvata ilmainen peruskoulutus kaikille*
- *Varmistaa miesten ja naisten yhtäläiset mahdollisuudet politiikassa*
- *Asettaa rajoituksia ympäristön saastumiselle*
- *Taata rauha ja vakaat olot maassa*
- *Edistää kansalaisten rehellisyyttä ja oikeamielisyyttä*

Edellä olevaa kysymyssarjaa voidaan täydentää oheisella väitesarjalla, joka selvittää nuorten käsityksiä sosiaalisesta hyvinvoinnista Suomessa ja vastaajien asennetta sosiaaliturvan laajuuteen sekä yksilön omaa tai perheyhteisön vastuuta sosiaalisen turvallisuuden alueella (IEA/Civic/1999/kansallinen osa). Vastausasteikoksi käy Likert-asteikko, esimerkiksi

vaihtoehdoin olen täysin eri mieltä, olen eri mieltä, olen samaa mieltä tai olen täysin samaa mieltä.

- *Hyvinvointi jakautuu nykyisin tasaisesti Suomessa.*
- *Nuoret jäävät nykyisin sosiaaliturvan ulkopuolelle.*
- *Sosiaaliturvajärjestelmä jakaa nykyisin oikeudenmukaisesti rahaa sitä välttämättä tarvitseville Suomessa.*
- *Sosiaaliturvan tasoa tulisi tulevaisuudessa alentaa Suomessa.*
- *Vastuu toimeentulosta tulisi tulevaisuudessa kuulua ensisijaisesti yksilölle itselleen eikä yhteiskunnalle.*
- *Suomalaiset jakautuvat tulevaisuudessa jyrkemmin rikkaisiin ja köyhiin.*

Oppilaitosten ilmapiiri ja toimintakulttuuri – suvaitsevaisuus ja oikeudenmukaisuus

Oppilaitosten toimintakulttuuria ja ilmapiiriä kuvaavat indikaattorit ovat oppilaiden ja opiskelijoiden demokratiakäsitysten kannalta keskeisiä. Tarjoavathan opinahjot nuorille kodin ja perheen rinnalla toisen keskeisen toimintaympäristön, jossa demokratia voi toimia käytännössä. Ajan mittaan käsitykset demokratian toimivuudesta muovautuvat omien kokemusten kautta. Yleisesti asiaan vaikuttavat myös esimerkiksi viestimistä omaksutut tiedot ja mielikuvat. Kuten aikaisemmissa tämän kirjan artikkeleissa on todettu, hyvin harvoilla nuorilla on kuitenkaan enää omakohtaista kokemusta poliittisesta osallistumisesta puolueissa tai muissa yhteiskunnallisissa järjestöissä. Tämä korostaa koulun ja oppilaitosten suhteellista merkitystä demokratiakäsitysten muovaajina. Opiskelijoiden kautta saatua kuvaa oppilaitosten toimintakulttuurista on mahdollista täydentää oppilaitos- ja opettajakyselyllä.

Civic-tutkimuksen (1999) tulosten mukaan Suomen peruskoulujen oppilaat keskustelevat vähemmän politiikasta kuin muiden tutkimuksessa mukana olleiden maiden nuoret keskimäärin. Erityisen vähän keskustelua käytiin opettajien kanssa. Suomen nuoret eivät kokee opettajien arvostavan heidän mielipiteitään aivan siinä määrin kuin muiden Pohjoismaiden nuoret kokivat omien opettajiensa tekevän. Suomalaisopettajat eivät myöskään pääsääntöisesti pitäneet poliittiseen keskusteluun osallistumista niin tärkeänä kasvatusta-

voitteena kuin muiden Pohjoismaiden opettajat. Näin yhteiskunnallisten asioiden käsittely on ainakin ollut Suomen kouluissa vähäistä verrattuna muiden maiden kouluihin. Suomen peruskoulua voidaan pitää perustellusti poliittikkakielteisenä. (Suutarinen 2005b, 25.)

Lisäksi eräät tutkimukset (Linnakylä 1993) ovat osoittaneet kouluviihtyvyyden olevan Suomessa vähäisempää kuin muissa Pohjoismaissa. Civic-tutkimuksessa Suomen nuoret kokivat vaikutusmahdollisuutensa koulussa merkitsevästi pienemmiksi kuin tutkimukseen osallistuneiden 28 maan nuoret keskimäärin. Suomessa poikien ja tyttöjen ero suhtautumisessa maahanmuuttajien oikeuksiin oli tutkituista maista suurin. Suomalaiset pojat suhtautuvat penseästi maahanmuuttajien oikeuksiin.

Demokratiaindikaattoriseurantaan kannattaa myös ottaa joitakin kansalliseen identiteettiin vaikuttavia tekijöitä. Nämä voivat liittyä kollektiivisiin ylpeydenaiheisiin tai samastumis-kohteisiin. Lisäksi huomiota voidaan kiinnittää muun muassa suhtautumiseen eri väestöryhmiä kohtaan, maanpuolustukseen ja kansalaisaktiivisuuteen. Koulukyselyihin soveltu- vimpien indikaattoreiden pohjana voidaan käyttää tiettyjä Civic-tutkimuksen osioita sekä tämän kirjan toisessa artikkelissa esiteltyjä operationalisointeja kansallisen identiteetin mittareista.

Oikeus mielipiteeseen

Oppilaitosten ilmapiiriä yleisesti kartoittavien kysymysten rinnalla on syytä seurata erityisesti sitä, miten koulut ja oppilaitokset tukevat opiskeluilmapiirin avoimuutta ja oppilaiden oikeutta omaan mielipiteeseen. Tätä on mahdollista mitata nuorten käsityksillä siitä, kuinka heitä kannustetaan mielipiteen muodostamiseen ja kuinka heidän mielipidettään kunnioitetaan.

Nuorten oikeutta mielipiteen muodostamiseen ja sen ilmaisemiseen voidaan mitata seuraavalla kysymyssarjalla, joka koskee oppilaitoksessa käytävän poliittisen keskustelun määrää ja keskusteluilmapiirin avoimuutta. Nuoret voivat arvioida kysymyksiä ja väitteitä vastausvaihtoehdoin usein, joskus, harvoin tai en koskaan.

- *Kuinka usein keskusteleet siitä, mitä tapahtuu maamme politiikassa opettajien kanssa?*
- *Kuinka usein keskusteleet siitä, mitä tapahtuu kansainvälisessä politiikassa opettajien kanssa?*
- *Oppilaat tuntevat voivansa tunneilla olla avoimesti eri mieltä opettajien kanssa poliittisista ja yhteiskunnallisista asioista.*
- *Oppilaita kannustetaan muodostamaan asioista omat mielipiteensä.*
- *Opettajat arvostavat mielipiteitämme ja rohkaisevat meitä esittämään niitä tunneilla.*
- *Oppilaat tuntevat voivansa sanoa vapaasti mielipiteensä tunneilla, vaikka suurin osa muista oppilaista olisikin eri mieltä.*
- *Opettajat rohkaisevat meitä keskustelemaan sellaisista poliittisista tai yhteiskunnallisista asioista, joista ihmisillä on erilaisia näkemyksiä.*
- *Opetuksessaan opettajat käsittelevät asioita monista eri näkökulmista.*
- *Oppilaat tuovat tunneilla esiin pohdittaviksi ajankohtaisia politiikan tapahtumia.*

Nuorten käsitykset asemastaan oppilaitoksissa

Myös nuorten käsitykset omasta asemastaan oppilaitoksissa on demokratiakäsitysten muovautumisen kannalta olennainen aihealue. Sitä voidaan havainnoida mittaamalla nuorten käsityksiä vaikutusmahdollisuuksistaan oppilaitoksissa, selvittämällä kuinka nuoret viihtyvät koulussa ja mitä nuoret ajattelevat opintosuoritustensa ja muun toimintansa arvioinnin oikeudenmukaisuudesta.

Opiskelu on yleisesti ottaen mielekästä silloin kun oppija kokee saavansa opetusta tulevaisuudelleen hyödyllisistä asioista. Oppiaineiden mieluisuutta ja läheisyyttä (subjektiivista tärkeyttä oppilaalle) voidaan tiedustella pyytämällä oppilaita ottamaan kantaa eri oppiaineiden mieluisuuteen, tärkeyteen ja oppiaineiden arvioituun tarpeellisuuteen tulevaisuudessa opiskelijoiden oman käytännön elämän kannalta (Kärkkäinen 1993, 134–135). Samoin voidaan menetellä selvitetessä laajemmin kouluviihtyvyyteen liittyviä kysymyksiä ja arvioinnin oikeudenmukaisuutta. Suomessa oppilaitosten arvioinnin oikeudenmukaisuus

on erityisen tärkeää opiskelijoiden kannalta, koska arvioinnin tulokset vaikuttavat nuoren hakeutumiseen ja sisäänpääsyyn jatko-opiskelupaikkoihin.

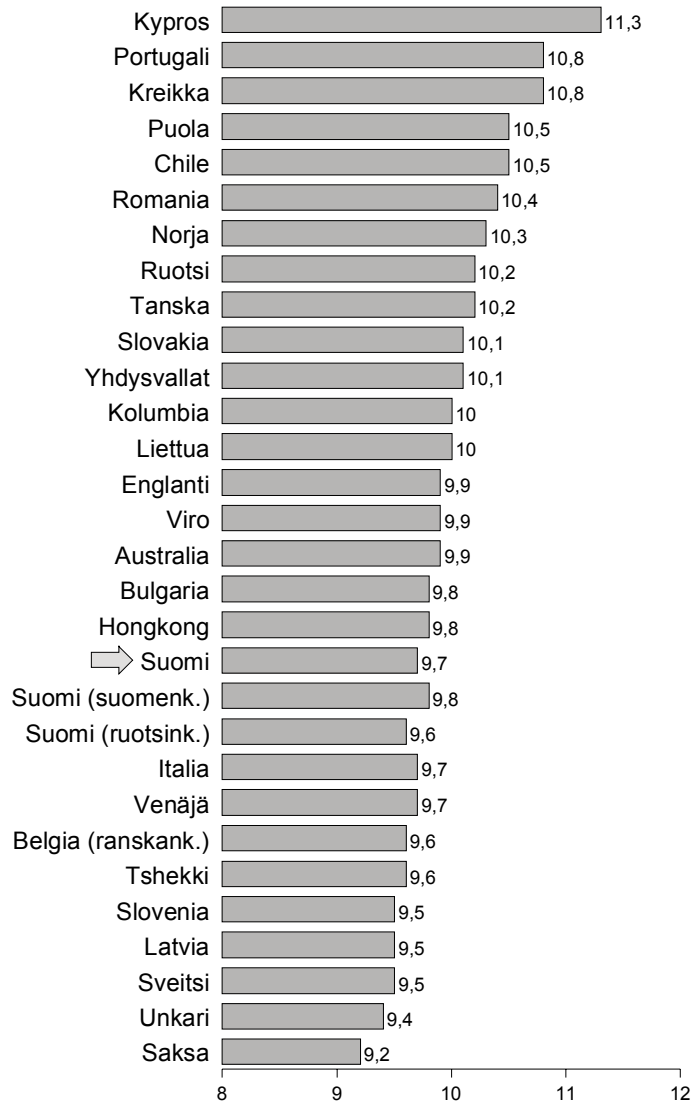
Oppilaitoksilta kerättävä aineisto voi täydentää kuvaa opiskelijoiden asemasta oppilaitoksessa. Vastajaksi soveltuu esimerkiksi rehtori, laitoksen johtaja, ainejärjestön puheenjohtaja, oppilaskunnan puheenjohtaja tai yhteiskunnallisten aineiden opettaja. Kysymyksiä voidaan kohdistaa muun muassa oppilaskunnan rooliin tai siihen, mitä tehtäviä opiskelijoiden yhteisillä kokouksilla on oppilaitoksissa.

Mainittuja aiheita tutkittiin myös Civic-tutkimuksessa, kysymysosion vastausasteikon vaihdellessa seuraavasti: olen täysin eri mieltä, olen eri mieltä, olen samaa mieltä tai olen täysin samaa mieltä. Alla olevan kysymyssarjan tuloksia esitellään kuviossa 11.1.

- *Koulusta tulee parempi, jos siellä valitaan oppilasedustajat esittämään muutoksia koulun toimintaan.*
- *Moni asia muuttuu paremmaksi tässä koulussa, kun oppilaat toimivat yhteistuin.*
- *Oppilaiden järjestäytyminen ryhmiksi esittääkseen mielipiteitään voisi auttaa ratkaisemaan ongelmia tässä koulussa.*
- *Jos jotkut luokkatovereistani tuntisivat kärsineensä vääryyttä, olisin valmis lähtemään heidän kanssaan puhumaan asiasta opettajalle.*
- *Ryhmänä toimien oppilaat voivat vaikuttaa tämän koulun asioihin paremmin kuin toimimalla yksin.*
- *Olen kiinnostunut osallistumaan koulun ongelmista käytävään keskusteluun.*
- *Keskusteltaessa koulun asioista minulla on yleensä jotain sanottavaa.*

Kuvio 11.1.

VAIKUTTAMISMAHDOLLISUUDET KOULUSSA (keskiarvot).



Kansainvälistä keskiarvoa tilastollisesti merkitsevästi parempi: arvot 10,1-
 Ei tilastollisesti merkitsevää eroa kansainväliseen keskiarvoon: arvot 9,9 - 10,0
 Kansainvälistä keskiarvoa tilastollisesti merkitsevästi heikompi: arvot - 9,8

Lähde: Koulutuksen tutkimuslaitos ja IEA/Civic 1999

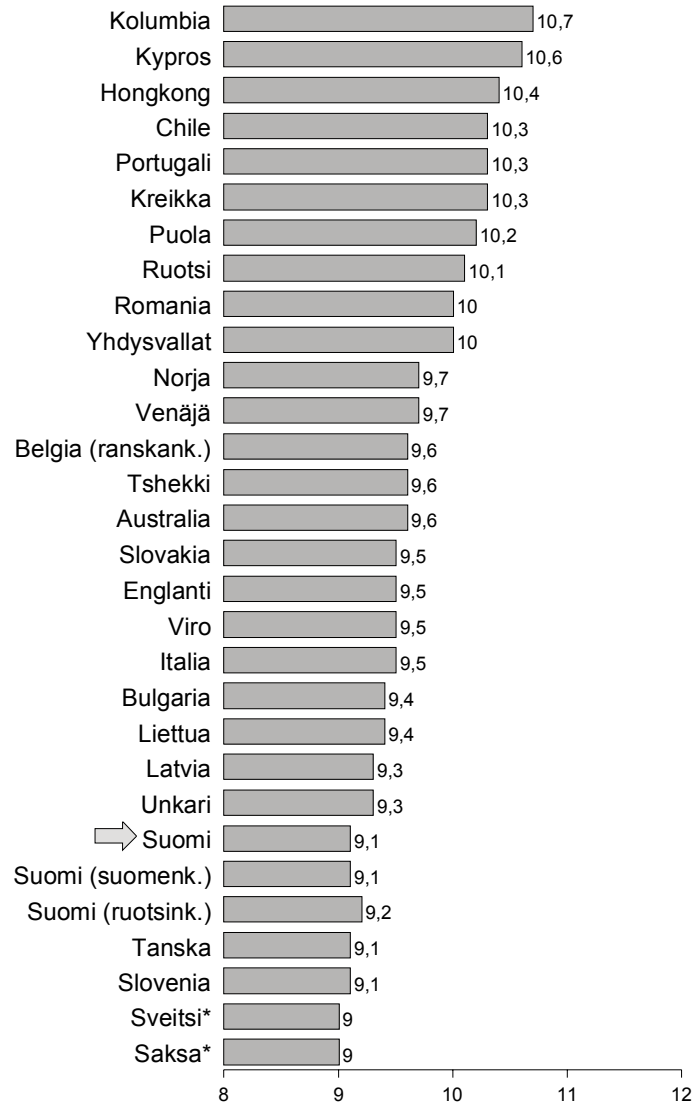
Suvaitsevaisuus, inklusio ja sosiaalinen turvallisuus

Suvaitsevaisuutta ja nuorten käsityksiä eri yhteiskuntaryhmien asemasta voidaan mitata nuorten käsityksillä maahanmuuttajien oikeuksista. Tätäkin aihepiiriä tutkittiin Civic-tutkimuksessa joukolla väitelauseita, vastausasteikon ollessa olen täysin eri mieltä, olen eri mieltä, olen samaa mieltä tai olen täysin samaa mieltä. Joitain tuloksia esitellään kuviossa 11.2.

- *Maahanmuuttajilla tulisi olla mahdollisuus säilyttää oma kielensä*
- *Maahanmuuttajien lapsilla tulisi olla samat opiskelumahdollisuudet kuin muillakin maan lapsilla*
- *Maassa jo useita vuosia asuneiden maahanmuuttajien tulisi voida äänestää vaaleissa.*
- *Maahanmuuttajilla tulisi olla mahdollisuus omien tapojensa ja elämäntapansa säilyttämiseen*
- *Maahanmuuttajilla tulisi olla samat oikeudet kuin kaikilla muillakin samassa maassa asuvilla on*
- *Maahanmuuttajilta pitäisi kieltää poliittinen toiminta*
- *Jos maahanmuuttajia tulee paljon, kansakunnan yhtenäisyys ja isänmaallisuus kärsivät*
- *Kaikkien maiden tulisi ottaa vastaan pakolaisia, jotka yrittävät paeta muista maista sotia tai poliittista vainoa*

Kuvio 11.2.

POIKIEN MYÖNTEINEN SUHTAUTUMINEN MAAHANMUUTTAJIEN OIKEUKSIIN (keskiarvot).



Kansainvälistä keskiarvoa tilastollisesti merkitsevästi parempi: arvot 10.1-
 Ei tilastollisesti merkitsevää eroa kansainväliseen keskiarvoon: arvot 9,9 - 10,0
 Kansainvälistä keskiarvoa tilastollisesti merkitsevästi heikempi: arvot - 9,8

Lähde: Koulutuksen tutkimuslaitos ja IEA/Civic 1999

Nuorten yhteiskunnallisten tietojen ja taitojen arviointi

Koulujen ja oppilaitosten toimintaan liittyvissä demokratiaindikaattoreissa on kiinnitettävä myös riittävän konkreettisesti huomiota yhteiskunnallisten tietojen ja taitojen omaksumiseen. Näiden systemaattinen arviointi on olennaista useista syistä. Yhteiskunnallinen kasvatus on kansainvälisesti tarkasteltuna yksi tärkeimmistä koulutusjärjestelmille asetetuista tehtävistä. Koulutuksessa opitut tiedot ja taidot muodostavat olennaisen osan kansalaisten yhteiskunnallisista valmiuksista ja ne vaikuttavat myös ajatteluun sekä toimintaan. Suomessa ei kuitenkaan ole nykyisin käytössä yhtäkään valtakunnallista koetta tai säännöllistä otantatutkimusta oppilaitoksissa annettavan yhteiskunnallisen kasvatuksen tulosten mittaamiseksi. Systemaattinen vaikuttavuusarviointi on siis järjestämättä.

Kansainvälinen Civic-tutkimus osoitti, että Suomen nuorilla on erinomaiset yhteiskunnalliset tiedot ja taidot. Kuitenkin sama tutkimus antoi viitteitä siitä, että suomalaisnuorille oli vaikeaa hahmottaa valtion asemaa markkinataloudessa sekä ymmärtää demokratian ja talouden yhtymäkohtia.

Nuorten omaksumia yhteiskunnallisia tietoja on kuitenkin hankala verrata kansainvälisesti, koska tietoaines on voimakkaasti sidoksissa eri maiden käyttämiin opetussuunnitelmiin. Näiden sisältöön vaikuttaa puolestaan voimakkaasti kunkin maan poliittinen järjestelmä. Myös erilaiset koulutuspoliittiset tekijät sävyttävät ja painottavat opetussuunnitelmia, oppimateriaaleja ja opettajien koulutusta siten, että maiden välinen vertailu vaikeutuu. Siksi 1990-luvun lopun Civic-tutkimuksen tietomittari suunnattiin kaikissa maissa yhteisiksi ajateltuihin demokratian peruspiirteisiin ja kansainvälisiin kysymyksiin.

Tällaisen tietomittarin on ajateltu kertovan etupäässä nuorten kognitiivisista valmiuksista ymmärtää demokratian peruspiirteitä. Varsinainen poliittiseen järjestelmään kohdistuva yhteiskuntatietämyksen mittaaminen on taas tarkoituksenmukaisinta toteuttaa kansallisesti sovituin mittarein. Toisaalta on myös luultavaa, että EU:n tiivistyminen avaa tulevaisuudessa uusia mahdollisuuksia kansainvälisesti vertailukelpoisen tieto- ja taitomittariston kehittämiseksi. Suomessa tällaisten mittareiden yhtenä keskeisenä tavoitteena voitaneen pitää

ainakin sitä, että ne haarukoivat riittävän kattavasti nuorten yhteiskunnallista tietämystä ja osoittavat vastaajien kyvyn erottaa faktat mielipiteistä.

Säännönmukainen tiedonkeruu ja mahdollisuuksia sen toteutukseen

Säännöllinen tiedonkeruu on systemaattisimmin mahdollista toteuttaa perus- ja keskias- teella, jossa se on mahdollista kytkeä yhteiskuntaopetukseen. Erityinen tarve lienee näillä asteilla valtakunnalliselle vuosittain saman luokkatason oppilaiden yhteiskunnallisia tieto- ja taitoja arvioivalle kokeelle. Sen yhteydessä tai läheisyydessä voitaisiin määräjain, mutta harvemmin kuin vuosittain, toteuttaa myös laajamittaisemmin kotimaista indikaatto- riseurantaa ja kansainvälistä vertailua palvelevat oppilas-, opettaja- ja oppilaitoskyselyt. Mikäli tiedonkeruussa ja palautejärjestelmässä onnistutaan hyödyntämään kouluterveys- tutkimuksista saadut kokemukset, niin yhteistyöhön koulujen ja opettajajärjestöjen kanssa voidaan suhtautua luottavaisesti. Tärkeänä yhteistyötahona tulisi olemaan Historian ja yhteiskuntaopin opettajien liitto (HYOL). Yhteistyö opettajajärjestön kanssa mahdollistaa arvioinnin korkean tason ja kustannusten kohtuullisuuden. Esimerkki peruskoulun päättö- vaiheeseen kohdistetusta verkkopohjaisesta tiedonkeruusta on nähtävissä osoitteessa <http://www.cc.jyu.fi/~amktutki/civics/opettaja/>. Järjestelmä oli toiminnassa joitakin viik- koja keväällä 2001. Siitä ei ennätetty saada kokemuksia.

Opettajankoulutukseen sisältyvää yhteiskunnallista opiskelua tulisi voida seurata syste- maattisesti. Myös opettajankoulutuksen osalta tiedonkeruu voi tukeutua yhteiskunnallisten aineiden opettajiin. Opettajankoulutuslaitosten yhteiskunnallisten aineiden lehtoreilla ja professoreilla on myös edellytykset kehittää ja hyödyntää arviointeja ja osallistua tulosten analysointiin. Aineistoa on mahdollista kerätä kaikentyypisistä opettajankoulutuksesta.

Muiden oppilaitostyyppien kohdalla tiedonkeruuseen ei näin laajasti liene mahdollisuutta. Niiden kohdalla on tyytyminen satunnaisempiin otantatutkimuksiin ja hallinnollista tietä kerättyihin tietoihin. Korkea-asteen tiedonkeruussa on mahdollista tukeutua myös opiske- lijoiden osalta sellaisten opiskelijoiden arvioihin, jotka osallistuvat ainejärjestöjen ja oppi- laitosten hallinnon toimintaan.

¹ Termillä *yhteiskuntaopetus* viitataan tässä artikkelissa yhteiskunnan toimintaa ja yhteiskunnallista osallistumista koskevien tietojen opettamiseen.

Lähteet

- Borg, Sami (toim.) (2004): *Mahdollisuuksien maa: kartoitusta ja puheenvuoroja suomalaisen kansalaisvaikuttamisen tutkimuksesta*. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Kannas, Lasse (toim.) (1995): *Koululaisten kokemus terveys, hyvinvointi ja kouluviihtyvyys*. Helsinki: Opetushallitus.
- Kurikka, Päivi (1996): *Nuorten ääni? Tutkimus nuorten osallistumisesta ja äänestyskäyttäytymisestä*. Suomen kuntaliitto 65. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Kurikka, Päivi (2000): *Hällä väliä?* Suomen kuntaliitto 127. Nuorten Suomi 2001 -tutkimuksia nro 5. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Kurikka, Päivi (2003): *Nuorten kuntakuva*. Suomen kuntaliitto nro 158. Nuorten Suomi 2001 -tutkimuksia nro 6. Helsinki: Suomen kuntaliitto.
- Kärkkäinen, K. (1993): Ruotsiko ongelma? Kuinka hyvin peruskoululaiset hallitsevat ruotsin kielentuntemusta ja miten he asennoituvat ruotsin kielen opiskeluun? Teoksessa Pirjo Linnakylä ja Hannu Saari (toim.), *Oppiiko oppilas peruskoulussa? Peruskoulun arviointi 90 - tutkimuksen tuloksia*. Jyväskylä: Koulutuksen tutkimuslaitos, 134–135.
- Linnakylä, Pirjo (1993): Miten oppilaat viihtyvät peruskoulun yläasteella? Kouluelämän laadun kansallinen ja kansainvälinen arviointi. Teoksessa Brunell, Viking ja Kupari, Pekka (toim.), *Peruskoulu oppimisympäristönä. Peruskoulun arviointi 90 -tutkimuksen tuloksia*. Jyväskylä: Kasvatustieteiden tutkimuslaitos.
- OECD. 1998. *Education at a Glance. OECD Indicators*. Paris; OECD.
- Oikeusministeriö 2005. Hallituksen politiikkaohjelmat. Kansalaisvaikuttaminen. Tietoa kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmasta. <URL: <http://www.om.fi/24014.htm>> [Haettu 29.11.2005].
- Opetushallitus. 2003. *Lukion opetussuunnitelman perusteet*. Helsinki: Opetushallitus.
- Opetushallitus. 2004. *Peruskoulun opetussuunnitelman perusteet*. Helsinki: Opetushallitus.
- Suutarinen, Sakari (2000): Kansallisen identiteetin opettaminen ja uuden vuosituhatvuoden haasteet. Teoksessa Suutarinen, Sakari (toim.), *Nuoresta pätevä kansalainen. Yhteiskunnallinen opetus Suomen peruskoulussa*. Jyväskylän yliopisto: Koulutuksen tutkimuslaitos, 86–126.
- Suutarinen, Sakari (2002): Tietävillä nuorilla syrjäytyneiden asenteet. Suomalaisten nuorten yhteiskunnallinen ajattelu ja toiminta kansainvälisessä vertailussa. Teoksessa Brunell, Viking ja Törmäkangas, Kari (toim.), *Tulevaisuuden yhteiskunnan rakentajat. Yhteiskunnallisen opetuksen kansainvälinen tutkimus Suomen näkökulmasta*. Jyväskylä: Koulutuksen tutkimuslaitos, 11–60.
- Suutarinen, Sakari (2005a): *Kansalaiskasvatuksen alasajo vasemmistoaallon jälkeen 1900-luvun lopussa – Suomi kansalaiskasvatuksen autiomaana 2000-luvulle*. Julkaisematon käsikirjoitus.
- Suutarinen, Sakari (2005b): *Yhteiskunnallinen keskustelu vähäistä Suomen peruskoulussa – Oppilaitokset tukemaan keskustelemaa kansalaisuutta*. Julkaisematon käsikirjoitus.
- Torney-Purta, Judith et al. (2001): *Citizenship and Education in Twenty-eight Countries: Civic Knowledge and Engagement at Age Fourteen*. The International Association for the Evaluation of Educational Achievement. Delft Nederland: Eburon Publishers.

Virta, Arja (1998): *Pedagogiikkaa ja etujen vartiointia. Historian ja yhteiskuntaopin opettajienliitto HYOL r.y. 1948–1998*. Historian ja yhteiskuntaopin opettajien vuosikirja 25. Helsinki.

SARI PIKKALA

12 Kuntademokratia indikaattoreiden valossa

Johdanto

Kunnallisen demokratian ja sen kehityspiirteiden rakennusaineet ovat pääosin samat kuin valtiollisen tason demokratiatarkastelussa. Vaaliosallistumista, osallistuvaa demokratiaa, kansalaisten/kuntalaisten luottamusta päätöksentekoon, järjestöosallistumista jne. voidaan tarkastella niin kansallisella kuin paikallisellakin tasolla. Vaikka tarkastelutapa olisi perustaltaan yhteneväinen eri tasoilla, vaatii paikallisen tason kuvaus siihen soveltuvia indikaattoreita. Siksi niitä on luontevaa käsitellä erikseen.

Kuntia koskevaa demokratiaseurantaa ei tarvitse aloittaa tyhjästä. Kunnallisvaalien keskeiset osallistumis- ja kannatustiedot ovat osa virallista, rutiiniluonteisesti toteutettavaa tilastotuotantoa. Myös kuntademokratiaan liittyviä survey-aineistoja on kerätty 1990-luvulla ja edelleen 2000-luvun puolella melko paljon. Aineistot edustavat käytettyjen otosten suhteen kahta päätyyppiä. Osa tutkimuksista on kohdistettu tiettyihin kuntiin. Toisissa tutkimuksissa otokset on valittu satunnaisotannalla koko kuntakentältä. Toisaalta voidaan erotella kertaluontoisia poikkileikkaustutkimuksia (esim. Borg 1998, Ruostetsaari & Holtinen 2003) ja toistuvaan aineistonkeruuseen perustuvia seurantatutkimuksia. Aikasarjatietoa sisältävistä aineistoista tässä yhteydessä relevanteimmat ovat KuntaSuomi 2004 - tutkimuskokonaisuus sekä Kunnallisalan kehittämissätiön ”Ilmapuntarit”.

Ilmapuntari-tutkimukset toistetaan vuosittain. Niitä on tehty vuodesta 1992 alkaen. Kohteenä on yleensä ollut valtakunnallisesti edustava, noin tuhannen vastaajan kuntalaisotos. Lisäksi rinnalla on käytetty kunnanjohtajista sekä kunnanhallituksen puheenjohtajista tai kunnanvaltuutetuista koostuvia kyselyaineistoja. Ilmapuntarien teemat vaihtelevat, mutta yksittäisiä väittämäkysymyksiä on toistettu useina vuosina.

KuntaSuomi 2004 on Kuntaliiton ja useiden tutkimustahojen yhteinen tutkimusohjelma, joka koostuu 14 erillisestä tutkimusosioista. Tiedonkeruun kohteena on ollut 47 suomalaista kuntaa vuodesta 1995 vuoteen 2004. Demokratianäkökulmasta tärkeimpiä tutkimusosioita ovat kuntalaiskyselyt, luottamushenkilö- ja viranhaltijakyselyt, paikallisyhdistyksille suunnatut kyselyt, kunnallisvaaleihin liittyvät tutkimukset sekä luottamuselinorganisaation rakennetta koskevat kartoitukset. Ajallista vertailutietoa on pääosin kolmelta ja joidenkin osioiden kohdalla kahdelta valtuustokaudelta. Aikasarjatiedon lisäksi KuntaSuomi-aineistojen vahvuuksiin kuuluu se, että tuloksia voidaan suurten otoskokojen ja kohtuullisen vastausaktiivisuuden myötä tarkastella myös kunnittain.

KuntaSuomi-aineistojen pohjalta on vuonna 2000 koottu mittaristo, jonka tavoitteena oli kuvata demokratian tilaa 47 tutkimuskunnassa. Mittariston 20 indikaattoria jakautuvat kuuteen pääulottuvuuteen: 1) mielipide-edustavuus, 2) sosiaalinen edustavuus, 3) kuntalaisten osallistuminen, 4) päätöksenteon toimivuus, 5) kansalaisyhteiskunnan toimivuus sekä 6) kuntalaisten tyytyväisyys kuntaansa (ks. liite 12.1). Kunnat on jaettu kunkin indikaattorin osalta kolmeen ryhmään sen mukaan, miten heikkoa tai vahvaa demokratia kyseisellä mittarilla on. ”Demokratiatase” on saatu laskemalla demokratiapisteeet yhteen. Mittari soveltuu kuntien väliseen vertailuun tietyinä ajankohtana. Näin mitattu demokratiatase on aineistolähtöinen, ja sen toteuttaminen samansisältöisenä edellyttää senkaltaista massiivista aineistoa, joka KuntaSuomi-hankkeen puitteissa on kerätty.

Tässä yhteydessä on paikallaan mainita myös ”*Kuntien demokratiatilinpäätös*”, joka on Kuntaliiton ja kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman yhteishanke. Hanke käynnistyi vuoden 2004 puolella ja se jatkuu kuluvan valtuustokauden loppuun saakka, vuoteen 2008. Hankkeeseen osallistuvat 12 kuntaa kehittävät ja testaavat muiden toimijatahojen kanssa indikaattoreita, jonka avulla *kunnat itse* voivat arvioida ja kehittää paikallista demokratiaa. Pilottivaiheessa käytettyjä indikaattoreita muokataan – jos tarve vaatii – niiden kokemusten pohjalta, joita hankekunnat ovat indikaattorityöstä saaneet. Tavoitteena on kaikkien kuntien käyttöön soveltuva työkalu. Työkalun tulee olla riittävän yksityiskohtainen, jotta se olennaisilta osiltaan sopii kuntien välisen vertailun välineeksi, mutta samalla riittävän joustava, jotta sitä voidaan muokata vastaamaan yksittäisten kuntien tarpeita.

Nelivuotisen hankkeen puitteissa toteutetaan neljä eri mittausteemaa, yksi kunakin vuonna. Ensimmäisenä teemana oli vuoden 2004 kunnallisvaalit. Kartoituksella kunnat pyrkivät paikantamaan mahdollisia vaaleihin liittyviä demokratiaongelmiaan, joita voivat olla esimerkiksi äänestysaktiivisuuden alhaisuus tai epätasainen jakautuminen eri kuntalaisryhmissä, uusien ehdokkaiden hankinnan vaikeudet tai istuvien valtuutettujen haluttomuus asettua uudelleen ehdokkaaksi, sosiaalisen edustavuuden vinoumat, muiden luottamuselinpaikkojen miehittäminen toisin kuin vaalien tulos edellyttäisi ja äänestäjille tarjottavien poliittisten vaihtoehtojen epäselvyys. Ongelmakohtien tunnistaminen antaa eväitä sekä kunnalle että kunnassa toimiville poliittisille ryhmille pyrkiä parantamaan tilannetta tulevissa vaaleissa. Ongelmakohtien tunnistamisessa kuntien välinen vertailu, tai vähintäänkin oman kunnan vertaaminen koko maan tilanteeseen, on keskeistä. Kuntakohtaisten tietojen kerääminen oli hankekuntien vastuulla. Tiedonkeruun ohjeistus ja vertailuaineisto tuotettiin hankkeen toimesta (Pikkala 2005a, Pikkala 2005c).

Hankkeen *toisessa teemassa* pilottikunnat kartoittavat tiedottamiseen ja kuntalaisten kuulemiseen liittyviä toimintatapojaan: millaisia ovat rakenteet, käytännöt ja kokeilut, joissa kunta pyrkii edistämään kuntalaisten tai kuntalaisryhmien osallistumista? Edellyttähän jo lainsäädäntömmekin, että kunnat huolehtivat kuntalaisten tiedonsaannista ja osallistumismahdollisuuksista. Tiedottamisen ja kuulemisen tapojen kartoitusta ohjaamaan on laadittu melko yksityiskohtainen tiedonkeruukehikko. Tarkoitus on, että kunnat voivat arvioida kerättyjen faktojen pohjalta tiedottamis- ja kuulemiskäytäntöjensä heikkouksia ja vahvuuksia sekä linjata tulevia kehittämistarpeita. Jo teeman valmisteluvaiheessa kerättyjen kokemusten perusteella näyttää selvältä, että kuntien asukkailleen tarjoamat tiedonsaanti- ja osallistumismahdollisuudet ovat tilkkutäkki, jota koskeva kokonaiskäsitys on puutteellinen — toisissa kunnissa enemmän ja toisissa vähemmän. Kuntalaisten osallistumismahdollisuuksien suunnitelmallinen kehittäminen kuntatasolla edellyttäisi huomattavasti vankempaa tietoa nykytilasta. Sitä, miten hyviä tai huonoja eri osallistumismahdollisuudet ovat kuntalaisten kannalta, voivat kuitenkin arvioida vain kuntalaiset itse.

Kuntalaisten kokemuksia osallistumisesta ja omista vaikutusmahdollisuuksista kartoitetaan hankkeen *kolmannessa teemassa*. Kuntalaiskyselyn osana selvitetään, miten hyvin asukkaat tuntevat juuri niitä osallistumismuotoja, joita oma kunta tarjoaa. Toisaalta kyse-

lyyn sisällytetään osallistumista ja vaikuttamista koskevia ”standardikysymyksiä”, jotka mahdollistavat vertailun muihin kuntiin ja/tai koko maan tilanteeseen.

Neljäs teema toteutetaan kuluvan valtuustokauden viimeisenä vuonna. Siinä keskitytään kuntien poliittisen ja ammatillisen johdon rooliin ja toimintaan. Valtakunnallisen vertailutiedon tarve korostuu varsinkin kahdessa viimeisessä teemassa. Kunnat voivat itse kerätä omaa kuntaansa koskevan aineiston, mutta tulosten tulkitseminen ja arvioiminen on hedelmäellisempää, kun omia tuloksia voidaan suhteuttaa valtakunnalliseen otokseen pohjaviin tietoihin.

Terveen kuntademokratian tunnusmerkkejä ovat korkea äänestysaktiivisuus ja aktiivisesti osallistuvat kuntalaiset, jotka tuntevat luottamusta kunnallista päätöksentekoa kohtaan. Edustuksellisen demokratian toimivuus edellyttää, että luottamushenkilöt eivät etäänny kansalaisista ja että he todella pystyvät vaikuttamaan kunnan päätösvallassa oleviin asioihin. Se edellyttää myös, että tarjolla on riittävästi kuntalaisia, jotka ovat kiinnostuneita luottamustehtävien hoidosta. Pyrin seuraavassa tiivistämään edellä mainittujen ulottuvuuksien kannalta keskeisiä tilastoja ja tutkimustuloksia. Tavoitteeni on ajalliseen kehitykseen ja soveltuvin osin myös kuntien keskinäiseen vaihteluun keskittyvän yhteenvedon avulla konkretisoida tarvetta kuntia koskevan demokratiatutkimuksen ja -tilastoinnin turvaamiseen myös jatkossa. Korostan, että käsiteltävät asiat eivät ole tyhjentävä kuvaus kunnallisen demokratian osatekijöistä. Valintaa on ollut pakko tehdä. Olen rajannut tarkastelun indikaattoreihin, joiden tuottaminen on myös jatkossa mielestäni realistinen tavoite.

Keskeisiä kuntademokratian kuvaajia

Kuntalaisten osallistuminen: äänestysaktiivisuus kunnallisvaaleissa

Äänestysaktiivisuuden yleinen kehitys ja kuntien väliset erot

Yleinen äänestysaktiivisuuden lasku on verottanut suomalaisia kunnallisvaaleja huomattavasti kovemmin kuin eduskuntavaaleja (ks. myös Hellstenin artikkeli tässä kirjassa). Vuoden 1996 kunnallisvaaleissa koettiin äänestysaktiivisuuden liki kymmenen prosenttiyksikön romahdus. Alamäki jatkui: sodanjälkeisten vuosien pohjanoteeraus osui vuoteen 2000,

jolloin enää 56 prosenttia kunnallisvaalien äänioikeutetuista vaivautui urnille. Vuonna 2004 lasku taittui. Äänestäneiden osuus oli 2,7 prosenttiyksikköä edellisvaaleja korkeampi. Kuntien väliset erot äänestysaktiivisuudessa ovat kuitenkin suuria, enimmillään kymmeniä prosenttiyksikköjä. Syksyn 2004 kunnallisvaaleissa kuntien äänestysprosentit vaihtelivat 51:stä 89:ään (taulukko 12.1).

Taulukko 12.1.

Äänestysaktiivisuus (%) manner-Suomen kuntien kunnallisvaaleissa 1980–2004.

Vuosi	Kaikki	Vaihtelu kunnittain	
		Matalin	Korkein
1980	78	55	91
1984	74	61	92
1988	71	60	91
1992	71	62	89
1996	61	53	87
2000	56	46	84
2004	59	51	89

Lähde: Tilastokeskus

Kuntien rakennepiirteet selittävät merkittävän osan äänestysaktiivisuuden vaihtelusta: mitä suurempi ja tiheimmin asuttu keskus, sitä laiskemmin kuntalaiset kunnallisvaaleissa äänestävät. Vuosien 1992 ja 2000 kunnallisvaalien äänestysprosenttien välinen, koko maan tasolla yhteensä viidentoista prosenttiyksikön pudotus oli sekin voimakkaampi tiheästi asutuissa, väkirikkaissa ja väestönkasvua kirjanneissa kunnissa. Vaaliosallistumisen loiva nousu vuoden 2004 vaaleissa ei kohdistunut samansuuruisena – eikä edes samansuuntaisena – kaikkiin kuntiin. Runsaat puolentoista sataa kuntaa joutui tälläkin kertaa kirjamaan laskevia lukuja. Nyt äänestysaktiivisuuden muutoksen ja kunnan rakennepiirteiden välinen yhteys on päinvastainen kuin vuosien 1992 ja 2000 välisen kehityksen kohdalla: äänestysaktiivisuus kasvoi keskimääräistä enemmän suurissa asutuskeskuksissa (Pikkala 2005a, 10–12). Esimerkiksi Helsingissä äänestäneiden osuus oli kuusi prosenttiyksikköä korkeampi kuin edellisissä kunnallisvaaleissa.

Äänestysvilkkaus sukupuolen mukaan

Naiset käyvät nykyään vaaliurnilla miehiä vilkkaammin. Kunnallisvaaleissa naiset saavuttivat miesten äänestysaktiivisuuden 1980-luvulla. Naisten etumatka on vaali vaalilta hiljalleen lisääntynyt (taulukko 12.2). Syksyn 2004 kunnallisvaaleissa naisten äänestysaktiivisuus oli koko maan tasolla 4,3 prosenttiyksikköä korkeampi kuin miehillä. Naisten luvut ovat lähes kaikissa Suomen kunnissa suurempia. Eron suuruus vaihtelee. Joka kymmenennessä kunnassa naisten ja miesten välinen ero on vähintään 7 prosenttiyksikköä.

Taulukko 12.2.

Naisten ja miesten äänestysaktiivisuus (%) kunnallisvaaleissa 1980–2004.

Vuosi	Naiset	Miehet	Erotus (N-M, %-yks.)
1980	78,0	78,2	-0,2
1984	74,3	73,3	0,6
1988	71,9	69,0	2,9
1992	72,1	69,6	2,5
1996	62,8	59,8	3,0
2000	57,7	53,9	3,8
2004	60,7	56,4	4,3

Lähde: Tilastokeskus

Äänestysaktiivisuus ikäryhmittäin

Nuorten vaaliosallistuminen on heikompaa kuin väestöllä keskimäärin. Ilmiö ei ole uusi. Nuorten ikäluokkien äänestämättä jättäminen on kuitenkin aiempaa selvemmin muuttunut sukupolvierteeksi. Vielä joitakin vuosikymmeniä sitten äänestysaktiivisuus nousi tuntuvasti ikävuosien lisääntyessä ja elinolosuhteiden vakiintuessa, kääntyäkseen jälleen laskuun korkean iän mukanaan tuomien fyysisten rajoitusten myötä (esim. Martikainen & Wass 2001, 62–64).

Elämänkaariefektinä tunnettu sääntö pätee edelleen, mutta ainakin jossain määrin laimentuneena. Sen osoittavat esimerkiksi helsinkiläisten kunnallisvaaliaktiivisuutta koskevat seurantatutkimukset. Vuosien 1996 ja 2000 kunnallisvaaleissa varsinaiset nuoruusvuotensa ohittaneet 35–44-vuotiaatkin äänestivät hieman keskimääräistä laiskemmin (Hellsten & Martikainen 2001, 46–47). Sama toistui myös vuoden 2004 kunnallisvaaleissa, vaikka helsinkiläisten yleinen aktivoituminen verrattuna vuoden 2000 vaaleihin oli selvimminkin havaittavissa 29–34-vuotiaiden ikäryhmässä (Martikainen & Wass 2005, 29–31). Silti

otokseen kuuluvista 19–24-vuotiaista vain 41 prosenttia äänesti. Tätä vanhemmissa ikäryhmissä vaaliosallistuminen lisääntyi asteittain aina 55–69-vuotiaisiin saakka. Iäkkäimpien, 70 vuotta täyttäneiden ryhmässä äänestysaktiivisuus oli jo kääntynyt laskuun (emt. 29).

Helsingin kunnallisvaalien ikäryhmittäistä äänestysaktiivisuutta koskevat tiedot perustuvat laajaan, neljätoista äänestysaluetta koskevaan otokseen. Tutkimusaineistot on kerätty vaaliluetteloista yksinkertaisella ”tukkimiehen kirjanpidolla”. Otokseen kuuluvat äänestysalueet on jaettu viiteen sosioekonomiselta rakenteeltaan erilaiseen tarkasteluryhmään (emt. 27–28). Ryhmien välisessä vertailussa huomio kiinnittyy erityisesti kerrostalolähiöiden nuorten matalaan vaaliosallistumiseen: alle 25-vuotiaiden ryhmässä äänestäneiden osuus jää 31 prosenttiin. Lähiö- ja eliittialueiden välinen yleinen äänestysaktiivisuuden ero on sekin voimakkaimmillaan juuri 18–24-vuotiaiden ikäluokassa (emt. 33). Ikäryhmän ja alueen keskimääräisen äänestysaktiivisuuden välinen erotus on asuinalueityypistä riippuen 12–17 prosenttiyksikköä (ks. liitetaulukko 12.1).

Helsinki on yksi Kuntien demokratiatilinpäätöshankkeen 12 pilottikunnasta. Hankkeen ensimmäisen teeman, ns. vaalitulinpäätöksen, puitteissa muut hankekunnat selvittivät itse äänestysaktiivisuuden ikäryhmittäistä vaihtelua vuoden 2004 kunnallisvaaleissa. Kolmessa pienemmässä kunnassa kartoitus käsittää kaikki äänioikeutetut, muissa tarkasteluun on valittu kolme tai neljä äänestysaluetta: matalan, keskimääräisen ja korkean äänestysaktiivisuuden alueet. Tiedot on laskettu vaaliluetteloista kuntien omana työnä.

Yleiskuva ikäryhmien välisistä eroista on sama kuin Helsingissä: äänestysaktiivisuus on matalimmillaan alle 25-vuotiaiden ikäryhmässä, jonka jälkeen se nousee asteittain vanhempiin ikäryhmiin siirryttäessä. Erot suhteessa alueiden keskimääräiseen vaaliosallistumiseen ovat muissa hankekunnissa kuitenkin suurempia kuin Helsinkiä koskevassa, Martikaisen ja Wassin (2005) tutkimuksessa havaitut erot. Äänestysluvut ovat 18–24-vuotiailla yleisesti pari–kolmekymmentä prosenttiyksikköä matalampia kuin alueella keskimäärin (ks. liitetaulukko 12.1).

Matalan vaaliosallistumisen alueilla nuorten äänestysaktiivisuus on paikoin hälyttävän laimeaa. Esimerkiksi Joensuussa ja Lahdessa ainoastaan 17 prosenttia heikon äänestysak-

tiivisuuden alueiden alle 25-vuotiaista kuntalaisista vaivautui vaaliuurnille. Helsingissä vastaava osuus kerrostalolähiöalueilla oli 31 prosenttia. On kuitenkin huomattava, että Helsingin otoksessa ei ylipäättäen ole mukana kaupungin aivan heikoimpia äänestysalueita, mutta muissa hankekunnissa vaaliosallistumisen ääripään alueet kuuluvat tarkasteltavaan otokseen. Heikoimmassa ääripäässä nuorten passiivisuus on korostuneen voimakasta.

Yleensä nuorten ikäluokkien äänestysaktiivisuus antaa viitteitä vaalidemokratian tulevaisuuden kehityksestä. Helsingin osalta eri ikäryhmien kunnallisvaalikäyttäytymisen seurannalla on jo pitkät perinteet. Helsingillä on kuitenkin omat erityispiirteensä. Olisi tärkeää, että iän mukaan tehtävät kartoitukset olisivat jatkossa osa systemaattista tilastotuotantoa, joka kattaisi erityyppisiä kuntia eri puolilta maata. Kaikki kunnat tuottavat valtakunnalliseen vaalitietojärjestelmään äänestysaktiivisuutta koskevat tiedot sukupuolen ja äänioikeutettujen kansallisuuden mukaan jaoteltuna. Yhteisten ohjeiden luomista myös ikäryhmittäistä tarkastelua varten olisi pohdittava. Ainakin osa kunnista saattaisi nähdä iän mukaan tehtävän laskennan vaivan arvoisena.

Ulkomaiden kansalaisten äänestysaktiivisuus

Maamme valtakunnallisessa vaalitulostoinnissa erotellaan yhtäältä EU-maiden sekä Norjan ja Islannin ja toisaalta muiden ulkomaan kansalaisten äänestysaktiivisuus. On huomattava, että Suomen kansalaisuuden saaneet syntyjään ulkomaalaiset tilastoidaan samaan ryhmään syntyperäisten Suomen kansalaisten kanssa. Vuoden 2000 kunnallisvaalien äänioikeutetuista runsaat 58 000 oli ulkomaiden kansalaisia. EU-maiden sekä Norjan ja Islannin noin 14 500 kansalaisesta 30 prosenttia käytti tuolloin äänioikeuttaan. Muiden ulkomaiden kansalaisten äänestysaktiivisuus jäi 18 prosenttiin (Tilastokeskus 2001, 14). Syksyn 2004 kunnallisvaaleissa ulkomaalaisten vaaliosallistuminen oli huomattavasti vähäisempää kuin neljä vuotta aiemmin: EU-maiden, Norjan ja Islannin kansalaisten ryhmässä 18 prosenttia ja muiden ulkomaan kansalaisten ryhmässä 14 prosenttia (lähde: Tilastokeskus, vaalitulostot 20.12.2005). Äänioikeutettuja ulkomaalaisia oli 75 000 eli huomattavasti enemmän kuin edellisissä vaaleissa. Tampereen, Turun ja Helsingin vertailu puolestaan osoittaa, että ulkomaalaisten vaaliosallistumisen kunnittaiset vaihtelut ovat huomattavia (Pikkala 2005a, 22).

Useimmissa Suomen kunnissa äänioikeutettujen ulkomaan kansalaisten osuus äänioikeutetuista on toistaiseksi marginaalinen. Usein se on niin pieni, että äänestysaktiivisuustietojen julkisesta esittämisestä on pidättäydyttävä tietosuojasyistä. Ulkomaalaisten äänestysaktiivisuutta koskevan kuntakohtaisen vertailutiedon tarve tulee korostumaan ulkomaalaisväestön lisääntyessä. Kunnissa, joissa ulkomaalaisia äänioikeutettuja on enemmän, saattaa vähemmistön vaisulla vaaliosallistumisella olla myös havaittava vaikutus kunnan kokonaisäänestysaktiivisuuteen. Vuoden 2004 vaaleissa ulkomaan kansalaisten heikko osallistuminen madalsi Helsingin kaupungin kokonaisäänestysaktiivisuutta liki parilla ja Turussa puolellatoista prosenttiyksiköllä (emt.).

Muu poliittinen osallistuminen

Vuosina 1996, 2000 ja 2004 toteutettujen KuntaSuomi 2004 -kuntalaiskyselyiden osana on selvitetty, millä tavoilla kuntalaiset ovat äänestämisen lisäksi pyrkineet vaikuttamaan kunnan päätöksentekoon ja miten he arvioivat vaikuttamistapojen tehokkuutta (Sjöblom 1998, Sjöblom 2002, Sjöblom 2006). Taulukkoon 12.3 on koottu vain ne osallistumistavat, joiden käyttöä koskevat kysymykset ovat olleet mukana kaikissa kolmessa kyselyssä.

Ajallista kehitystä koskevat havainnot ovat mielenkiintoisia. Monien osallistumistapojen käyttö lisääntyi vuodesta 1996 vuoteen 2000. Samaan aikaan usko osallistumiskanavien tehokkuuteen kuitenkin vähentyi selvästi. Esimerkiksi luottamushenkilö- tai viranhaltijakontaktien tehoa vaikuttamisen väylänä epäiltiin huomattavasti aiempaa enemmän (Sjöblom 2002, 82–83). Uuden vuosituhannen puolella muutokset ovat jääneet vähäisemmiksi. Kehitys on ollut lisäksi kahdensuuntaista – joidenkin osallistumismuotojen kohdalla käyttö on hieman vähentynyt, toisten kohdalla hieman lisääntynyt (ks. Sjöblom 2006, nuorten poliittisen osallistumisen kehityksestä ks. Kurikka 2003, 71–74).

Taulukko 12.3.

Eri vaikuttamistapoja käyttäneiden kuntalaisten osuudet (%) vuosina 1996, 2000 ja 2004. Aineisto: KuntaSuomi 2004 -kuntalaistutkimukset (ks. Sjöblom 2006).

	1996	2000	2004
1 Nostanut asioita julkiseen keskusteluun	14	13	13
2 Allekirjoittanut vetoomuksen	25	36	31
3 Tehnyt kuntalaisaloitteen	6	3	3
4 Osallistunut mielenosoitukseen	4	5	4
5 Tehnyt valituksen tai oikaisuvaatimuksen	11	14	13
6 Vaikuttanut järjestöjen/yhdistysten kautta	21	25	27
7 Ottanut yhteyttä kunnallisiin luottamus- henkilöihin	23	32	32
8 Kirjoittanut yleisönosastokirjoituksen	8	10	10
9 Osallistunut osto- tai maksuboikottiin	7	8	7
10 Ottanut yhteyttä kunnan johtavaan viran- haltijaan	20	25	26
11 Osallistunut puoluetoimintaan	9	11	12
(N)	(15190)	(12511- 12748)	(11542- 11797)

Kysymyksen muotoilu: Kunnan päätöksentekoon voidaan vaikuttaa monella tavalla. Oletteko käyttänyt seuraavia vaikuttamistapoja/kanavia? (Merkitkää rasti niiden vaikuttamistapojen kohdalle, joita olette käyttäneet).

Huom. Vuosien 2000 ja 2004 kyselyissä oli erikseen vastausvaihtoehdot ”En ole” ja ”Kyllä”. Vuoden 1996 kyselyssä kunkin vaikuttamistavan kohdalla oli yksi ruutu, johon pyydettiin merkitsemään rasti, jos henkilö oli käyttänyt ko. vaikuttamistapaa. Tästä syystä puuttuvia arvoja ei ole voitu erottaa ei-vastauksista.

Eri osallistumistapojen käytön yleisyys vaihtelee kunnan taustaominaisuuksien mukaan (ks. Sjöblom 1997, 271–273; Sjöblom 2002, 78–79). Kuntakokoryhmittäiset erot ovat paikoin huomattavia, mutta yhteydet ovat erisuuntaisia: toiset osallistumistavat ovat yleisempiä pienissä kunnissa ja toiset suurissa.

Pienten kuntien asukkaat käyttävät kaupunkilaisia ahkerammin vuorovaikutuksellisia kanavia. Suorat yhteydenotot niin luottamushenkilöihin kuin kunnan viranhaltijoihinkin ovat niissä tavallisempia kuin suurissa asutuskeskuksissa. Myös puoluetoimintaan osallistuvia on pienissä kunnissa suhteellisesti enemmän kuin suurissa. Havaintoa vahvistavat niin ikään kuntalaiskyselyihin sisältyvän, järjestöjäsenyyksiin keskittyvän kysymyksen tulokset. Alle 5 500 asukkaan kunnissa 17 prosenttia kyselyyn vastanneista ilmoitti olevansa jäsenenä jossakin poliittisessa järjestössä, kun vastaava osuus yli 20 000 asukkaan kunnissa oli 6 prosenttia (Helander 2002, 105–106).

Suurissa kunnissa käytetään pieniä enemmän joitakin vaikuttamiskanavia, jotka ovat keinoina luonteeltaan protestihenkisempiä tai reaktiivisempia. Tällaisia ovat vetoomusten allekirjoittaminen, osto- ja maksuboikotteihin osallistuminen, mielenosoituksiin osallistuminen sekä yleisönosastokirjoitukset. Vaikuttamistapoja, joiden kohdalla vaihtelu ei ole kuntakokosidonnaista, ovat muun muassa valitusten tai oikaisuvaatimusten tekeminen sekä vaikuttaminen yhdistysten kautta. Niin ikään KuntaSuomi-kuntalaisaineiston järjestöjäsenyyttä ja -aktiivisuutta koskevat tulokset ovat osoittaneet, että kokonaan yhdistyselämän ulkopuolelle jättäytyneiden osuuteen kuntakoolla ei ole juurikaan vaikutusta. Useisiin eri yhdistystyyppisiin kuuluvia on sen sijaan pienissä kunnissa hieman enemmän (emt.104–105; ks. myös Helanderin artikkeli tässä kirjassa).

Kuntalaisten käsitykset kunnallisesta päätöksenteosta

Kun kansalaisilta kysytään, missä määrin he luottavat poliittiseen järjestelmään ja politiikkoihin, on arvioinnin kohteena yleensä valtakunnan tason politiikka. Borg (1998, 95–96) on havainnut, että omia kunnallispolitiikkoja ei kuitenkaan arvostella yhtä kovalla kädellä kuin valtakunnan politiikkoja. Erityisen selvä kunta- ja valtakunnan tasoa koskevien näkemysten välinen ero on pienissä kunnissa. Myös Tanskassa on voitu todeta, että luottamus paikalliseen politiikkaan on vahvempaa kuin valtakunnan politiikkaan (Levinsen 2003, 154–156).

KuntaSuomi-kuntalaiskyselyissä on seurattu kuntalaisten asennoitumista kunnalliseen päätöksentekoon kolmen perättäisen valtuustokauden aikana. Vieraantuneisuuden eri ulottuvuuksia on mitattu patteristolla, johon sisältyy useita väittämiä. Kuntalaistutkimusten raportoinnissa niitä on tarkasteltu sekä erikseen että yhdistettynä kiinnittyneisyyttä vs. vieraantuneisuutta kuvaavaksi summamuuttujaksi (Pekola-Sjöblom 1998, Pekola-Sjöblom 2002, Pekola-Sjöblom 2006). Useimpien väittämien kohdalla asteikon epäluottamuksesta viestittävät arvot ovat keränneet enemmän vastauksia kuin kiinnittyneisyydestä kertovat arvot. Kuntalaiskyselyihin vastanneiden suuri enemmistö on sitä mieltä, että kunnan asioiden hoidossa on huomattavasti parantamisen varaa. Monet katsovat myös, että vaaleilla valitut valtuutetut menettävät pian kosketuksensa äänestäjiin tai että puolueet ovat kiinnostuneita vain ihmisten antamista äänistä, eivät heidän mielipiteistään. Kehityksen suunta

on kuitenkin syytä panna merkillle: kuntalaisten kriittisyys on tutkimuskauden kuluessa vähentynyt.

Taulukko 12.4.

Kuntalaisten asennoituminen vieraantumista vs. kiinnittyneisyyttä kuvaaviin väittämiin vuosina 1996, 2000 ja 2004. Samaa mieltä olevien osuus (%). Aineisto: KuntaSuomi 2004 -kuntalaistutkimukset (ks. Pekola-Sjöblom 2006).

	1996	2000	2004
Minulla ei ole mitään sanomista siihen, mitä kunta päättää ja tekee	31	26	24
Kunnallispolitiikka on niin monimutkaista, että en aina ymmärrä mitä on tekeillä	45	42	36
Kunnan viranhaltijoita pitää lähestyä 'lakki kourassa'	30	27	26
Kunnan viranomaiset eivät paljon välitä siitä, mitä ihmiset ajattelevat	44	40	32
Puolueet ovat kiinnostuneista vain ihmisten antamista äänistä, eivät heidän mielipiteistään	54	48	40
Kaiken kaikkiaan kunnallinen päätöksenteko on oikeudenmukaista ja se kohtelee tasavertaisesti eri väestöryhmiä	21	20	17
Uskon kunnan luottamushenkilöiden ajavan vilpittömästi kunnan parasta	32	30	29
Todellista päätösvaltaa kunnassa käyttävät viranhaltijat, eivät luottamushenkilöt	52	49	44
Kunnan asioiden hoidossa on huomattavaa parantamisen varaa	69	65	63
Vaaleilla valitsemamme kunnanvaltuutetut menettävät yleensä pian kosketuksen äänestäjiin	49	48	42
(N vähintään)	(14282)	(13048)	(12065)

Kysymyksen muotoilu: Mitä mieltä olette seuraavista oman asuinkuntanne päätöksentekoa koskevista väittämistä? Arvioikaa väittämiä asteikolla 1 (täysin eri mieltä) – 5 (täysin samaa mieltä).

Monet yksilöominaisuudet, varsinkin koulutus, äidinkieli ja ammattiasema, vaikuttavat siihen, miten vahvasti henkilö on kuntaansa kiinnittynyt. Vähiten vieraantuneita on korkeasti koulutettujen, ruotsinkielisten sekä maanviljelijäammattissa tai johtavassa asemassa toimivien joukossa (Pekola-Sjöblom 2002, 134–135). Vastausjakaumien tarkastelu kuntakokoluokittain on kaikkina vuosina osoittanut, että myönteisimpiä arvioita kunnan päätöksenteosta esittävät kaikkein pienimpien, alle 3000 asukkaan kuntien vastaajat. Monien,

joskaan ei kaikkien, väittämien kohdalla kriittisyys lisääntyy kuntakoon kasvaessa. Kun vieraantumista kuvaavaa muuttujaa tarkastellaan yksilöpohjaisen aineiston sijaan aggregoituna 47 kuntaan, ei kunnan asukasluvun ja kuntalaisten vieraantuneisuuden välinen korrelaatio ole merkitsevä. Vieraantuneisuuden asteen vaihtelut näyttävät ylipäättään olevan irtautumassa rakenteellisten tekijöiden vaikutuksista (Pekola-Sjöblom 2006).

Kuntien välillä on kuitenkin selviä eroja. Joissakin kunnissa päätöksentekokoneistoon luotetaan, joissakin kuntalaisten epäluulo on taas ilmeistä. Kuntakohtaiset tulokset eivät myöskään heittelehdi laidasta toiseen eri tutkimusvuosina, vaan niitä leimaa pysyvyys. Jos kunta sai vuonna 1996 kuntalaisiltaan keskimääräistä paremman arvosanan, toistuu se todennäköisesti myös myöhemmillä tutkimuskierroksilla. Kunnissa, joissa päätöksentekijöihin suhtaudutaan epäillen, ollaan taipuvaisia arvioimaan myös kunnan tarjoamia palveluja kriittisemmin. Vuoden 1996 kuntalaistutkimus osoitti, että kuntalaisten luottamus kuntansa päätöksentekoon heijastuu vaaliosallistumiseen: mitä vahvempaa on kiinnittymisen omaan kuntaan, sitä vilkkaammin kunnassa äänestetään. Suurempi tyytymättömyys kunnallispolitiikkoihin ei houkutellut kuntalaisia urnille päättäjiä vaihtamaan vaan tyytymättömyys päinvastoin passivoi. Sama ilmiö toistui myös vuoden 2000 vaaleissa. Vuoden 2004 syksyn kunnallisvaaleissa yhteys näyttää sen sijaan lähes katkenneen.

Luottamuselimet ja luottamustoimet

Kunnallisten luottamustointien ja -elinten määrää vähennettiin vapaakuntakokeilun myötä 1980- ja 90-lukujen taitteessa. Vuonna 1989 alkaneella valtuustokaudella manner-Suomen kunnissa oli noin 5800 lautakuntaa. Neljä vuotta myöhemmin määrä oli enää 3100. Tämän jälkeenkin on tapahtunut laskua, mutta se on huomattavasti hidastunut. Vuonna 2001 lautakuntien kokonaismääräksi kirjattiin 2500 (Pekola-Sjöblom 2003, 110). Reilusti yli puolet lautakunnista on joka tapauksessa siirtynyt 1980-luvun lopun jälkeen historiaan. Samaan aikaan myös lautakuntien jäsenmäärät ovat pudonneet 38 000:sta vajaaseen 20 000:een (emt. 116). Prosentuaalisesti jäsenmäärä on siis laskenut vähemmän kuin lautakuntien määrä.

Niin lautakuntien kuin lautakuntajäsentenkin lukumäärät perustuvat tietoihin, joita Kuntaliitto kerää kunnista aina uuden valtuustokauden alkaessa. Lain vaatimat vaali- ja tarkas-

tuslautakunnat eivät sisälly edellä mainittuihin lukuihin. Tässä yhteydessä on paikallaan korostaa, että luottamuselinorganisaation kuvaaminen ei ole aivan niin yksiselitteistä, kuin voisi kuvitella. Tilastokeskuksen kuntien toimintatilaston mukaan manner-Suomen kunnissa oli vuonna 2001 runsaat 7500 luottamustoimielintä. Toimielin on käsitteenä laajempi kuin lautakunta. Luottamuselinorganisaatiosta puhuttaessa käsitteiden täsmentäminen on tärkeää.

Kuntien lautakuntaratkaisut vaihtelevat. Valtuustokaudella 2001–2004 lautakuntien määrä vaihteli Kuntaliiton tietojen mukaan kahdesta kahdeksaantoista. Yleensä lautakuntien määrä kasvaa kuntakoon kasvaessa, mutta myös huomattavat kuntakokoluokkien sisäiset vaihtelut ovat tavallisia. Sekä suurta että pientä luottamuselinorganisaatiota perustellaan demokratialähtökohdilla. Luottamuselinten ja -henkilöiden suuri määrä voidaan nähdä arvokkaana, koska sen mukana kuntalaisten kontaktipinta kuntaorganisaatioon on laaja. Toisaalta pienen ja tiiviin organisaatorakenteen – varsinkin valtuutettujen roolia korostavaan ns. valiokuntamalliin yhdistettynä – voidaan nähdä lisäävän läpinäkyvyyttä, antavan vallalle ja vastuulle kasvot ja siten helpottavan demokraattista kontrollia (valtuutettujen osuuden kehityksestä kunnanhallituksissa ja lautakunnissa, ks. Pikkala 2005b, 26–27).

Alle neljännes kuntien luottamushenkilöistä olisi valmis karsimaan lautakuntien määrää edelleen. Penseimpiä ajatukselle ollaan kunnissa, joissa toimielinorganisaatio on jo nyt suppea. Viranhaltijajohdolle ajatus luottamustoimien vähentämisestä ei ole yhtä epämieluisa kuin poliitikoille (Pikkala 2005b, 120–121). Kunnallisalan kehittämissäätöön tuoreen mielipidemittauksen mukaan puolet kansalaisista kannattaa ja puolet vastustaa kunnallisten luottamustehtävien määrän lisäämistä. Kunnanjohtajat puolestaan torjuvat ajatuksen liki yksimielisesti (KAKS 2005, 13–14). Pohjoismaisen ministerineuvoston demokratia-toimikunta toivoo raportissaan, että kunnalliset luottamustehtävät nähtäisiin jälleen demokratiaan kouliutumisen väylänä ja ehdottaa, että luottamushenkilöiden määrää kasvatettaisiin pikemminkin kuin karsittaisiin (Nordisk ministerråd 2004, 57–59). Samaa ehdotettiin jo muutamia vuosia sitten Ruotsin hallituksen esityksessä ”Demokrati för det nya seklet” (Reg.prop. 2001).

Edustuksellisen demokratian vetovoima

Kansalaisten kiinnostuksen kunnallisissa luottamustehtävissä toimimista kohtaan on havaittu olevan jokseenkin laimeaa (ks. esim. KAKS 2000, KAKS 2004). Edustuksellisen demokratian toimivuuden kannalta on tärkeää, että kuntalaisilla on aitoa halua asettua vaaleissa ehdolle ja kilpailla luottamustehtävistä. Seuraavassa edustuksellisen demokratian vetovoimaa ja sen kehitystä kuvataan tarkastelemalla yhtäältä kunnallisvaalien ehdokasmäärien kehitystä ja toisaalta luottamustehtäviä jo hoitavien kiinnostusta jatkaa tehtäväsään.

Ehdokasmäärä kunnallisvaaleissa

Kunnallisvaalien ehdokasmäärät ovat 1980-luvun lopulta alkaen pudonneet vaali vaalilta (ks. myös Hellstenin artikkeli). Taulukossa 12.5 asiaa tarkastellaan parin viime vuosikymmenen ajalta. Vuoden 1996 kohdalla havaittavaa ehdokasmäärän vähenemistä saattaa osaltaan selittää lainsäädännön muuttuminen: puolue tai lista sai asettaa ehdokkaita puolitoistakertaisen määrän valtuustokokoon nähden, kun maksimi oli siihen saakka ollut kaksinkertainen suhteessa valtuutettujen määrään. Vuoden 2004 vaaleissa lasku taittui koko maan tasolla, mutta silti puolessa kunnista ehdokaslukumäärien erotus suhteessa edellisvaaleihin oli miinusmerkinen. Kaikkiaan 11 966 valtuustopaikasta kilpaili 39 906 ehdokasta.

Kuntakohtaiset erot niin ehdokkaita asettavien ryhmien kuin ehdokkaidenkin määrässä ovat merkittäviä. Suurissa kunnissa ehdokkaita asettavia ryhmiä on paljon, pienimmissä äänestäjille on usein tarjolla ehdokkaita vain muutamasta ryhmästä. Kodisjoella ja Velkulla vuoden 2004 vaalit käytiin kokonaan ilman puoluetunnuksia. Toisessa ehdokkaita oli yksi ja toisessa kaksi enemmän kuin valtuustopaikkoja. Toisessa ääripäässä on Helsinki, jossa ehdokkaita asetettiin 11-kertainen määrä verrattuna valtuustopaikkojen määrään.

*Taulukko 12.5.
Ehdokkaiden ja valittujen lukumäärä.*

Vaalivuosi	Ehdokkaita	Valittuja	Ehdok./valittuja
1984	64 878	12 881	5,0
1988	63 642	12 842	5,0
1992	52 712	12 571	4,2
1996	43 104	12 482	3,5
2000	39 744	12 278	3,2
2004	39 906	11 966	3,3

Lähde: Tilastokeskus

Luottamushenkilöiden halu jatkaa tehtävässään

KuntaSuomi-päättäjäkyselyissä on jokaisella tutkimuskierroksella vuosina 1995, 1999 ja 2003 tiedusteltu luottamushenkilöiden halua asettua ehdokkaaksi tulevissa kunnallisvaaleissa ja toisaalta halua ottaa vastaan muu luottamustehtävä. Tutkimukset on tehty noin vuotta ennen kunnallisvaaleja. Taulukossa 12.6 tarkastellaan erikseen valtuutettuja ja luottamushenkilöitä, jotka toimivat hallituksessa tai lautakunnassa, mutta eivät valtuustossa.

Taulukko 12.6.

Luottamushenkilöiden halukkuus asettua a) kunnallisvaaliehdokkaaksi seuraavissa vaaleissa ja b) muihin luottamustehtäviin seuraavalla toimikaudella. Kyllä-vastausten osuus (%) 1995, 1999 ja 2003. Aineisto: KuntaSuomi 2004 -päättäjäkyselyt.

	a) kunnallisvaaliehdokkaaksi			b) muihin luottamustehtäviin		
	1995	1999	2003	1995	1999	2003
Valtuutetut	29	30	30	39	38	39
Muut luottamushenkilöt	20	21	24	40	40	40
(N yhteensä)	(2082)	(1998)	(1765)	(2077)	(1998)	(1770)

Kysymysten muotoilu:

a) Asetuttko pyydetessä kunnallisvaaliehdokkaaksi seuraavissa vaaleissa? Ei/ehkä/kyllä

b) Asetuttko pyydetessä käytettäväksi, kun seuraava valtuusto valitsee edustajia kunnallisiin luottamustehtäviin? Ei/ehkä/kyllä.

Vain alle kolmannes valtuutetuista on vastannut selkeästi pyrkivänsä uudelle kaudelle. Luottamustehtävää ilman valtuutetun statusta hoitaville ehdokkuus maistuu vieläkin huonommin. Molemmissa ryhmissä tosin ehdokkuudestaan epävarmojen eli ehkä-vastauksen antaneita on suhteellisen paljon. Kaikilla tutkimuskierroksilla on voitu todeta, että muut

luottamustehtävät houkuttelevat sekä valtuutettuja että muita luottamushenkilöitä selvästi enemmän kuin pyrkiminen valtuustoon, joka edellyttää asettumista valitsijoiden arvioitavaksi.

Kunnallisvaalien vaalitietojärjestelmään, ns. ehdokasrekisteriin, sisältyy tieto siitä, onko ehdokas istuva valtuutettu. Valtuustotyöstä luopuvien osuus voidaan selvittää suhteuttamalla valtuustoon kuuluvien ehdokkaiden lukumäärä kaikkien valtuutettujen lukumäärään. Kuten taulukko 12.7 osoittaa, ovat luopujien osuudet koko maan tasolla pysytelleet sitkeästi kolmenkymmenen prosentin tuntumassa.

Taulukko 12.7.

Niiden valtuutettujen osuus (%), jotka eivät asettuneet ehdokkaaksi kunnallisvaaleissa.

Valtuutettuja		Istuvia valtuutettuja kunnallisvaaliehdokkaina		Luopujien osuus %
Vaalikausi	Lkm	Vaalivuosi	Lkm	
1993–1996	12 571	1996	8887	29,3
1997–2000	12 482	2000	8694	30,3
2001–2004	12 278	2004	8670	29,4

Lähde: Oikeusministeriö, vaalitietojärjestelmä (ns. ehdokasrekisteri)

Luopujaosuuksien kuntakohtaiset erot ovat huomattavia. Vuoden 2004 kunnallisvaaleissa määrä vaihteli yhdestä luopujasta reilusti yli puoleen valtuutetuista. Kuntakoryhmittäisten keskiarvojen vertailu osoittaa, että suuret luopujaosuudet ovat tyypillisiä nimenomaan pienille kunnille. Alle neljäntuhannen asukkaan kunnissa noin kolmannes valtuutetuista luopuu, mutta suurimmissa kaupungissa valtuuston vapaaehtoisesti jättäviä on keskimäärin vain viidenneksen verran (taulukko 12.8). Asukasluvun mukaan muodostettujen luokkien sisäinen hajonta on kuitenkin suurta. Kuntakoon ja luopujaosuuden välinen suora korrelaatio ei nousekaan kovin suureksi. Kokoryhmästä riippumatta istuvien valtuutettujen oma päätös jättäytyä valtuustosta selittää suuremman osan valtuuston henkilövaihtuvuudesta kuin äänestäjien valinnat. Vuonna 2004 neljä viidestä uudelleen ehdolle asettuneesta valtuutetusta valittiin jatkoon. Ilman istuvan valtuutetun etulyöntiasemaa valtuustopaikkaa tavoittelevista vain 16 prosenttia tuli valituksi.

Taulukko 12.8.

a) Edellisen kauden valtuutetut (%), jotka eivät ehdokkaana 2004 ja b) 2004 valtuustoon valitut, jotka eivät olleet valtuustossa edellisellä kaudella (%).

Asukasluku v. 2004	a) Edellisen kauden valtuutetuista luopui (%)	b) Valtuustoon valituista uusia (%)
Enintään 2 000	35	47
2 001–4 000	31	44
4 001–8 000	28	42
8 001–15 000	27	41
15 001–30 000	21	37
30 001–60 000	23	38
60 001–120 000	21	35
Yli 120 000	18	34
KOKO MAA	29	41

Lähde: Oikeusministeriö, vaalitietojärjestelmä (ns. ehdokasrekisteri)

Suuri luopujien osuus ei automaattisesti ole osoitus kunnallisen demokratian ja päätöksenteon ongelmista. Edustuksellisen demokratian tilan kannalta keskeisiä ovat ne syyt, jotka ovat johtaneet luopumispäätökseen. Huoleen on aihetta varsinkin silloin, jos luopumisen taustalla on turhautumista ja voimattomuuden tunnetta. Syitä on kartoitettu vuosina 1996 ja 2004 luopujille suunnatulla kyselyllä. Otoksena olivat KuntaSuomi-tutkimuskuntien valtuutetut, jotka eivät asettuneet ehdokkaaksi mahdollista uudelleenvalintaa varten.

Vuoden 1996 kysely osoitti, etteivät turhautuminen ja vaikutusvallan vähyys olleet kaikkein näkyvimpiä luopumisen syitä. Pitkän kokemuksen ja/tai iän mukanaan tuoma tunne siitä, että on jo tehnyt oman osansa kunnallispolitiikassa, samoin kuin yksityiselämään liittyvät tekijät, nousivat vähintään yhtä tärkeiksi luopumISRatkaisun selittäjiksi (Pikkala 1998). Vuonna 2004 valtuustotyöstä luopuvien arviot kunnallispolitiikassa toimimisesta ovat kaiken kaikkiaan positiivisempia kuin kaksi vaalikautta aiemmin. Esimerkiksi väittämään ”Minulla ei ole vaikutusvaltaa valtuustossa” myönteisesti vastanneiden osuus oli pudonnut runsaasta viidenneksestä 11 prosenttiin. Muutenkin turhautumisesta kielivien vastausten osuus on vähentynyt. Toisaalta aiempaa useammat kokevat, että luottamustehävä vie liiaksi aikaa perheeltä tai ansiotyöltä — tai molemmilta (Pikkala 2006). Taulukon 12.9 on koottu kaikkiaan liki 30 väittämästä vain ne, jotka ovat keränneet eniten samaa mieltä -vastauksia.

Taulukko 12.9.

Suhtautuminen luopumisen syitä koskeviin väittämiin. Samaa mieltä olevien osuus (%) 1996 ja 2004. Aineisto: Valtuustojen luopujakyselyt, Åbo Akademi (Pikkala 2006).

	1996	2004
Olen ollut mukana riittävän kauan	53	57
Henkilökohtaiset olosuhteeni ovat muuttuneet (uusi työ tms.)	32	34
Kuntaa johtaa pieni klikki	34	33
Valtuustojäsenyys vie liiaksi aikaa perhe-elämältä	20	26
Valtuustojäsenyys vie liiaksi aikaa ansiotyöltä	19	26
Valtuustojäsenyys vie liiaksi aikaa vapaa-ajan harrastuksilta	21	24
Muut kunnan elimet ”ajavat valtuuston yli”	30	23
Kunnan johtavat viranhaltijat ”ajavat valtuuston yli”	28	22
Olen liian vanha asettumaan ehdokkaaksi	23	20
Puolueeni johtaa pieni klikki	22	17
Minulla ei ole vaikutusvaltaa valtuustossa	22	11
(N)	(288-309)	(227-235)

Luottamushenkilöjärjestelmän edustavuus

Kansalaisten edustajat eivät ole kansa pienoiskoossa. Sukupuoli, ikä ja yhteiskunnalliset tai taloudelliset resurssit vaikuttavat siihen, ketkä valikoituvat ehdokkaaksi ja siitä edelleen edustajiksi. Näin on myös kunnallisvaaleissa.

Tilastokeskuksen [www-sivuilta \(http://www.stat.fi/vaalit\)](http://www.stat.fi/vaalit) löytyvä, vuoden 2000 kunnallisvaaleja koskeva katsaus osoittaa, että ehdokkaat ovat selvästi korkeammin koulutettuja kuin äänioikeutetut, ja valtuustoon valitut ovat korkeammin koulutettuja kuin ehdokkaat keskimäärin. Korkeakoulututkinnon suorittaneiden osuus oli kaikilla äänioikeutetuilla 10 %, ehdokkailla 18 % ja valituilla 23 %. Vaaliprosessi suosii työssäkäyviä. Äänioikeutetuista 52 % oli työllisiä, kun osuus ehdokkailla oli 75 % ja valituilla 84 %. Koulutustason ja työmarkkina-aseman erot heijastuvat tuloihin: tulotaso kohoaa, kun siirrytään äänioikeutetuista ehdokkaihin ja edelleen valittuihin. Myös perheellisyys on vaaleissa valttia. Vuoden 2000 kunnallisvaaliehdokkaista 52 prosenttia eli samassa taloudessa aviopuolison ja lasten kanssa. Valituilla vastaava osuus oli 61 prosenttia. Äänioikeutetuista ryhmään kuuluu vain kolmannes. Edellä kuvattu analyysi edellyttää koulutusta, pääasiallista toimin-

taa, perheasemaa ja verotettavia tuloja koskevien tietojen yhdistämistä ehdokkuutta ja vaalimenestystä koskeviin yksilötietoihin. Tietosuojasyistä niiden esittäminen kuntakohtaisesti ei liene mahdollista.

Rekrytoitumisen kuvaaminen sukupuolen ja iän mukaan voidaan sen sijaan olemassa olevien aineistojen pohjalta ulottaa kaikkiin kuntiin. Naisten valikoitumista ehdokkaiksi ja valtuutetuiksi käsitellään toisaalla tässä kirjassa demokratiaa ja tasa-arvoa koskevassa luvussa. Keskityn tässä siksi ikäryhmittäiseen tarkasteluun. Mainittakoon, että YLEn kunnallisvaalisivustolta oli 2004 vaalien yhteydessä saatavissa kuntakohtaisia tietoja ehdokkaiden ja valittujen jakautumisesta eri ikäryhmiin. Sivusto kuitenkin poistettiin verkosta melko pian vaalien jälkeen. Tilastokeskuksen tilastotarjontaan vastaava tieto ei sisälly, eikä sitä tällä hetkellä ole saatavissa julkislähteistä.

Koko maan tasolla vuonna 2004 valtuustoon valittujen keski-ikä oli 48,4, vuoden korkeampi kuin edellisissä vaaleissa. Sekä nuorten että varttuneempien ikäluokat ovat kunnanvaltuustoissa aliedustettuja. Maan liki 12 000 valtuutetusta vain runsaat 250 oli valituksi tullessaan alle 25-vuotiaita. Kun nostetaan ikäraja ja tarkastellaan alle 30-vuotiaita, kohoaa nuorten ehdokasosuus 11 prosenttiin. Nuorten kohdalla valintaseula on keskimääräistä tiukempi: valtuustopaikan saaneista alle 30-vuotiaita oli vain kuusi prosenttia. Osuus on samaa luokkaa kuin kaksissa aiemmissakin vaaleissa (ks. taulukko 12.10). Alle 30-vuotiaista, vuonna 2004 valtuustoon valituista liki puolet (47 %) oli naisia. Yli 65-vuotiaiden osuus niin ehdokaskunnasta kuin valituistakin oli vielä vuoden 1996 vaaleissa vaatimaton. Ikäihmisten osuus ehdokkaista on vuonna 2004 kaksinkertainen verrattuna kaksi vaalikautta aiempaan lukuun. Valittujen joukossa 65 vuotta täyttäneiden osuus on noussut runsaasta kahdesta prosentista liki kuuteen. Selvä enemmistö (78 %) ikäryhmään kuuluvista valtuutetuista on miehiä.

Taulukko 12.10.

Alle 30-vuotiaiden ja 65 täyttäneiden osuus ehdokkaista ja valituista vuosien 1996–2004 kunnallisvaaleissa.

		18–29-vuotiaita, %	65 täyttäneitä, %
1996	Ehdokkaista	10,1	3,9
	Valituista	5,5	3,0
2000	Ehdokkaista	10,4	4,7
	Valituista	5,6	3,9
2004	Ehdokkaista	11,3	6,4
	Valituista	5,9	5,7

Lähde: Oikeusministeriö, vaalitietojärjestelmä (ns. ehdokasrekisteri)

Niin naisten kuin nuortenkin rekrytoitumisen kohdalla kuntien väliset erot ovat selviä. Naisedustuksen suuruus vaihtelee seitsemästä prosentista naisenemmistöön, vaikka hajonta kokonaisuudessaan on vaali vaalilta hiljalleen vähentynyt. Naisten osuuden vaihtelu oli vielä 1990-luvulla melko selvästi sidoksissa kunnan ominaisuuksiin: naisvaltuutettuja oli suhteellisesti sitä enemmän, mitä kaupunkimaisempi kunta oli kyseessä. Yhteys on vieläkin todettavissa, mutta se on olennaisesti heikentynyt (vrt. Pikkala 1997, 361).

Ikäluokkien valtuustoedustusta koskeva vertailu osoittaa, että joka viidennessä kunnassa valittiin vuoden 2004 vaaleissa valtuusto, jossa ei ollut ensimmäistäkään alle kolmekymppisten edustajaa. Ikäryhmien edustus ei kovin merkittävästi vaihtele kuntakoon mukaan. Kaikkein pienimmissä, korkeintaan muutaman tuhannen asukkaan kunnissa ja toisaalta suurimmissa kaupungeissa nuoria valtuutettuja on hieman keskimääräistä enemmän. Maa-seutukuntien valtuustot eivät ole ikärakenteeltaan keskimääräistä harmaampia. Toisaalta, joka neljännessä kunnassa kaikki vuonna 2004 valtuustoon valitut olivat alle 66-vuotiaita. Käytettävissäni ei ole ollut äänioikeutettujen ikäjakaumia koskevia tietoja. Edustavuustarkastelu jää siltä osin puolinaiseksi.

Edustavuuden toteutumista ja rekrytoitumisen mekanismeja on tutkittu myös KuntaSuomi-tutkimuskokonaisuuteen kuuluvissa ehdokaskyselyissä. Yksi keskeisistä havainnoista on koskenut yhdistystoiminnan merkitystä rekrytoitumiselle. Aktiivinen osallistuminen järjestöelämäänsä tasoittaa tietä valtuustoon (ks. Kuitunen 1999; Kuitunen 2000; myös Helander 2003, joissa tarkastellaan sosiaalisen edustavuuden toteutumisen ohella myös mielipide-edustavuutta).

Tässä yhteydessä on paikallaan kiinnittää huomiota myös siihen, että kuntien luottamuselinhallinto on pysynyt vahvasti perinteisten puolueiden käsissä, vaikka kansalaisten ylivoimainen enemmistö ei osallistu puolueiden toimintaan. Sitoutumattomien ryhmien edustajien valtuusto-osuus ei ole tutkimuskauden aikana lisääntynyt. Ehdokas- kuin valtuustopaikkaosuudetkin ovat pysytelleet 3–4 prosentin tuntumassa. Suuria ja vakiintuneitakin sitoutumattomien ryhmiä on, mutta ne ovat luonteeltaan paikallisia.

Luottamushenkilöiden vaikutusvalta

Edustuksellisen demokratian toimivuuden kannalta on ensiarvoisen tärkeää, että kuntalaisten edustajikseen valitsemilla luottamushenkilöillä on todelliset mahdollisuudet vaikuttaa tehtäviin päätöksiin. Kysymystä siitä, millä toimijoilla kunnissa on valtaa, on lähestytty yleensä arviomenetelmällä: erilaisia vastaajaryhmiä on pyydetty nimeämään, millä taholla valta niiden mielestä kunnassa on. Esimerkiksi Kunnallisalan kehittämissäätiön ilmapuntareissa on käytetty tämän tyyppistä kysymyksenasettelua (esim. KAKS 2000, 70–72; KAKS 2005, 14–15, ks. myös Borg 1998, 86–88; Ruostetsaari & Holttinen 2001, 22–31).

KuntaSuomi 2004 -luottamushenkilö- ja viranhaltijakyselyissä vaikutusvaltaa on kartoitettu vastaajan omaa, subjektiivista vaikutusvallan kokemusta koskevan kysymysparin avulla. Yhtäältä on tiedusteltu, kuinka moneen kysymykseen vastaaja on pyrkinyt vaikuttamaan. Toisaalta on kysytty, miten menestyksekkäs hän on vaikuttamispyrkimyksissään ollut. Kankeahkosta muotoilustaan huolimatta kysymys on ollut toimiva. Koska kohdejoukkoon kuuluvat sekä keskeiset viranhaltijat (kunnanjohtajat, lautakuntien esittelijät ja muut kunnan johtoryhmään kuuluvat) sekä eri luottamushenkilöryhmät (hallitus, valtuusto ja lautakunnat), antaa aseman mukainen tarkastelu hyvän kuvan ryhmien välisistä eroista. (Taulukko 12.11.)

Taulukko 12.11.

Viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden arviot omien vaikuttamispyrkimystensä laajuudesta ja niissä menestymisestä vuosina 1995, 1999 ja 2003. Aineisto: KuntaSuomi 2004 -päättäjäkyselyt.

	a) Pyrkinyt vaikuttamaan moniin kysymyksiin (%)			b) Ollut tuloksellinen vaikuttamispyrkimyksissä (%)		
	1995	1999	2003	1995	1999	2003
Viranhaltija	55	53	56	57	55	54
Hallitus (+valt./ltk.)	70	78	72	44	56	52
Valtuusto (+ltk.)	48	56	59	36	42	41
Vain lautakunta	35	36	36	27	33	32
(N)	(2483)	(2412)	(2123)	(2472)	(2409)	(2142)

Kysymyksen muotoilu:

a). Miten moneen kysymykseen pyritte itse luottamushenkilönä ja/tai viranhaltijana vaikuttamaan? 1 = vain joihinkin kysymyksiin – 5 = moniin kysymyksiin

b). Miten tuloksellinen olette vaikuttamispyrkimyksissänne? 1 = en juurikaan tuloksellinen – 5 = hyvin tuloksellinen.

Vuonna 1995, ensimmäisen päättäjäkyselyn aikaan, elettiin vielä laman jälkimainingeissa. Pahin aallonpohja oli jo ohitettu, mutta valtuustokauden aikana oli jouduttu supistamaan henkilöstöä ja karsimaan menoja kovalla kädellä. Subjektiiivista vaikutusvallan kokemusta koskevat tulokset kertoivat tuolloin viranhaltijoiden korostuneesta asemasta kunnan päätöksenteossa. Kaikki luottamushenkilökategoriat jäivät jälkeen viranhaltijoista. Vaalikautta myöhemmin luottamushenkilöiden asema näytti jonkin verran vahvistuneen. Varsinkin kunnanhallitusten jäsenten arviot omasta tuloksellisuudestaan kohenivat. Vuoden 2003 tulokset eivät muuttaneet tätä kuvaa. Hierarkia on silti edelleen selkeä. Kärjessä ovat viranhaltijat ja hallituksen jäsenet, perässä seuraavat rivivaltuutetut ja lautakuntaväki. Ylimmän johtoportaan, kunnanjohtajien sekä hallitusten ja valtuustojen puheenjohtajien vertailu vahvistaa kunnan ykkösjohtajan vankan valta-aseman (Pikkala 2005b, 37–43).

Positiivisista signaaleista huolimatta on selvää, että luottamushenkilöiden vaikutusmahdollisuuksissa on runsaasti toivomisen varaa. On kuitenkin syytä kiinnittää huomiota siihen, että aktiivisuus palkitaan: mitä laajemmin luottamushenkilö käyttää eri vaikuttamistapoja ja -kanavia ja mitä tiheämpi hänen vuorovaikutusverkostonsa on, sitä paremmin hän kokee menestyvänsä vaikuttamispyrkimyksissään. Tunne omasta vaikutusvallasta voimistuu myös luottamustehtäväkokemuksen karttuessa. Ne, jotka osallistuvat aktiivisesti

puolue toiminnan eri muotoihin, arvioivat vaikutusvaltansa suuremmiksi kuin puolueeseensa löyhemmin kiinnittyneet. Päätöksenteossa hallitsevaan enemmistöön kuuluvien puolueiden edustajat näkevät henkilökohtaisen valtansa vahvempana kuin vähemmistöön jäävät. Kuntakontekstikin vaikuttaa. Vaikuttamispyrkimyksissään onnistuneita on suurissa kunnissa jonkin verran enemmän kuin pienissä. Kunnan taloudellisella tilanteella ei sen sijaan ole vaikutusta, ahdingossa elävien kuntien päättäjät eivät ole sen turhautuneempia kuin paremmin pärjäävien kuntien vastaajat (emt. 42–43).

Vuoden 2003 kyselyssä tarkasteltiin päättäjien vaikutusvallan kokemusta myös asiakokonaisuuksittain. Kysymyksessä luetellut asiat ovat jaoteltavissa kunnan sisäisiin ja ulkoisiin asioihin. Suuri osa luottamushenkilöistä kokee, ettei pysty juurikaan vaikuttamaan siihen osaan kunnan toiminnasta, joka tapahtuu seutukunnallisesti, maakunnallisesti ja kuntayhtymissä. Vaikutusmahdollisuudet kunnan sisäisiin asioihin, kuten esimerkiksi omaan palvelutuotantoon, budjettiin ja kaavoitusasioihin, eivät nekään ole parhaalla mahdollisella tasolla, mutta kuitenkin selvästi paremmat kuin ulkosuhteiden hoidossa (Sandberg 2005a, Sandberg 2005b). Tyytymättömyys omiin vaikutusmahdollisuuksiin kuntien yhteistyön piiriin kuuluvissa kysymyksissä ei kuitenkaan lisää muutoshalukkuutta – kuten kuntaliitosten kannatusta tai valmiutta olemassa olevien kuntayhtymien purkamiseen tai yhdistämiseen. Sandberg (emt.) jakaa kuntien päättäjät kahteen pääryhmään, ulospäin suuntautuneisiin ja sisäänpäin suuntautuneisiin. Ulospäin suuntautuneet näkevät kunnan osana suurempaa alueellista kokonaisuutta, sisäänpäin suuntautuneet kokevat oman kunnan tärkeimmäksi pelikentäksi. Näiden kahden ryhmän välinen jako on voimakkain eniten kuntayhteistyöstä riippuvissa pienkunnissa.

Kunnallinen päätöksentekokulttuuri

Voidaan ajatella, että edustuksellinen demokratia kangertelee myös silloin, kun ilmapiirin tulehtuminen tai toimijoiden keskinäinen kyräily haittaa asioiden järkevää hoitamista. KuntaSuomi -päättäjäkyselyt osoittavat, että arviot kunnan sisäisestä ilmapiiristä ovat hienoisesti kallellaan yhteistyöhakuiseseen suuntaan. Ristiriidat ovat 1990-luvun lopun tilanteeseen verrattuna kaikilla osa-alueilla vähentyneet. Kohtuullinen keskiarvo peittää kuitenkin alleen huomattavia paikallisia eroja. Joissakin kunnissa viranhaltija- ja luottamuselinjoh-

don väliset suhteet tai puolueiden väliset suhteet ovat selvästi tulehtuneita, joissakin taas päättäjät ovat yksituumaisesti sitä mieltä, että asiat hoituvat hyvän yhteistyön hengessä.

Kuntatasolla arviot kunnan ilmapiiristä ovat luonteeltaan melko pysyviä: riitaiset kunnat yleensä myös pysyvät riitaisina. Pysyvyyden vuoksi voimme puhua kunnallisista päätöksentekokulttuureista. Joissakin tutkimuskunnissa on toki tapahtunut myös heilahduksia. Niille löytyy useimmiten looginen selitys. Tunteita voivat kuumentaa esimerkiksi kuntaliitoshankkeet, talouden kriisiytyminen tai pelkkä huono henkilökemia. Ilmapiirin äkillinen tulehtuminen on todennäköisempää suhteellisen pienissä kunnissa, joiden tiiviissä organisaatiossa konfliktit helposti henkilöityvät (Pikkala 2005b, 52–63).

Yksilöihin liittyvät syyt selittävät kuntien sisäisiä eroja ilmapiiriarvioissa. Mitä korkeammassa asemassa henkilö on kuntaorganisaatiossa, sitä yhteistyöhenkimmäksi hän ilmapiirin arvioi. Päätöksenteossa vähemmistöön jäävien poliittisten ryhmien edustajat näkevät ilmapiirin ristiriitaisempänä. Vastajat, jotka kokevat ilmapiirin riitaisena, arvioivat myös kunnan johtajuutta ja palvelutarjontaa kriittisemmin kuin päättäjät, joiden mielestä kuntaorganisaatiossa puhalletaan yhteen hiileen (emt.).

Taulukko 12.12.

Niiden vastaajien osuus (%), jotka arvioivat ilmapiirin yhteistyöhakuiseksi. Luottamushenkilöt ja johtavat viranhaltijat. Aineisto: KuntaSuomi 2004 -päättäjäkyselyt (Pikkala 2005b).

	1995	1999	2003
1 Johtavien luottamushenkilöiden ja johtavien viranhaltijoiden välillä	46	41	46
2 Luottamuselinten ja hallinnon välillä yleensä	39	38	41
3 Hallintokuntien/toimialojen välillä	23	25	29
4 Hallintokuntien/toimialojen sisällä	33	31	35
5 Poliittisten ryhmien välillä	30	32	32
6 Kunnan viranomaisten ja henkilöstöjärjestöjen välillä	27	26	28
7 Johdon ja henkilöstön välillä	30	28	32
(N vähintään)	(2525)	(2394)	(2138)

Systemaattisen tietotuotannon tarve

Kuten edellä esiteltyt tulokset osoittavat, Suomessa on kerätty verrattain runsaasti käyttökelpoisia rekisteri- ja kyselyaineistoja kunnallisen demokratian viimeaikaisen kehityksen kuvaamiseen. Tulevaisuuden haasteet liittyvät yhtäältä rutiininomaisesti tuotettavan tiedon systemaattiseen hyödyntämiseen ja välittämiseen ja toisaalta uuden tutkimuksen tuottamiseen.

Rutiininomaisesti tuotettavalla tiedolla viitataan ennen muuta kunnallisvaalitulostoihin. Kuntien demokratiatilinpäätöshankkeen vaaliosiota käynnistettäessä lähtöoletus oli, että useimmat ”mittaristoon” sisältyvät kuntakohtaiset tiedot olisivat helposti saatavissa kunkin kunnan keskusvaalilautakunnasta. Oletamus ei osunut täysin oikeaan. Tietojen saatavuus ja arkistointi ontuu. Kaikista kunnista ei yksinkertaisesti tunnu löytyvän edes kaikkia niitä lukuja, jotka ne ovat ilmoittaneet valtakunnalliseen vaalitietojärjestelmään. Esimerkin tarjoavat naisten ja miesten tai ulkomaiden kansalaisten äänestysaktiivisuutta koskevat tiedot. Myöskään esimerkiksi ehdokkaiden ja valittujen sukupuolijakaumaa tai ikäjakautumaa ei kunnissa tuoteta rutiininomaisesti. Niiden laskeminen ehdokaslistoista on työlästä.

Demokratiatilinpäätöshankkeessa pilottikuntien hankevastaavat olivat kaikki kokeneita viranhaltijoita tai tutkijoita ja he joutuivat käyttämään paljon aikaa ja vaivaa kuntakohtaisten ”vaalitulinpäätösten” tietojen kokoamiseen. ”Vaalitulinpäätösten” työstämisestä saadut kokemukset antoivatkin aihetta pohtia valtakunnallista tilastotarjontaa ja sen puutteita. Kuntakohtaisia tietoja on tarjolla eri Internet-lähteissä, mutta ne ovat hajallaan eri tahojen sivustoilla. Usein ne eivät ole muutenkaan tarpeeksi helppokäyttöisessä muodossa.

Kunnallisvaalit ovat keskeinen kunnallisdemokratian ”lämpömittari”. Niiden tarkempi analysointi antaa arvokasta tietoa kunnallisen demokratian tilasta. Kunnissa tehtävä vaaleja koskeva arviointi helpottuisi huomattavasti, jos tarvittavat tilastotiedot olisivat saatavissa keskitetysti yhdestä julkisesta ja maksuttomasta Internet-lähteestä. Demokratiatilinpäätöshankkeen toimesta tehtiin jo syksyllä 2005 oikeusministeriölle ehdotus kunnallisvaaleja koskevien tilastotietojen systematisoinnin ja saatavuuden parantamiseksi.

Kuntatason demokratiaindikaattoreiden edellyttämien survey-aineistojen keruun jatkuminen ei myöskään ole itsestään selvää. Tällä hetkellä tilanne on monilta osin pikemminkin vaakalaudalla KuntaSuomi-hankkeen päättymisen myötä. Tiedonkeruu ei jatku ainakaan nykyisessä muodossa ja laajuudessa. Tietoaukon syntymisen vaara on pikimmiten tiedostettava ja tilanteeseen on reagoitava. Seurannan kannalta tilanteen tekee erityisen mielenkiintoiseksi kuntarakenteen odotettavissa oleva, mahdollisesti rajukin muutos. Kuntarakennekeskustelu on toistaiseksi ollut talouspainotteista demokratia-aspektien jäädessä lähes kokonaan vaille huomiota. On ensiarvoiseen tärkeää turvata kuntien keskeisten demokratiaindikaattoreiden ajallinen vertailumahdollisuus tällaisessa murrostilanteessa.

Lähteet

- Borg, Sami (1998): *Puolueet ja edustuksellinen demokratia. Tutkimus poliittisesta edustautumisesta ja legitimitetistä*. Kunnallistieteen laitos. Julkaisusarja 1/1998. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Helander, Voitto (2003): *Vallantavoittelijan muotokuva: Analyysi vuoden 2000 kunnallisvaalien ehdokkaista*. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 40. Acta nro 157. Helsinki: Åbo Akademi & Suomen Kuntaliitto.
- Hellsten, Villiina & Tuomo Martikainen (2001): *Nuoret ja uusi politiikka. Tutkimus pääkaupunkiseudun nuorten poliittisista suuntauksista*. Tutkimuksia 2001:3. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus.
- KAKS (2000): *Kansalaismielipide ja kunnat. Ilmapuntari 2000*. Polemia-sarja nro 38. Vammala: Kunnallisan alan kehittämissätiö.
- KAKS (2005): *Kansalaismielipide ja kunnat. Ilmapuntari 2005*. Polemia-sarjan julkaisu nro 60. Vammala: Kunnallisan alan kehittämissätiö.
- Kuitunen, Soile (toim.) (1999): *Vaalit, puolueet ja ehdokkaat. Tutkimus vuoden 1996 kunnallisvaaleista ja niiden ehdokasasettelusta*. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 15. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Kuitunen, Soile (2000): *Kuntalaisesta ehdokkaaksi, ehdokkaasta valtuutetuksi. Poliittinen rekrytointi vuoden 1996 kunnallisvaaleissa ja niiden ehdokasasetteluissa*. Turun yliopiston julkaisuja C:157. Turku: Turun yliopisto.
- Kuntalaisen valta ja valinnat*. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 13. Acta nro 97. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Kurikka, Päivi (2003): *Nuorten kuntakuva*. Nuorten Suomi 2001 -tutkimuksia nro 6. Acta nro 158. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Levinsen, Klaus (2003): *Kommunalpolitisk tillid*. Teoksessa Kjaer, Ulrik & Mouritzen, Poul Erik (red.), *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Martikainen, Tuomo & Wass, Hanna (2002): *Äänettömät yhtiömiehet. Tutkimus osallistumisesta vuosien 1987 ja 1999 eduskuntavaaleihin*. Vaalit 2002:1. Helsinki: Tilastokeskus.
- Martikainen, Tuomo & Wass, Hanna (2005): *Nuorten äänestysaktiivisuus vuoden 2004 kunnallisvaaleissa Helsingissä*. <URL: http://www.minedu.fi/nuora/julkaisut/Kuntavaalit_2004.pdf>

- Nordisk Ministerråd (2005): *Demokrati i Norden*. Demokratiudvalget. ANP 2005:701. Kobenhavn.
- Pekola-Sjöblom, Marianne (1998): Kuntalaisten vieraantuneisuus kunnallisesta päätöksenteosta. Teoksessa Mäki-Lohiluoma ym. (toim.), *Kuntalaisen valta ja valinnat*. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 13. Acta nro 97. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Pekola-Sjöblom, Marianne (2002): Kuntalainen kunnallisen päätöksenteon arvioitsijana. Teoksessa Pekola-Sjöblom, Marianne ym., *Kuntalaisen monet roolit*. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 37. Acta nro 147. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Pekola-Sjöblom, Marianne (2003): *Luotaus luottamuselimiin. Tutkimus luottamuselimitystä ja luottamushenkilöistä v. 1993–2001*. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 44. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Pekola-Sjöblom, Marianne (2006): Kuntalaiset ja kunnallinen päätöksenteko. (Tulossa. Artikkelisi sisältyy KuntaSuomi -kuntalaiskyselyihin perustuvaan raporttiin, joka ilmestyy Kuntaliiton Acta-sarjassa keväällä 2006.)
- Pikkala, Sari (1997): Kvinnor i kommunfullmäktige. Teoksessa Helander, Voitto & Sandberg, Siv, *Festskrift till Krister Ståhlberg 31.5.1997*. Åbo: Åbo Akademis förlag.
- Pikkala, Sari (1998): *Eikö kunnallinen demokratia ansaitse valtuutetun luottamusta? Tutkimus valtuustojen henkilövaihtuvuudesta*. Meddelanden från ekonomisk-statsvetenskapliga fakulteten vid Åbo Akademi. Institutionen för offentlig förvaltning. Ser A:468. Åbo: Åbo Akademi.
- Pikkala, Sari (2005a): Kunnallisvaalit kuntademokratian kuvaajana. Kuntaliitto. <URL: <http://hosted.kuntaliitto.fi/intra/julkaisut/pdf/p051025143135I.pdf>>
- Pikkala, Sari (2005b): *Kunta päättäjän perspektiivistä. Tutkimus kuntien luottamushenkilöistä ja viranhaltijoista 1995–2003*. KuntaSuomi 2004-tutkimuksia nro 54. Helsinki: Åbo Akademi & Suomen Kuntaliitto.
- Pikkala, Sari (2005c): *Kuntien demokratiatilinpäätös: Teemavihko 1. Vaalitilinpäätös*. Suomen Kuntaliitto. <URL: <http://hosted.kuntaliitto.fi/intra/julkaisut/pdf/p050502091633N.pdf>>
- Pikkala, Sari (2006): *Luopujatutkimus 2004*. (Käsikirjoitus. Ilmestyy keväällä 2006 Suomen Kuntaliiton Acta-sarjassa.)
- Reg.prop (2001): *Demokrati för det nya seklet*. Regeringens proposition till riksdagen 2001/02:80 <URL: <http://www.regeringen.se/content/1/c4/09/00/693cd230.pdf>>
- Ruostetsaari, Ilkka & Holttinen, Jari (2001): *Luottamushenkilö ja valta. Edustuksellisen kunnallisdemokratian mahdollisuudet*. Vammala: Kunnallisalan kehittämissäätiön tutkimusjulkaisut nro 29.
- Sandberg, Siv (2005a): Dubbelt ansvar – och demokratiskt underskott?. *Finlands Kommuntidning* 1/2005.
- Sandberg, Siv (2005b): Kuntien yhteistyön todellinen tila. *KuntaSuomi-tutkimusohjelman tiedote* 2/2005.
- Sandberg, Siv (2002): Finländska flernivåpolitiker. Förankringar och uppdragsprofil hos samkommunala beslutsfattare. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 4/2002.
- Sjöblom, Stefan (1997): Kuntalaisten vaikuttamiskanavat. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 3/1997.
- Sjöblom, Stefan (1998): Kuntalaiset ja vaikuttaminen. Kirjassa Mäki-Lohiluoma ym. (toim.), *Kuntalaisten valta ja valinnat*. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 13. Acta nro 97. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Sjöblom, Stefan (2002): Kuntalainen vaikuttajana. Teoksessa Pekola-Sjöblom, Marianne ym., *Kuntalaisen monet roolit*. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 37. Acta nro 147. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Sjöblom, Stefan (2006): Kuntalaisten suora vaikuttaminen – edustuksellista demokratiaa täydentävä voimavara? (Tulossa. Artikkelel sisältyy KuntaSuomi -kuntalaiskyselyihin perustuvaan raporttiin, joka ilmestyy Kuntaliiton Acta-sarjassa keväällä 2006.)

Tilastokeskus: *Kunnallisvaalit 2000 – millaisia ehdokkaita – millaisia valittuja*. <URL: http://tilastokeskus.fi/til/kvaa/2000/kvaa_2000_2004-05-31_kat_002.html>

*Liite 12.1.***KuntaSuomi-tutkimuskuntien ”demokratiataseen” muuttajat**
(Krister Ståhlberg & Sari Pikkala 2000, julkaisematon)**I MIELIPIDE-EDUSTAVUUS**

Kuntalaisten ja päättäjien välinen ero (itseisarvo) seuraavilla mittareilla:

1. Palvelutyytyväisyys
2. Suhtautuminen kunnan menoihin (mihin palveluihin tulisi panostaa enemmän/vähemmän)
3. Kansalaisuus käsitykset
4. Sijoittuminen vasemmisto–oikeisto-asteikolla

II SOSIAALINEN EDUSTAVUUS

5. Naisten aliedustus valtuustossa
6. Ylemmän keski-ikäen yliedustus valtuustossa
7. Hyvin koulutettujen yliedustus

III KUNTALAISTEN OSALLISTUMINEN

8. Äänestysaktiivisuus (%)
9. Äänestysaktiivisuuden muutos (%-yks.) suhteessa edeltäviin kunnallisvaaleihin
10. Eri osallistumiskanavien käyttö (summamuuttuja)

IV PÄÄTÖKSENTEON TOIMIVUUS

11. Luottamushenkilöiden kokema vaikutusvalta
12. Luottamushenkilöiden arvio kunnan johtajuudesta
13. Luottamushenkilöiden arvio kunnan sisäisestä ilmapiiristä
14. Luottamushenkilöiden arvio puolueensa sisäisestä demokratiasta

V KANSALAISSYHTEISKUNNAN TOIMIVUUS

15. Yhdistystiheys kunnassa
16. Järjestäytynyt vuorovaikutus kunnan ja järjestöjen välillä
17. Järjestöjen vaikutuskanavien käyttö

VI TYYTYVÄISYYS KUNTAAN

18. Kuntalaisten palvelutyytyväisyys
19. Tyytyväisyys omaan kuntaan
20. Kiinnittyminen kuntaan (kääntäen: vieraantuneisuus)

Liitetaulukko 12.1.

Äänestysaktiivisuus ikäryhmittäin vuoden 2004 kunnallisvaaleissa

	Äänestysaktiivisuus (%)			Äänioikeutettujen lkm	
	A. 18–24	B. Kaikki	Erotus (A-B, %-yks.)	Kaikki	18–24 -vuotiaat
Helsinki					
Lähikeskustan eliitti	55	71	-16		
Ydinkeskustan eliitti	52	66	-14		
Keskiluokka	44	59	-15		
Kallio	45	57	-12		
Kerrostalolähiö	31	48	-17		
Joensuu					
Linnunlahti	33	64	-31	1761	208
Tikkamäki	28	52	-24	1930	429
Utrankoski	17	41	-24	2209	349
Kiihtelys (Kiihtelysvaara)	35	62	-27	717	60
Öllölä (Tuupovaara)	26	54	-28	323	23
Jyväskylän mlk					
Liinalampi	36	62	-26	1795	188
Ritopohja	33	55	-22	1933	178
Haapaniemi	23	50	-27	725	69
Kiuruvesi					
Koko kunta	44	56	-12		
Lahti					
Jalkaranta	50	70	-20	1702	115
Kärpänen	21	53	-32	2262	220
Liipola	17	39	-22	1537	227
Lapinlahti					
Puoliväli	43	68	-25	165	14
Kirkonkylä it.	28	58	-30	1793	163
Mäntylähti	53	52	+1	212	19
Mynämäki					
Koko kunta	37*	60	-23	342	4883
Oulunsalo					
Koko kunta	41	59	-18	5978	810
Tampere					
Koiviston koulu	43	65	-22	2772	258
Etelä-Hervannan koulu	30	56	-26	2446	293
Härmälän koulu	28	50	-22	2847	319
Ahvenisjärven koulu	43	45	+2	3084	816
Turku					
Kaksikerran koulu	60	70	-10	1065	70
Katedralskolan	52	62	-10	3186	816
Pansion nuorisotalo	22	44	-22	1795	229

*Mynämäen kohdalla tarkasteltava ikäryhmä: 18–22-vuotiaat.

Lähteet: Helsinki: Martikainen & Wass (2005); muut kunnat: Pikkala (2005a), perustuen Kuntien demokraattitilinpäätös -hankkeen kuntien omiin kartoituksiin.

VILLIINA HELLSTEN

13 Demokratia ja sukupuolten välinen tasa-arvo

Johdanto

Kansalaisten kiinnittyminen poliittiseen järjestelmään on Suomessa ollut jo pitkään muutostilassa. Muun muassa äänestysaktiivisuus on Suomessa laskenut siten, että Suomi sijoittuu länsidemokratioiden vertailussa alimman kolmanneksen kärkituntumaan (Karvonen & Paloheimo 2005, 292). Vaalidemokratiasta vieraantumisen rinnalla suomalaisessa yhteiskunnassa on kuitenkin nähtävissä myös lisääntyvän poliittisen osallistumisen piirteitä: naisten osallistuminen miehiin nähden on vahvistunut jo lähes kolmen vuosikymmen ajan. Ensimmäisen kerran naisten äänestysaktiivisuus ylitti miesten aktiivisuuden vuoden 1978 presidentin valitsijamiesvaaleissa muutamalla prosenttiyksikön kymmenyksellä. Vuoden 2003 eduskunta- ja vuoden 2004 kunnallisvaaleissa naisten äänestysaktiivisuus oli jo nelisen prosenttiyksikköä miesten aktiivisuutta korkeampi.

On kuitenkin havaittavissa, että vaikka etenkin nuoret naiset osallistuvat nykyisin poliittiseen elämään samanikäisiä miehiä aktiivisemmin lähes kaikilla politiikan osa-alueilla, naisten luottamus omiin mahdollisuuksiinsa vaikuttaa yhteiskunnallisiin asioihin on miehiä heikompi (Grönlund ym. 2005, 118). Tämä osin ristiriitaiselta vaikuttava tutkimustulos saattaa olla seurausta poliittisen edustuksen sukupuolittuneista rakenteista. Mies- ja naispuolisia ehdokkaita muun muassa arvioidaan vaaleissa eri kriteerein, ja nämä sukupuolittuneet valintakriteerit suosivat yleensä miespuolisia ehdokkaita (ks. esim. Hellsten 2000). Naisten vähäinen määrä valtiollisissa ja poliittisissä johtotehtävissä saattaa puolestaan viestittää, etteivät naisten mahdollisuudet vaikuttaa ole yhtäläiset miesten kanssa (ks. myös Kantola 2005, 120).

Demokraattisen poliittisen edustuksen periaate edellyttää, että kansalaiset olisivat mahdollisimman tasavertaisesti edustettuna päätöksenteossa. Tästä näkökulmasta voidaan kiinnittää huomiota myös sukupuolten tasavertaiseen edustukseen päätöksenteossa tarkastelemalla miesten ja naisten osuutta paitsi vaaliehdokkaista, valituista ja äänestäneistä myös sukupuolten välisiä edustuseroja muissa luottamushenkilöelimissä.

Äänestysaktiivisuus

Eduskuntavaalit. Suomalaiset naiset saivat äänioikeuden ensimmäisinä Euroopassa vuonna 1906. Naisten äänestysaktiivisuus eduskuntavaaleissa oli itsenäisyyden alkuvuosina, vuodesta 1908 vuoteen 1916, noin kymmenen prosenttiyksikköä pienempi kuin miesten (ks. taulukko 13.1 ja kuvio 13.1). Tämän jälkeen aktiivisuusero kaventui hieman ja vakiintui neljän vuosikymmenen ajaksi reilun viiden prosenttiyksikön tuntumaan. Selkeä muutos tähän jatkumoon tapahtui vuoden 1962 vaaleissa, joissa naisten äänestysaktiivisuus jäi vain pari prosenttiyksikköä miesten aktiivisuutta pienemmäksi. Tämän jälkeen erot äänestysaktiivisuudessa olivat parin vuosikymmenen ajan prosenttiyksikön tai kahden luokkaa, kunnes vuonna 1987 naisten äänestysaktiivisuus ylitti miesten aktiivisuuden, minkä jälkeen ero on jatkuvasti kasvanut naisten hyväksi. Vuoden 2003 eduskuntavaaleissa naisten äänestysaktiivisuus oli jo neljä prosenttiyksikköä suurempi kuin miesten.

Taulukko 13.1.

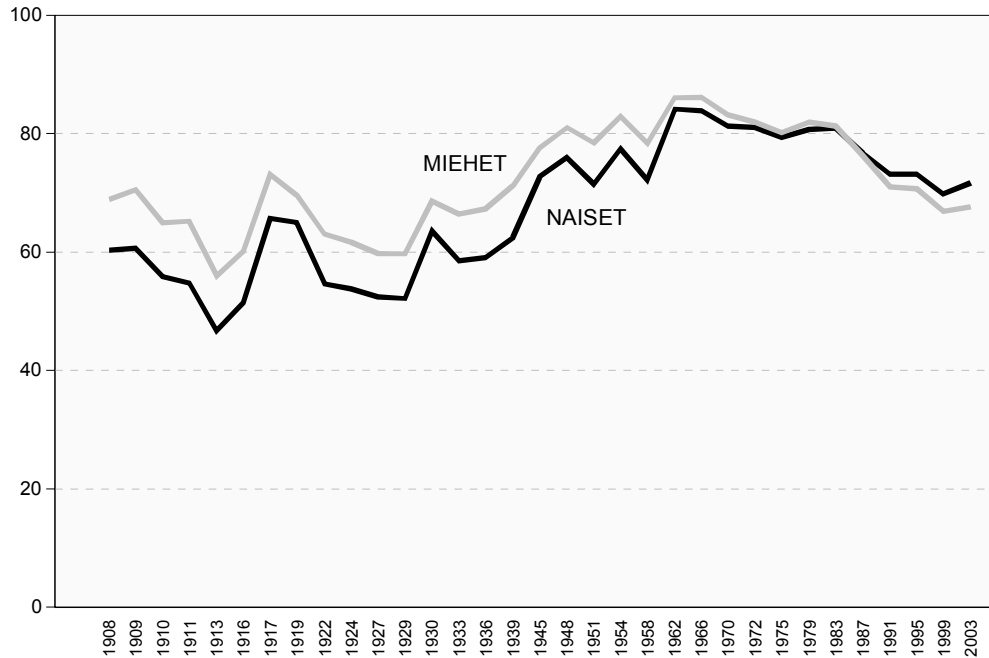
Naisten ja miesten äänestysaktiivisuus eduskuntavaaleissa 1908–2003 (kotimaan äänioikeutetut, %).

Vuosi	Naiset	Miehet	Vuosi	Naiset	Miehet	Vuosi	Naiset	Miehet
1908	60,3	68,9	1929	52,1	59,6	1966	83,9	86,1
1909	60,6	70,5	1930	63,6	68,6	1970	81,3	83,2
1910	55,8	64,9	1933	58,5	66,4	1972	81,0	81,9
1911	54,8	65,3	1936	59,1	67,3	1975	79,4	80,1
1913	46,7	55,9	1939	62,4	71,3	1979	80,6	81,9
1916	51,4	60,1	1945	72,7	77,5	1983	80,9	81,2
1917	65,7	73,1	1948	75,9	81,0	1987	76,6	76,2
1919	65,1	69,5	1951	71,4	78,4	1991	73,2	71,0
1922	54,5	63,0	1954	77,4	82,9	1995	73,1	70,6
1924	53,7	61,7	1958	72,1	78,3	1999	69,7	66,8
1927	52,4	59,7	1962	84,2	86,1	2003	71,6	67,6

Lähde: Tilastokeskus

Kuvio 13.1.

Naisten ja miesten äänestysaktiivisuus eduskuntavaaleissa 1908-2003 (%).
(Lähde: Tilastokeskus).



Äänestysaktiivisuuden sukupuolierojen tasaantumisen taustalla on kuitenkin jo parin vuosikymmenen ajan ollut nähtävissä yleinen äänestysaktiivisuuden lasku. Kaupunkimaisissa kunnissa naisten äänestysaktiivisuus ylitti hienoisesti miesten aktiivisuuden jo vuonna 1983 (taulukko 13.2). Taajaan asutuissa ja maaseutumaisissa kunnissa siirtymä tapahtui hieman myöhemmin, taajaan asutuissa kunnissa jo seuraavissa vaaleissa 1987 mutta maaseudulla vasta lähes vuosikymmen myöhemmin, vuoden 1991 vaaleissa.

Taulukko 13.2.

Naisten ja miesten äänestysaktiivisuus eduskuntavaaleissa 1983–2003 kuntamuodon mukaan (%).

Alueet	Vuosi	Miehet	Naiset
Kaupunkimaiset kunnat	1983	80,0	80,2
	1987	74,6	75,6
	1991	69,1	71,9
	1995	70,1	72,7
	1999	66,0	69,0
	2003	67,3	71,4
Taajaan asutut kunnat	1983	82,8	82,2
	1987	77,7	78,1
	1991	72,2	74,5
	1995	71,3	73,8
	1999	67,4	70,3
	2003	68,0	71,9
Maaseutumaiset kunnat	1983	82,8	81,6
	1987	78,6	78,3
	1991	74,2	75,6
	1995	71,3	73,7
	1999	68,4	71,2
	2003	68,2	71,9

Lähde: Tilastokeskus

Vaalipiireittäin tarkasteltuna huomataan, että ensimmäisenä naisten äänestysaktiivisuus eduskuntavaaleissa nousi miesten aktiivisuutta korkeammaksi Helsingissä, vuoden 1983 vaaleissa (taulukko 13.3). Vuoden 1987 vaaleissa naiset äänestivät miehiä aktiivisemmin jo Uudenmaan, Hämeen, Pirkanmaan ja Kymen vaalipiireissä. Muualla maassa naisten äänestysaktiivisuuden nousu miesten aktiivisuutta suuremmaksi tapahtui vasta 1990-luvulla; Pohjois-Savossa ja Varsinais-Suomessa niinkin myöhään kuin vasta vuoden 1995 vaaleissa. Kaikkein aktiivisimpia vuoden 2003 eduskuntavaaleissa olivat Helsingin ja Uudenmaan vaalipiirien naiset. Helsingin osalta onkin havaittavissa mielenkiintoinen käänne äänestysaktiivisuudessa: kun vielä 1983 Helsingissä naiset (ja miehet) äänestivät laiskemmin kuin muissa vaalipiireissä, vuonna 2003 helsinkiläisiä aktiivisemmin äänestivät vain uusimaalaiset. Samalla on havaittavissa, että etenkin naisten kohdalla äänestysaktiivisuuden lasku on Helsingissä lähes pysähtynyt vuoden 1983 lukuihin verrattuna, kun muualla maassa ei ylletty lähellekään vuoden 1983 tasoa.

Taulukko 13.3.

Naisten ja miesten äänestysaktiivisuus eduskuntavaaleissa 1983–2003 vaalipiireittäin (%)

Vaalipiiri	Vuosi	Miehet	Naiset	Vaalipiiri	Vuosi	Miehet	Naiset
Helsingin	1983	69,8	70,3	Etelä-Savon	1983	76,8	75,9
	1987	67,1	67,1		1987	72,6	72,5
	1991	62,8	65,7		1991	65,6	68,3
	1995	66,3	67,9		1995	65,6	67,1
	1999	64,4	66,1		1999	62,0	63,7
	2003	67,7	69,7		2003	62,3	65,3
Uudenmaan	1983	77,6	77,2	Pohjois-Savon	1983	77,3	75,5
	1987	72,5	72,9		1987	72,3	71,9
	1991	67,4	69,6		1991	66,1	68,4
	1995	69,0	70,7		1995	64,5	66,3
	1999	64,9	67,4		1999	61,2	63,7
	2003	66,9	70,5		2003	62,4	65,3
Varsinais-Suomen	1983	78,7	76,9	Pohjois-Karjalan	1983	77,0	76,1
	1987	74,3	73,8		1987	72,0	71,1
	1991	73,3	67,3		1991	66,1	68,2
	1995	71,2	71,7		1995	67,3	68,2
	1999	65,8	66,9		1999	64,2	65,7
	2003	67,3	69,4		2003	63,7	66,2
Satakunnan	1983	79,7	78,8	Vaasan	1983	73,5	72,5
	1987	76,0	75,2		1987	72,8	72,2
	1991	70,9	72,4		1991	70,3	71,2
	1995	71,2	72,3		1995	69,0	69,7
	1999	66,1	67,9		1999	67,2	67,8
	2003	66,6	68,5		2003	67,5	68,8
Hämeen	1983	78,8	78,2	Keski-Suomen	1983	77,4	77,2
	1987	73,8	74,0		1987	73,8	73,5
	1991	67,3	70,1		1991	68,6	71,3
	1995	68,5	70,6		1995	67,8	69,6
	1999	63,4	65,6		1999	63,6	66,4
	2003	63,3	66,7		2003	63,7	67,0
Pirkanmaan	1983	77,6	76,9	Oulun	1983	76,4	75,5
	1987	73,0	74,0		1987	71,4	70,9
	1991	68,2	70,0		1991	67,6	69,6
	1995	69,5	70,8		1995	65,8	68,1
	1999	65,8	67,5		1999	63,2	65,2
	2003	65,9	69,2		2003	63,3	66,5
Kymen	1983	77,6	77,1	Lapin	1983	75,2	73,1
	1987	73,1	73,6		1987	71,5	69,5
	1991	67,0	69,4		1991	68,2	68,8
	1995	67,2	69,0		1995	65,5	65,7
	1999	63,4	65,5		1999	62,6	63,8
	2003	63,7	66,8		2003	62,4	64,3

Lähde: Tilastokeskus

Kunnallisvaalit. Naisten aktivoituminen on havaittavissa myös kunnallisvaalien äänestysaktiivisuuden suhteen. 1960-luvulle asti miesten äänestysaktiivisuus oli kunnallisvaaleissa seitsemästä kahdeksaan prosenttiyksikköä suurempi kuin naisten, mutta vuoden 1964 vaalien yhteydessä ero kaventui kolmeen prosenttiyksikköön (ks. taulukko 13.2 ja kuvio 13.4). 1970-luvulla erot olivat jo varsin marginaaliset, pari prosenttiyksikön kymmenystä, kunnes vuoden 1984 kunnallisvaaleissa naisten äänestysaktiivisuus ylitti miesten aktiivisuuden. Tämä ero on sittemmin vain säännönmukaisesti kasvanut. Vuoden 2004 kunnallisvaaleissa ero oli eduskuntavaalien tapaan jo nelisen prosenttiyksikköä.

Taulukko 13.4.

Naisten ja miesten äänestysaktiivisuus kunnallisvaaleissa 1921–2004 (äänioikeutetuista, %).

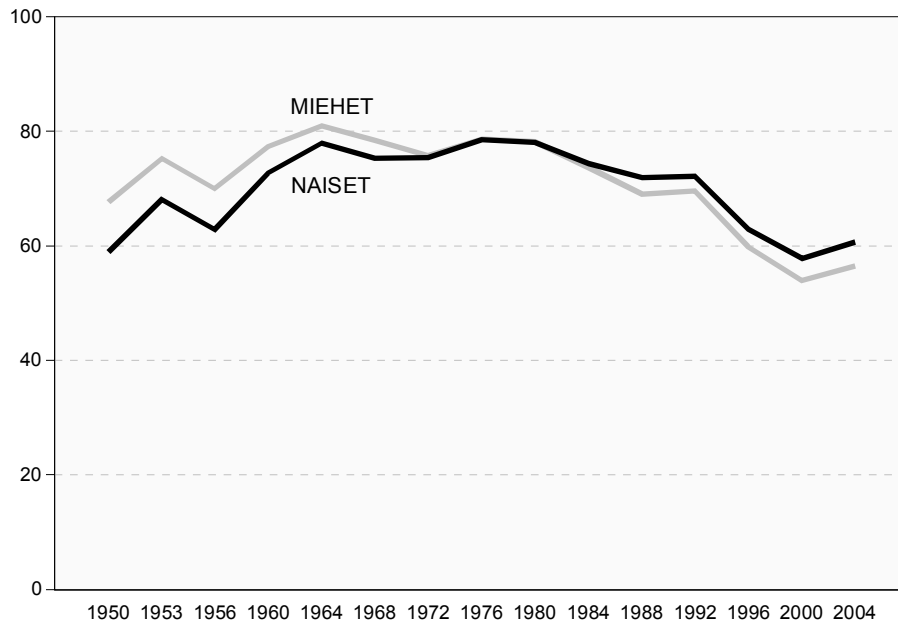
Vuosi	Äänestäneitä			Vuosi	Äänestäneitä		
	Yhteensä	Miehet	Naiset		Yhteensä	Miehet	Naiset
1921 ¹⁾	36,1	40,4	32,2	1956	66,2	70,0	62,9
1922 ¹⁾	32,3	36,6	28,6	1960	74,8	77,4	72,7
1923 ¹⁾	29,7	33,4	26,5	1964	79,3	80,9	77,9
1924 ¹⁾	27,8	31,6	24,4	1968	76,7	78,4	75,3
1925 ¹⁾	38,3	42,5	34,6	1972	75,6	75,8	75,4
1928 ¹⁾	42,5	46,9	38,7	1976	78,5	78,6	78,5
1930 ¹⁾	42,2	47,2	37,9	1980	78,1	78,2	78,0
1933 ¹⁾	45,5	50,0	41,8	1984	74,0	73,7	74,3
1936 ¹⁾	48,0	52,3	44,4	1988	70,5	69,0	71,9
1945 ¹⁾	54,9	57,9	50,9	1992	70,9	69,6	72,1
1947 ¹⁾	66,3	69,9	63,2	1996	61,3	59,8	62,8
1950	63,0	67,6	58,9	2000	55,9	53,9	57,7
1953	71,3	75,3	68,0	2004	58,6	56,4	60,7

¹⁾ ml. vaalipiirit, joissa vaalit toimitettiin

Lähde: Tilastokeskus

Kuvio 13.2.

Naisten ja miesten äänestysaktiivisuus kunnallisvaaleissa 1950 - 2004 (%).
(Lähde: Tilastokeskus).



Naiset ovat äänestäneet kunnallisvaaleissa vuodesta 1984 lähtien muuta maata vilkkaammin Vaasan, Lapin ja Satakunnan (vuoteen 1996 Turun läänin pohjoinen) vaalipiirien kunnissa (taulukko 13.5). Myös vuoden 2004 vaaleissa järjestys oli edellä mainittu: vilkkaimmin naiset äänestivät Vaasan vaalipiirissä (67,3 %), toiseksi vilkkaimmin Lapin vaalipiirissä (63,2 %) ja kolmanneksi Satakunnan vaalipiirissä (63,1 %). Heikoimmat äänestysprosentit naisilla olivat Pohjois-Karjalan (57,5 %) ja Pohjois-Savon (58,3 %) vaalipiireissä. Maan kahdessa suurimmassa vaalipiirissä, Uudenmaan ja Helsingin vaalipiireissä, naisten äänestysprosentit jäivät jonkin verran alle 60 prosenttiin. Niissä kuitenkin tapahtui eniten myönteistä kehitystä edellisiin vaaleihin verrattuna. Helsingissä naisten äänestysprosentti nousi eniten, 6,2 ja Uudellamaalla 4,5 prosenttiyksikköä. Vähiten vaaliosallistuminen vilkastui Vaasan (1,3 prosenttiyksikköä) ja Lapin (1,4 prosenttiyksikköä) vaalipiireissä. (Tilastokeskus: Kunnallisvaalit 2004 - Naiset kunnallisvaaleissa.)

*Taulukko 13.5.**Naisten äänestysaktiivisuus vaalipiireittäin kunnallisvaaleissa 1976–2004 (%).*

Vaalipiiri	1976	1980	1984	1988	1992	1996	2000	2004
Koko maa	78,5	78,0	74,3	71,9	72,1	62,8	57,7	60,7
Helsinki	75,0	72,8	67,1	64,9	68,0	59,8	53,3	59,5
Uusimaa	77,6	76,7	72,0	69,3	71,2	61,4	55,3	59,8
Varsinais-Suomi	78,8	79,1	75,3	75,1	74,6	64,4	58,1	61,5
Satakunta	81,0	81,2	78,1	76,0	76,2	65,1	61,2	63,1
Häme	78,8	79,3	75,3	73,2	72,2	62,3	57,2	59,5
Pirkanmaa	80,2	79,4	75,7	72,0	73,8	63,0	59,1	60,9
Kymi	77,7	76,9	73,6	71,2	71,2	61,6	56,9	59,8
Etelä-Savo	77,1	76,5	73,0	71,2	70,1	61,2	58,2	60,2
Pohjois-Savo	76,9	75,7	73,6	68,7	68,8	59,7	55,8	58,3
Pohjois-Karjala	75,2	74,2	71,4	68,8	69,8	59,3	55,1	57,5
Vaasa	80,9	80,5	79,8	78,0	76,6	70,2	66,0	67,3
Keski-Suomi	80,5	80,1	76,5	75,0	71,8	62,6	58,2	59,8
Oulu	80,0	80,4	76,2	72,4	71,3	61,7	57,1	58,8
Lappi	83,1	83,5	80,1	77,0	75,4	66,8	61,8	63,2

Lähde: Tilastokeskus

Äänestäminen kunnallisvaaleissa on toistuvasti ollut vilkkaampaa maaseutumaisissa kunnissa kuin kaupunkimaisissa kunnissa. Naisten äänestysaktiivisuus vuoden 2004 kunnallisvaaleissa oli kaupunkimaisissa kunnissa 56 prosenttia, taajaan asutuissa kunnissa 61 prosenttia ja maaseutumaisissa kunnissa 64 prosenttia (taulukko 13.6). Tarkastelujaksolla 1992–2004 naisten äänestysaktiivisuus on kaikissa kuntaryhmissä ollut suurempaa kuin miesten, mutta maaseutumaisissa kunnissa aktiivisuusero on kasvanut kaikkein eniten: vuonna 1992 naisten äänestysaktiivisuus oli pari prosenttiyksikköä suurempi kuin miesten (kaupunkimaisissa kunnissa melkein kolme prosenttiyksikköä) mutta vuonna 2004 jo viisi prosenttiyksikköä (kaupunkimaisissa kunnissa reilu neljä prosenttiyksikköä).

Taulukko 13.6.

Äänestysaktiivisuus kuntamuodon ja sukupuolen mukaan kunnallisvaaleissa 1992–2004 sekä ennakolta äänestäneet kunnallisvaaleissa 2004 (%).

	1992			1996			2000			2004			2004 ennakko		
	Yht.	Miehet	Naiset	Yht.	Miehet	Naiset	Yht.	Miehet	Naiset	Yht.	Miehet	Naiset	Yht.	Miehet	Naiset
Koko maa	70,9	69,6	72,1	61,3	59,8	62,8	55,9	53,9	57,7	58,6	56,4	60,7	39,1	36,3	41,6
Kaupunkimaiset kunnat	69,1	67,5	70,4	58,5	56,9	59,9	52,3	50,2	54,1	56,4	54,2	58,4	36,4	33,6	38,7
Taajaan asutut kunnat	72,6	71,2	73,9	63,7	62,0	65,4	59,0	56,8	61,2	60,7	58,3	63,1	41,4	38,1	44,3
Maaseutumaiset kunnat	74,1	73,0	75,3	66,9	65,3	68,6	63,6	61,4	65,8	63,8	61,4	66,3	45,0	41,6	48,3

Lähde: Tilastokeskus

Naisten äänestysaktiivisuus kunnallisvaaleissa on vuosina 1992–2004 ollut miesten aktiivisuutta suurempi kaikissa vaalipiireissä (taulukko 13.7). Vuonna 1992 ero oli suurin Helsingin (3,7 prosenttiyksikköä), Uudenmaan (3,5) ja Keski-Suomen (3,1) vaalipiireissä, pienin Vaasan (1,6), Kymen (1,8) ja Oulun (1,9) vaalipiireissä. Vuonna 2004 ero oli edelleen suuri Helsingissä (5,3 prosenttiyksikköä), mutta Oulun vaalipiirissä ero oli tätäkin suurempi, 5,5 prosenttiyksikköä. Oulun lisäksi naisten äänestysaktiivisuus kasvoi suhteellisesti eniten Kymen ja Pohjois-Karjalan vaalipiireissä, joissa molemmissa naisten äänestysaktiivisuus oli yli neljä prosenttiyksikköä miesten aktiivisuutta korkeampi.

Ennakkoäänestämisestä on sukupuolen mukaista tietoa vain vuoden 2004 kunnallisvaalien osalta: sen valossa naiset ovat olleet miehiä aktiivisempia myös ennakoäänestäjinä (taulukot 13.6 ja 13.7). Sukupuolten mukainen aktiivisuusero on ennakoäänestämisestä osalta säilynyt jotakuinkin ennallaan reilun kymmenen vuoden ajan, sillä myös vuoden 1991 eduskuntavaaleissa ero oli viitisen prosenttiyksikköä naisten hyväksi (Pesonen ym. 1993, 94).

Taulukko 13.7.

Äänestysaktiivisuus vaalipiirin ja sukupuolen mukaan kunnallisvaaleissa 1992–2004 sekä ennakolta äänestäneet kunnallisvaaleissa 2004 (%).

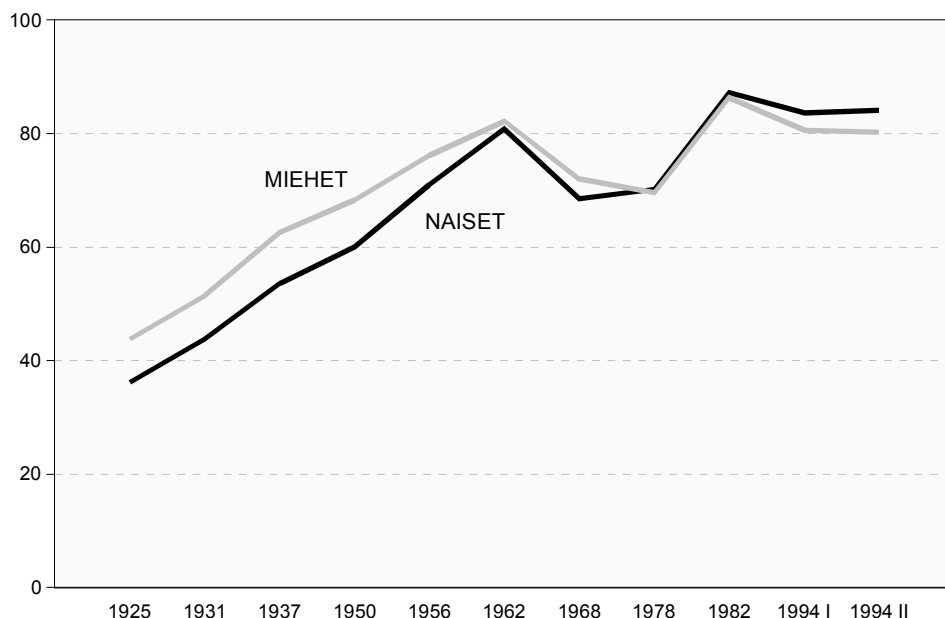
Vaalipiiri	1992			1996			2000			2004			2004 ennakko		
	Yht.	Miehet	Naiset	Yht.	Miehet	Naiset	Yht.	Miehet	Naiset	Yht.	Miehet	Naiset	Yht.	Miehet	Naiset
Helsinki	66,4	64,3	68,0	58,1	55,9	59,8	50,9	48,1	53,3	57,1	54,2	59,5	36,2	33,2	38,4
Uusimaa	69,5	67,7	71,2	59,9	58,2	61,4	53,3	51,1	55,3	57,7	55,3	59,8	33,1	30,5	35,5
Vars.-Suomi	73,4	72,1	74,6	63,4	62,3	64,4	56,9	55,5	58,1	60,0	58,5	61,5	37,3	34,6	39,6
Satakunta	75,0	73,7	76,2	64,0	62,8	65,1	59,8	58,2	61,2	61,3	59,4	63,1	43,5	40,7	45,9
Häme	70,9	69,5	72,2	60,8	59,1	62,3	55,4	53,5	57,2	57,7	55,6	59,5	39,8	35,9	43,1
Pirkanmaa	72,7	71,5	73,8	61,7	60,2	63,0	57,3	55,2	59,1	59,2	57,3	60,9	41,4	38,3	44,2
Kymi	70,3	69,4	71,2	60,0	58,3	61,6	54,9	52,8	56,9	57,7	55,6	59,8	43,5	35,3	41,0
Etelä-Savo	68,7	67,1	70,1	59,9	58,4	61,2	56,5	54,7	58,2	58,3	56,2	60,2	42,6	40,4	46,2
Pohjois-Savo	67,5	66,1	68,8	58,3	56,8	59,7	53,8	51,7	55,8	56,0	53,6	58,3	42,1	39,9	45,0
Pohjois-Karjala	68,9	67,8	69,8	57,9	56,4	59,3	53,5	51,8	55,1	55,4	53,2	57,5	42,1	39,5	44,5
Vaasa	75,9	75,0	76,6	69,0	67,7	70,2	64,4	62,7	66,0	65,6	63,9	67,3	40,9	37,7	43,8
Keski-Suomi	70,3	68,7	71,8	60,9	59,1	62,6	56,3	54,2	58,2	57,7	55,6	59,8	40,2	37,0	43,0
Oulu	70,4	69,4	71,3	60,1	58,6	61,7	55,1	53,0	57,1	56,0	53,3	58,8	40,2	37,8	42,3
Lappi	73,9	72,5	75,4	65,2	63,6	66,8	59,8	57,8	61,8	60,9	58,5	63,2	48,7	45,8	51,4

Lähde: Tilastokeskus

Presidentinvaalit. Presidentinvaaleissa ja presidentin valitsijamiesvaaleissa (1925–1982) aktiivisuuserojen muutos on tapahtunut kunnallisvaalejakin aikaisemmin. Vuosina 1925–1956 naisten äänestysaktiivisuus jäi muiden vaalien tapaan miesten aktiivisuutta reilut viisi prosenttiyksikköä pienemmäksi (ks. kuvio 13.3, taulukko 13.8).¹ 1960-luvun ”emansipoitumiskausi” näkyy presidentin valitsijamiesvaalien yhteydessä samansuuntaisena kuin muissakin vaaleissa: ero naisten ja miesten äänestysaktiivisuudessa kaventui selvästi ollen vuonna 1968 enää puolitoista prosenttiyksikköä miehillä suurempi. Presidentin valitsijamiesvaaleissa naisten äänestysaktiivisuus ylitti miesten aktiivisuuden jo vuonna 1978, vuosikymmentä aikaisemmin kuin eduskuntavaaleissa.

Kuvio 13.3.

Kotimaan äänestysprosentti: naiset ja miehet presidentin valitsijamiesvaaleissa 1925-1982 sekä presidentinvaaleissa 1994 (Lähde: Tilastokeskus).



Taulukko 13.8.

Naisten ja miesten äänestysaktiivisuus (%) presidentin valitsijamiesvaaleissa 1925–1982 sekä presidentinvaaleissa 1994 (I ja II kierros) ja 2000 (I ja II kierros sekä ennako).

Vuosi	Naiset	Miehet	Vuosi	Naiset	Miehet	Vuosi	Naiset	Miehet
1925	36,2	43,8	1962	80,8	82,2	1994 II	84,1	80,3
1931	43,7	51,4	1968	68,6	72,0	2000 I	80,3	73,2
1937	53,6	62,7	1978	70,1	69,6	2000 II	82,9	77,3
1950	60,0	68,3	1982	87,3	86,3	2000 I enn.	41,6	47,0
1956	71,0	76,1	1994 I	83,6	80,6	2000 II enn.	43,9	50,4

enn. = ennakoäänestys

Lähde: Tilastokeskus

Tämän jälkeen ero kasvoi vuoden 2000 suorien vaalien ensimmäiseen kierrokseen asti, jolloin naisten äänestysaktiivisuus oli jo seitsemän prosenttiyksikköä suurempi kuin miesten. Vaalien sukupuolittunut luonne (ks. esim. Hellsten 2000) lienee johtanut siihen, että vaalien toisella kierroksella miesten äänestysaktiivisuus nousi ensi kerran sitten vuoden 1982 vaalien jälkeen, mistä lähtien miesten aktiivisuus presidentinvaaleissa muutoin oli ollut laskusuunnassa. Vuoden 2000 presidentin vaalien toisella kierroksella ero miesten ja naisten äänestysaktiivisuudessa ei siten enää kasvanut, joskin naisten äänestysaktiivisuus

oli reilu viisi prosenttiyksikköä korkeampi kuin miesten. Ennakoöänten osalta jakauma on samankaltainen kuin kunnallisvaalien kohdalla: naisten äänestysaktiivisuus on viidestä kuuteen prosenttiyksikköä suurempi kuin miesten.

Euroopan parlamentin vaalit. Euroopan parlamentin vaalit ovat Suomen historiassa varsin uusi poliittinen ilmiö, ja ne sijoittuvat kaudelle, jolloin naisten miehiä korkeampi äänestysvilkkaus on jo muodostunut poliittiselle järjestelmällemme tyypilliseksi piirteeksi. Näin ollen ei ole yllättävää, että Euroopan parlamentin vaaleissa naisten äänestysaktiivisuus on koko vaalien historian ajan ollut miesten äänestysaktiivisuutta suurempi, joskin erot ovat olleet hieman pienemmät kuin muissa vaaleissa, vuonna 2004 reilu kolme prosenttiyksikköä (ks. taulukko 13.9).

Taulukko 13.9.

Äänestysaktiivisuus sekä ennakolta äänestäneet kuntamuodon, vaalipiirin ja sukupuolen mukaan europarlamenttivaaleissa 1996, 1999 ja 2004 (%).

Alue	Vuosi	Äänestäneitä			Ennakolta äänestäneet		
		Yht.	Miehet	Naiset	Yht.	Miehet	Naiset
Koko maa	1996	57,6	56,7	58,4	-	-	-
	1999	30,1	29,5	30,8	39,7	37,2	41,9
	2004	39,4	37,6	41,1	47,3	44,3	49,8
Kaupunkimaiset kunnat	1996	55,8	54,8	56,7	-	-	-
	1999	31,0	30,2	31,6	47,3	44,4	49,8
	2004	40,8	38,9	42,5	39,1	36,6	41,2
Taajaan asutut kunnat	1996	59,7	58,3	61,1	-	-	-
	1999	28,6	28,1	29,2	46,5	43,9	48,9
	2004	37,4	35,8	38,9	39,5	36,8	42,0
Maaseutumaiset kunnat	1996	60,6	60,0	61,3	-	-	-
	1999	29,1	28,6	29,5	46,6	43,7	49,4
	2004	36,9	35,4	38,5	40,8	38,2	43,3
Helsingin vaalipiiri	1996	55,2	54,3	56,0	-	-	-
	1999	37,8	36,3	39,0	50,4	46,8	53,0
	2004	48,8	46,0	51,0	41,6	39,0	43,4
Uudenmaan vaalipiiri	1996	58,1	56,9	59,2	-	-	-
	1999	33,2	32,3	34,1	43,8	41,1	46,2
	2004	44,5	42,3	46,4	35,8	33,7	37,7
Varsinais-Suomen vaalipiiri	1996	60,4	59,8	60,9	-	-	-
	1999	29,4	28,9	29,9	46,2	43,6	48,4
	2004	40,1	38,8	41,4	38,7	36,1	40,9

Alue	Vuosi	Äänestäneitä			Ennakolta äänestäneet		
		Yht.	Miehet	Naiset	Yht.	Miehet	Naiset
Satakunnan vaalipiiri	1996	59,9	57,6	62,0	-	-	-
	1999	26,9	26,8	27,0	45,1	43,0	47,1
	2004	36,8	35,7	37,8	41,1	39,1	42,9
Hämeen vaalipiiri	1996	58,0	56,8	59,0	-	-	-
	1999	28,7	28,2	29,2	45,9	42,1	49,2
	2004	38,2	36,3	40,0	41,1	37,5	44,0
Pirkanmaan vaalipiiri	1996	58,4	57,4	59,3	-	-	-
	1999	30,6	30,2	31,0	48,2	45,2	51,0
	2004	38,7	37,0	40,3	40,8	37,8	43,4
Kymen vaalipiiri	1996	56,5	55,5	57,3	-	-	-
	1999	27,0	26,8	27,2	45,9	42,9	48,6
	2004	34,6	33,3	35,9	39,4	36,9	41,6
Etelä-Savon vaalipiiri	1996	56,3	55,7	56,9	-	-	-
	1999	26,8	26,4	27,2	52,0	48,4	55,2
	2004	34,6	33,1	35,9	43,3	40,7	45,5
Pohjois-Savon vaalipiiri	1996	55,2	54,3	56,1	-	-	-
	1999	25,1	24,5	25,6	50,6	47,6	53,3
	2004	33,8	32,1	35,4	42,4	39,8	44,5
Pohjois-Karjalan vaalipiiri	1996	54,8	54,2	55,5	-	-	-
	1999	27,5	27,1	27,8	49,1	46,4	51,6
	2004	31,9	30,6	33,2	41,6	39,1	43,9
Vaasan vaalipiiri	1996	62,0	61,3	62,6	-	-	-
	1999	31,7	31,3	32,1	44,5	41,5	47,2
	2004	41,4	40,3	42,4	37,7	35,0	40,1
Keski-Suomen vaalipiiri	1996	56,6	55,6	57,5	-	-	-
	1999	26,9	26,3	27,5	50,0	47,5	52,4
	2004	35,8	34,2	37,4	40,9	38,1	43,3
Oulun vaalipiiri	1996	55,6	54,9	56,3	-	-	-
	1999	27,5	27,0	28,0	48,1	45,9	50,2
	2004	34,4	32,9	35,9	40,3	38,1	42,3
Lapin vaalipiiri	1996	58,3	57,8	58,8	-	-	-
	1999	28,4	28,4	28,5	51,7	50,0	53,4
	2004	34,9	33,7	36,1	45,2	43,0	47,3

Lähde: Tilastokeskus

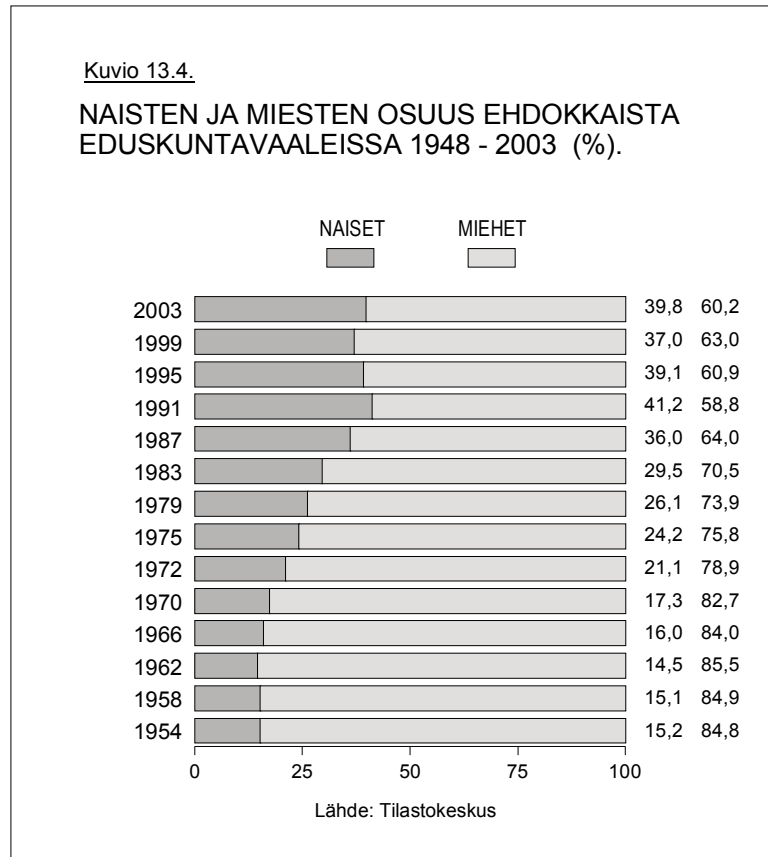
Kun kaupunkien asukkaat ovat yleisissä vaaleissa perinteisesti äänestäneet Suomessa muuta väestöä laiskemmin, Euroopan parlamentin vaaleissa suuntaus on ollut päinvastainen. Vaikka vielä vuoden 1996 vaaleissa maaseudulla äänestettiin vilkkaammin kuin kaupungeissa, kaupunkimaisissa kunnissa äänestysaktiivisuus on sekä vuosien 1999 että 2004 vaaleissa ollut muuta maata korkeampi, ja tämä ero on näiden kahden vaalivuoden välillä

vain kasvanut. Tämä kertonee maaseudun asukkaiden muuta väestöä suuremmasta vieraantuneisuudesta Euroopan unionista ja sen päätöksenteosta.

Kaikkein aktiivisimpia äänestäjiä europarlamenttivaaleissa ovat olleet kaupungeissa asuvat naiset, joskin kunnallisvaalien tapaan myös europarlamenttivaaleissa naisten ja miesten äänestysaktiivisuuden ero (naisten hyväksi) on kasvanut suhteellisesti eniten maaseutumaisissa kunnissa. Suurin ero naisten ja miesten äänestysaktiivisuudessa oli vuoden 2004 vaaleissa Helsingin vaalipiirissä, viisi prosenttiyksikköä, sekä Uudellamaalla (4,1). Pienimmät sukupuolten väliset erot – tosin myös naisten hyväksi – olivat Vaasan (2,1 prosenttiyksikköä) ja Kymen (2,6) vaalipiireissä. Kunnallis- ja presidentinvaalien tapaan myös Euroopan parlamentin vaalien kohdalla naisten äänestysaktiivisuus ennakkovaalipaikoilla on ollut viitisen prosenttiyksikköä korkeampi kuin miesten.

Asettuminen ehdolle yleisiin vaaleihin

Eduskuntavaalit. Naisten osuus eduskuntavaaliehdokkaista on koko Suomen historian ajan ollut pienempi kuin miesten. Sotien jälkeen naisia oli ehdokkaina noin kymmenesosa kaikista ehdokkaista. Naisten osuus ehdokkaista kasvoi vuosina 1948–1970 asteittain pysyen silti alle viidenneksessä, kunnes vuoden 1972 vaaleissa naisehdokkaiden osuus nousi yli 20 prosentin (kuvio 13.4). Naisehdokkaiden osuus nousi säännönmukaisesti aina vuoden 1966 vaaleista vuoden 1991 vaaleihin asti, jolloin naisehdokkaiden osuus oli suurimmillaan, yli 40 prosenttia. Vuoden 1991 vaalien jälkeen naisten osuus ehdokkaista on jäänyt hieman alle 40 prosentin. Vuoden 2003 eduskuntavaaleissa naisehdokkaiden osuus oli 38,9 prosenttia.



Kokoomuksella oli 1970-luvulle asti selvästi enemmän naisehdokkaita kuin muilla puolueilla, mutta 1970-luvulla vasemmistopuolueet alkoivat kuroa tätä eroa kiinni (taulukko 13.10). Vuosien 1979–1987 vaaleissa kokoomuksen naisehdokkaiden osuus jäi pääsääntöisesti SDP:n ja vasemmistoliiton vastaavista osuuksista, mutta vuodesta 1991 eteenpäin etenkin SDP:n ja kokoomuksen naisehdokkaiden osuudet ovat liikkuneet varsin lähellä toisiaan. Keskustalla on sen sijaan koko sotien jälkeisen ajan ollut pääsääntöisesti vähemmän naisehdokkaita kuin muilla suurilla puolueilla, ja tämä ero on vain kasvanut 1990-luvulta eteenpäin. Perussuomalaisilla edeltäjiensä on koko historiansa ajan ollut keskimääräistä vähemmän naisehdokkaita, ja vuodesta 1979 eteenpäin vähemmän kuin yhdelläkään muulla puolueella.

*Taulukko 13.10.**Naisten osuus ehdokkaista puolueittain eduskuntavaaleissa 1948–2003 (%).*

Vuosi	Yht.	SDP	KESK ¹	KOK	VAS ²	VIHR ³	RKP	KD ⁴	PS ⁵
1948	12,1	11,8	9,3	12,8	17,1	-	8,3	-	-
1951	14,2	14,6	8,7	18,3	17,8	-	11,4	-	-
1954	15,2	14,9	9,8	18,0	17,7	-	13,3	-	-
1958	15,1	15,2	8,8	20,5	18,1	-	8,3	-	-
1962	14,5	10,7	11,6	20,8	18,7	-	3,9	-	12,4
1966	16,0	13,6	12,5	20,4	16,9	-	11,3	-	12,1
1970	17,3	18,1	15,1	21,8	21,9	-	12,7	6,3	10,1
1972	21,1	18,6	18,7	25,1	21,0	-	21,6	19,2	14,7
1975	24,2	25,0	25,8	27,9	25,8	-	15,8	17,0	19,2
1979	26,1	30,7	23,2	27,9	25,9	-	21,1	23,5	17,3
1983	29,5	32,6	31,2	29,5	33,0	-	33,8	35,0	17,0
1987	36,0	40,2	36,7	34,5	37,1	40,0	36,1	40,0	27,9
1991	41,2	42,2	38,1	43,5	42,6	47,6	39,4	37,2	28,6
1995	39,1	45,9	36,5	42,7	36,5	51,1	41,5	39,6	26,6
1999	37,0	43,2	35,4	42,1	38,7	51,0	37,7	35,6	29,1
2003	39,8	48,0	41,5	49,1	44,6	52,2	41,6	41,0	24,6

1) Vuoteen 1962 Maalaisliitto; 1962–1987 Keskustapuolue; vuonna 1983 ml. Liberaalinen Kansanpuolue,

2) Vuoteen 1987 SKDL; 1987 ml. DEVA,

3) Vuonna 1987 ei omana puolueena,

4) Vuoden 1999 vaaleihin saakka Suomen Kristillinen Liitto (SKL),

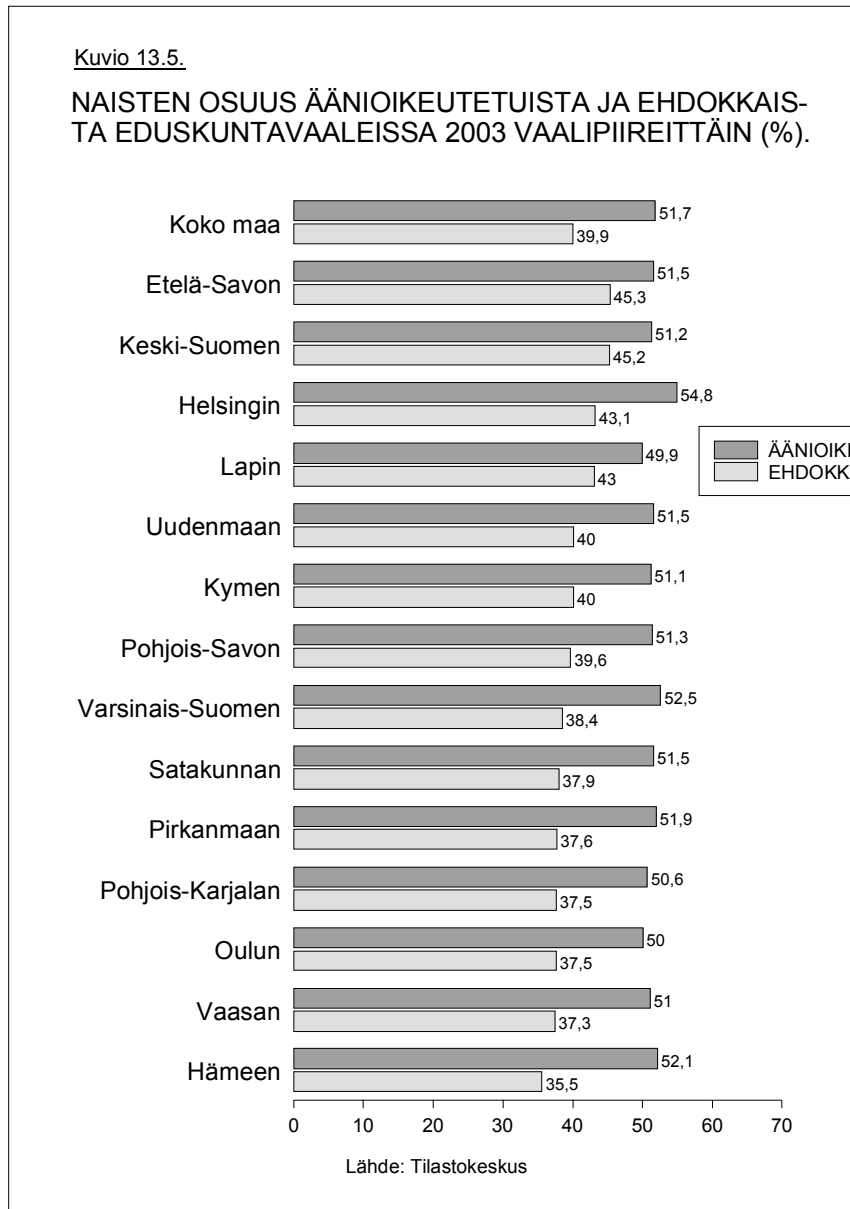
5) Vuosina 1962 ja 1966 Suomen Pientalonpoikien Puolue; vuoden 1995 vaaleihin saakka SMP.

Lähde: Tilastokeskus

Kun etabloituneiden puolueiden vuoden 2003 eduskuntavaalien ehdokasasettelua verrataan edellisiin eduskuntavaaleihin, naisehdokkaiden osuus nousi kaikilla puolueilla, Perussuomalaisia lukuun ottamatta (taulukko 13.10). Perussuomalaisissa naisehdokkaiden osuus oli myös pienin. Vihreillä oli jo kolmatta kertaa peräkkäin yli puolet (52,2 %) ehdokkaiden naisia. Myös kokoomuksen ja SDP:n naisehdokkaiden osuus nousi lähes puoleen ehdokkaista. Edellisiin eduskuntavaaleihin verrattuna naisehdokkaiden osuudet nousivat eniten Kansallisella Kokoomuksella (7,0 prosenttiyksikköä), sitten Suomen Keskustalla (6,1), Vasemmistoliitolla (5,9), Suomen Kristillisdemokraateilla (5,4) ja SDP:llä (4,8). Naisehdokkaiden määrä laski Perussuomalaisissa 4,5 prosenttiyksikköä.

Alueellisesti tarkasteltuna naisehdokkaita oli vuoden 2003 eduskuntavaaleissa eniten Etelä-Savossa (45,3 %), Keski-Suomessa (45,2 %) ja Helsingissä (43,1 %) (kuviokuva 13.5). Vähiten naisia oli ehdokkaina Hämeessä (35,5 %) ja Vaasassa (37,3 %). Suurin ero naiseh-

dokkaiden määrässä äänioikeutettujen naisten määrään verrattuna oli Hämeen ja Pirkanmaan vaalipiireissä.



Eduskuntavaaliehdokkaiden ikäjakaumia on tilastoitu 1990-luvulta lähtien. Näistä tilastoista nähdään, että joissakin nuorimmissa ikäryhmissä naisehdokkaat ovat jo enemmistönä, kun sen sijaan vanhimmissa ikäryhmissä selvä enemmistö ehdokkaista on miehiä (kuviot 13.6 ja 13.7). Vuosien 1995 ja 2003 välillä naisehdokkaiden määrä on kuitenkin lisääntynyt etenkin yli 55-vuotiaiden joukossa. Kun vuonna 1995 miehet olivat selvästi

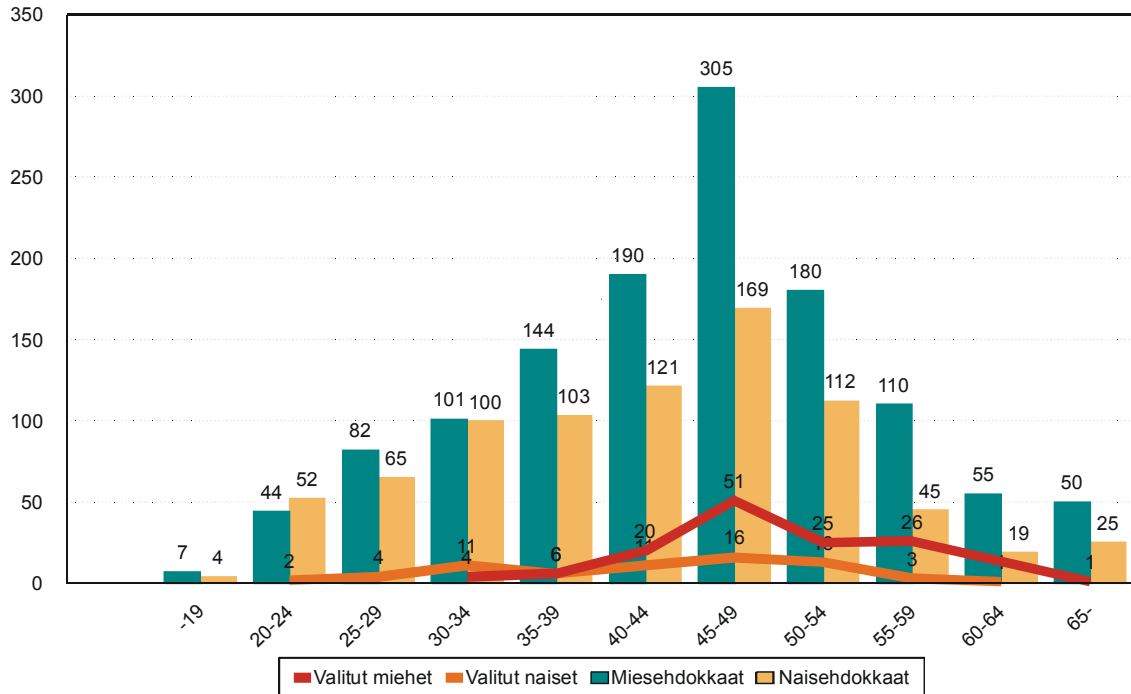
enemmistönä kaikissa yli 35-vuotiaiden ikäryhmissä, vuonna 2003 tämä raja oli siirtynyt 50-vuotiaiden ehdokkaiden kohdalle.

Ikäryhmien sukupuolierojen tasoittumista ei selitä ainoastaan naisehdokkaiden määrän lisääntyminen vaan myös miesehdokkaiden määrän lasku kaikissa alle 50-vuotiaiden ryhmissä. Kuvioista 13.6 ja 13.7 nähdään myös, että nuoret naisehdokkaat näyttäisivät vaaleissa pärjäävän iäkkäämpiä kanssasisariaan suhteellisesti paremmin, kun sen sijaan miesten kohdalla suuntaus on päinvastainen: iäkkäät miehet menestyvät vaaleissa nuorempiaan paremmin. (Valituksi tulleista naisista puhutaan tarkemmin edempänä.)

Vuoden 2003 eduskuntavaaleissa naisehdokkaat olivat keskimäärin nelisen vuotta nuorempia (keski-ikä 43,6) kuin miesehdokkaat (keski-ikä 47,9) (kuvio 13.8). Nuorimmat naisehdokkaat olivat Keski-Suomessa, missä naisehdokkaiden keski-ikä oli 39,3 vuotta. Mies- ja naisehdokkaiden ikäero oli suurin Pohjois-Karjalassa, kymmenen vuotta. (Tilastokeskus: Eduskuntavaalit 2003 - ehdokkaiden ja valittujen taustat.)

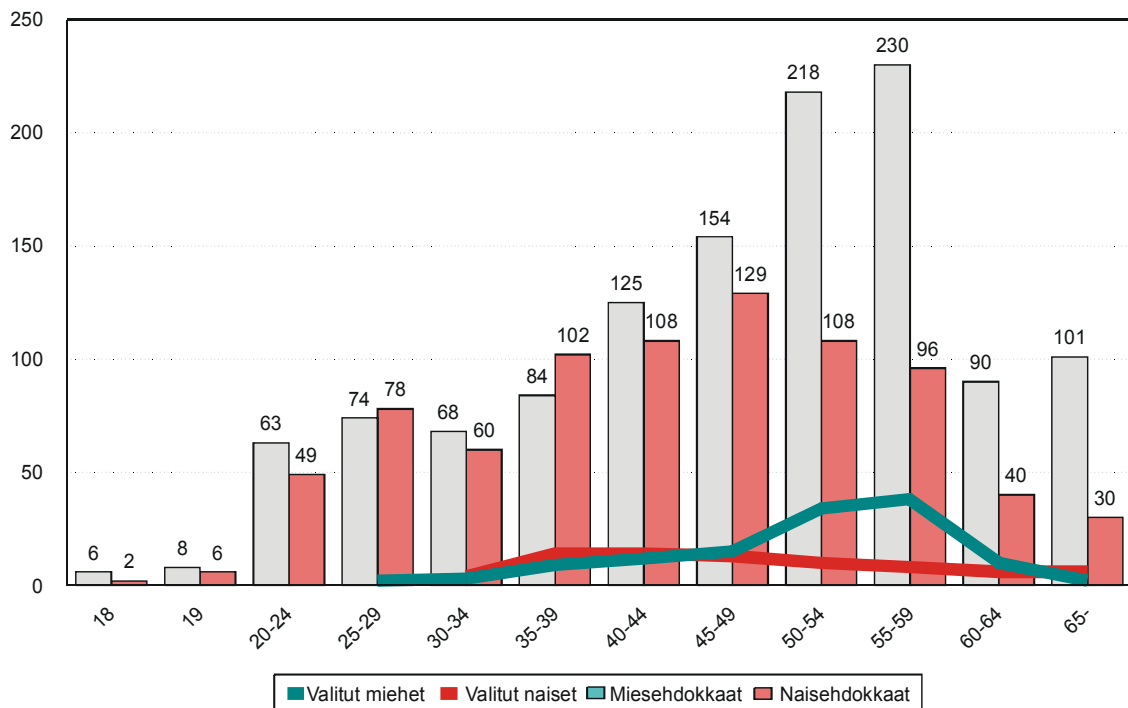
Kuvio 13.6.

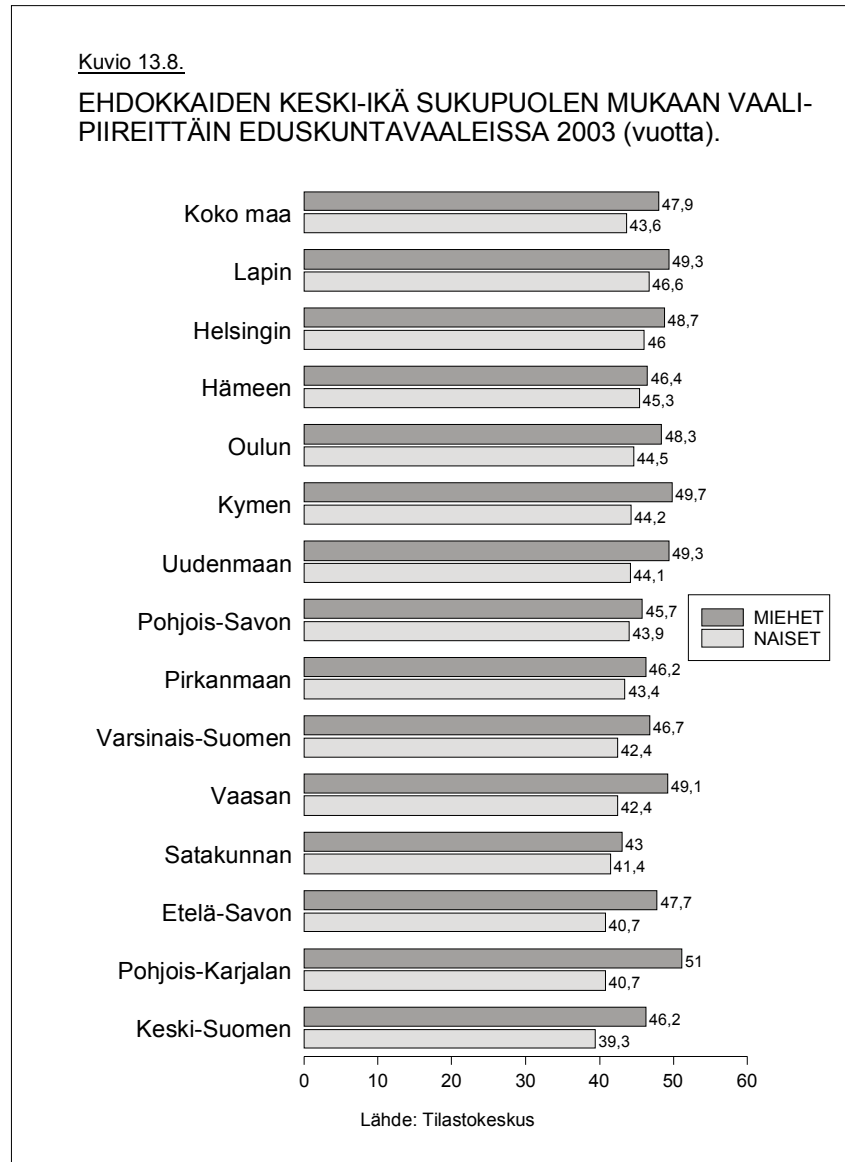
Ehdokkaiden ikäjakautuma sukupuolen mukaan eduskuntavaaleissa 1995 (Lähde: Tilastokeskus).



Kuvio 13.7.

Ehdokkaiden ikäjakautuma sukupuolen mukaan eduskuntavaaleissa 2003 (Lähde: Tilastokeskus).





Kunnallisvaalit. Naisten osuus kunnallisvaaliehdokkaista on kasvanut yhtäjaksoisesti 1950-luvulta alkaen. Kun vuonna 1950 ehdokkaista vain joka kymmenes oli nainen, vuonna 2004 naisehdokkaita oli 39,9 prosenttia (taulukko 13.11). Naisten osuus kunnallisvaaliehdokkaista on siten nelinkertaistunut 50 vuodessa. Naisten osuus ehdokkaista liikkui vielä 1960-luvulla reilun kymmenen prosentin tuntumassa, mutta 1970-luvulla naisehdokkaiden määrä nousi tuntuvasti. Tosin vasta niinkin myöhään kuin vuonna 1992 naisia oli ehdokkaina vain kolmannes kaikista ehdokkaista, eikä naisten osuus ehdokkaista yllä lähelle puolta vielä 2000-luvullakaan.

*Taulukko 13.11.**Ehdokkaat kunnallisvaaleissa 1953–2004 sukupuolen mukaan.*

Vuosi	Yhteensä (n)	Naiset (%)	Miehet (%)
1953	39 538	10,0	90,0
1956	44 804	10,7	89,3
1960	51 526	11,1	88,9
1964	51 707	11,9	88,1
1968	55 009	13,6	86,4
1972	61 072	19,5	80,5
1976	63 572	23,9	76,1
1980	66 776	27,2	72,8
1984	64 878	29,2	70,8
1988	63 642	32,4	67,6
1992	52 712	33,5	66,5
1996	43 104	36,3	63,7
2000	39 744	38,2	61,8
2004	39 906	39,9	60,1

Lähde: Tilastokeskus

Naisia asetettiin ehdolle vuoden 2004 kunnallisvaaleissa enemmän kaupunkimaisissa kunnissa kuin taajaan asutuissa ja maaseutumaisissa kunnissa. Kaupunkimaisissa kunnissa naisten osuus ehdokkaista oli 40,9 prosenttia, kun se taajaan asutuissa ja maaseutumaisissa kunnissa oli 39,2 prosenttia (taulukko 13.12). Pääkaupunkiseudun suuret kaupungit ovat näyttäneet suuntaa asiassa jo 1980-luvulta lähtien, jolloin Helsingin, Espoon ja Vantaan kaupungeissa jopa yli 40 prosenttia asetetuista ehdokkaista oli naisia (Tilastokeskus: Kunnallisvaalit 2004 - Naiset kunnallisvaaleissa). Maaseutumaiset ja pienet kunnat ovat sen jälkeen kuroneet eroa kiinni.

Taulukko 13.12.

Naisten osuus ehdokkaista kunnallisvaaleissa 2000 ja 2004 vaalipiirin ja kuntamuodon mukaan (%).

Alueet	2000	2004
Koko maa	38,2	39,9
Kaupunkimaiset kunnat	39,4	40,9
Taajaan asutut kunnat	37,6	39,2
Maaseutumaiset kunnat	37,6	39,2
Helsingin vaalipiiri	43,9	45,9
Uudenmaan vaalipiiri	39,5	42,8
Varsinais-Suomen vaalipiiri	39,1	40,9
Satakunnan vaalipiiri	36,1	37,5
Hämeen vaalipiiri	39,0	40,7
Pirkanmaan vaalipiiri	37,5	39,7
Kymen vaalipiiri	38,6	38,5
Etelä-Savon vaalipiiri	40,2	39,3
Pohjois-Savon vaalipiiri	38,2	39,9
Pohjois-Karjalan vaalipiiri	38,7	38,8
Vaasan vaalipiiri	37,2	38,7
Keski-Suomen vaalipiiri	39,0	39,8
Oulun vaalipiiri	36,9	39,1
Lapin vaalipiiri	35,6	36,9

Lähde: Tilastokeskus

Naisehdokkaiden osuus on ollut muuta maata suurempi myös eteläisissä vaalipiireissä. Vuoden 2004 kunnallisvaaleissa suurin osuus nais ehdokkaita oli Helsingin (45,9 %) ja Uudenmaan (42,8 %) vaalipiireissä, vähiten Lapissa (36,9 %) ja Satakunnassa (37,5 %) (taulukko 13.12). Vain Kymessä ja Etelä-Savossa naisten osuus ehdokkaista laski vuoteen 2000 verrattuna, muualla maassa nais ehdokkaiden osuus sen sijaan kasvoi. Eniten nais ehdokkaiden osuus kasvoi Oulun vaalipiirissä (2,2 prosenttiyksikköä) ja laski eniten Etelä-Savon vaalipiirissä (0,9 prosenttiyksikköä).

Vakiintuneiden puolueiden nais ehdokkaiden osuus nousi viime kunnallisvaaleihin verrattuna muilla paitsi Perussuomalaisilla (taulukko 13.13). Näistä puolueista vain perussuomalaisilla nais ehdokkaiden osuus ei yltänyt kolmannekseen (26,3 %). Perussuomalaiset olivat myös ainoa puolue, jossa naisten osuus ehdokkaista ei ollut kasvanut ajanjaksolla 1996–2004.

*Taulukko 13.13.**Naisten osuus ehdokkaista kunnallisvaaleissa 1996–2004 puolueittain (%).*

Vuosi	Yht.	SDP	KESK	KOK	VAS	VIHR	RKP	KD	PS
1996	36,3	35,1	36,5	37,2	31,9	50,3	40,5	46,2	26,3
2000	38,2	37,7	38,2	39,1	34,2	50,7	39,9	46,9	28,8
2004	39,9	39,7	39,2	40,4	36,1	52,9	43,5	47,2	26,3

Lähde: Tilastokeskus

Vihreillä oli jo neljättä kertaa suurin naisehdokasosuus, ja samalla se oli ainoa puolue, jossa enemmistö ehdokkaista oli naisia (52,9 %) (taulukko 13.13). Seuraavaksi suurimmat osuudet olivat kristillisdemokraateilla (47,2 %) ja RKP:llä (43,5 %), joilla molemmilla oli eniten naisehdokkaita vihreiden jälkeen jo vuonna 1996. Eniten naisehdokkaiden osuus on kasvanut vasemmistopuolueissa, joissa sekä SDP:ssä että Vasemmistoliitossa naisten osuus ehdokkaista kasvoi ajanjaksolla 1996–2004 yli neljä prosenttiyksikköä.

Kunnallisvaalien naisehdokkaat ovat etenkin viime vuosina olleet miesehdokkaita nuorempia. Keskimääräistä enemmän naisehdokkaita on ollut alle 45-vuotiaiden ikäryhmissä; vuoden 2000 kunnallisvaaleissa 25–34-vuotiaissa ehdokkaista jo yli puolet oli naisia (taulukko 13.14). Naisehdokkaiden lukumäärä on ollut hienoisessa kasvussa myös iäkkäämmissä ikäryhmissä kaikkein vanhinta ikäryhmää (yli 75-vuotiaat) lukuun ottamatta.

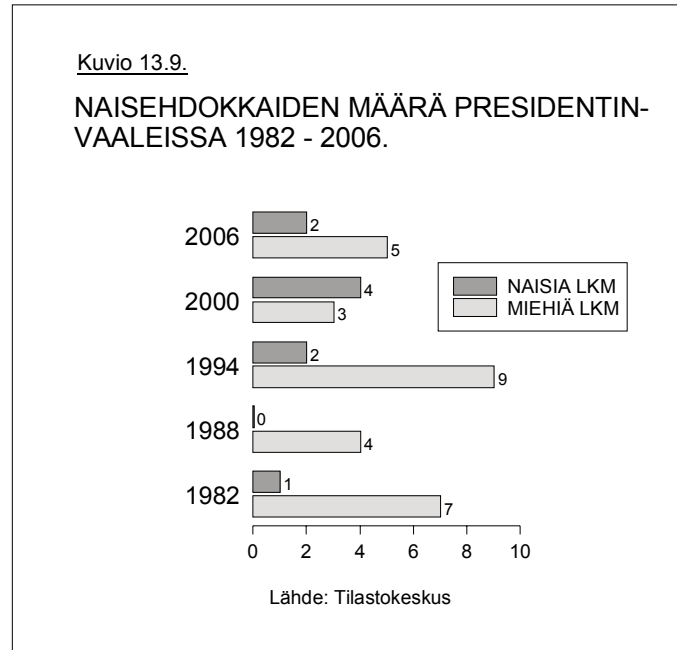
*Taulukko 13.14.**Naisten osuus ehdokkaista ikäryhmittäin kunnallisvaaleissa 1996 ja 2000 (%).*

Vuosi	Kaikki	18–24	25–34	35–44	45–54	55–64	65–74	75–
1996	36,3	44,3	43,8	44,6	34	30,6	24,7	26,5
2000	38,2	35,5	52,4	43,3	36,4	32,3	26,1	22,9

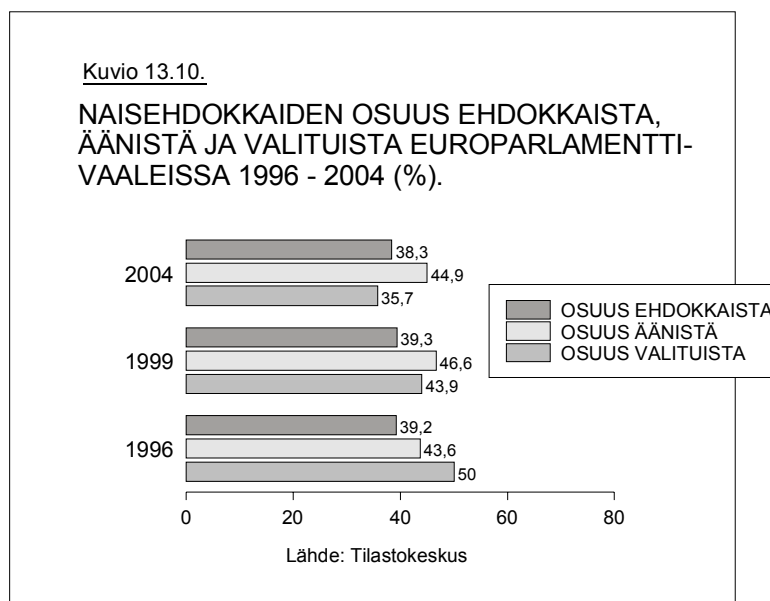
Lähde: Tilastokeskus

Presidentinvaalit ja Euroopan parlamentin vaalit. Naisia on ollut ehdokkaana vain neljissä presidentin vaaleissa (kuvio 13.9). Vuonna 1982 ensimmäisenä naisehdokkaana oli Liberaalisen Kansanpuolueen ehdokas Helvi Sipilä. Vuonna 1994 yhdentoista ehdokkaan joukossa oli kaksi naista, henkilöryhmän ehdokkaana Eeva Kuuskoski ja Ruotsalaisen kansanpuolueen ehdokkaana Elisabeth Rehn, joka jatkoi presidentiksi sittemmin valitun Martti Ahtisaaren kanssa toiselle kierrokselle. Vuoden 2000 vaalissa naisia oli ehdokkaana

jo neljä, SDP:n Tarja Halonen, kokoomuksen Riitta Uosukainen, RKP:n Elisabeth Rehn ja vihreiden Heidi Hautala. Toiselle kierrokselle jatkoivat keskustan Esko Aho ja SDP:n Tarja Halonen, joka tuli valituksi. Alkuvuonna 2006 käydyissä vaaleissa oli ehdokkaana kaksi naista, istuva presidentti Tarja Halonen ja Heidi Hautala (vihr.).



Naisehdokkaiden osuus on europarlamenttivaaleissa säilynyt suunnilleen samana koko ajanjakson 1996–2004, vähän alle neljäkymmentä prosenttia ehdokkaista (kuviot 13.10). Myös nais ehdokkaiden ääniosuus on säilynyt melko samoissa lukemissa liikkuen 45 prosentin tuntumissa. Naisten ääniosuus on ollut kaikissa europarlamenttivaaleissa jonkin verran nais ehdokkaiden osuutta suhteellisesti suurempi. Vuoden 1996 vaaleissa naisia tuli valituksi enemmän kuin heidän suhteellinen osuutensa ehdokkaista tai suhteellinen äänimääränsä antaisi olettaa – piirre, joka on varsin epätyypillinen eduskunta- ja etenkin kunnallisvaaleille.



Puolueista vihreillä on perinteisesti ollut eniten naisehdokkaita myös europarlamenttivaaleissa, vuonna 2004 yli puolet (55 %). Naisten osuus ehdokkaista on tosin lisääntynyt lähes kaikissa puolueissa. Eniten naisehdokkaiden osuus on lisääntynyt vasemmistoliitossa, jossa vuoden 2004 vaaleissa puolet ehdokkaista oli naisia, samoin kuin kokoomuksella. Vähiten naisehdokkaita asetti Perussuomalaiset, jolla ei ollut ehdokkaana yhtään naista, sekä Suomen Kristillisdemokraatit (40 %) (taulukko 13.15).

Taulukko 13.15.

Naisten osuus ehdokkaista europarlamenttivaaleissa 1996–2004 puolueittain (%).

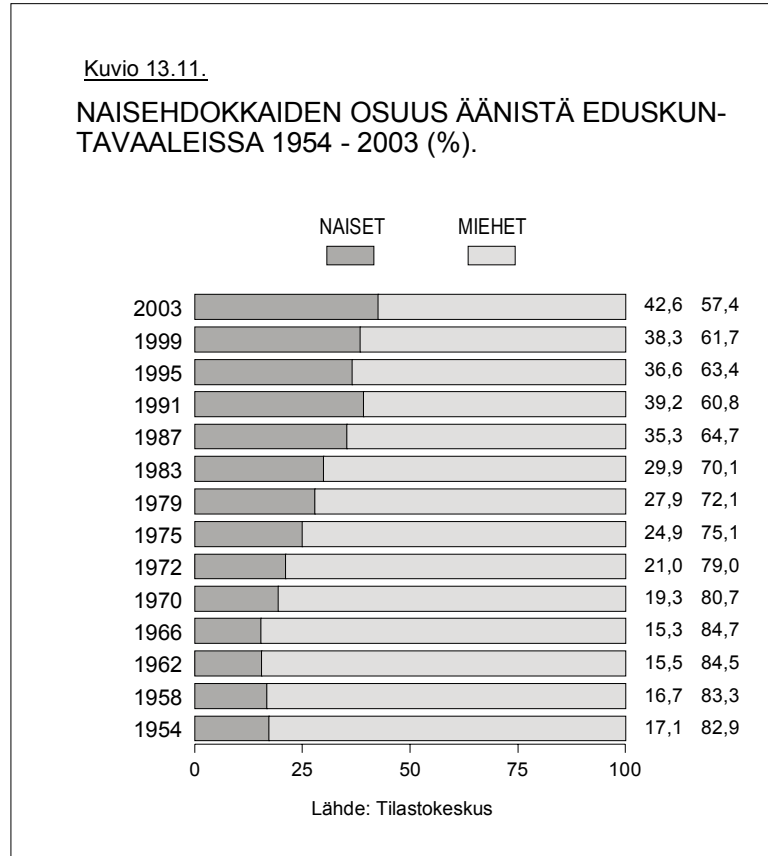
Vuosi	Yht.	SDP	KESK	KOK	VAS	VIHR	RKP	KD
1996	39,2	45,9	36,5	42,7	36,5	51,1	41,5	39,6
1999	39,3	43,2	35,4	42,1	38,7	51,0	37,7	35,6
2004	38,3	45,0	45,0	50,0	50,0	55,0	45,0	40,0

Lähde: Tilastokeskus

Naisehdokkaiden ääniosuudet ja valituksi tuleminen

Eduskuntavaalit. Naisehdokkaiden saama ääniosuus liikkui vuosien 1954–1970 eduskuntavaaleissa 15–20 prosentin tuntumassa, kunnes vuonna 1971 naisten ääniosuus nousi vähän yli viidennekseen annetuista äänistä (kuvio 13.11). Yhtäjaksoista naisten ääniosuuden

kasvu oli vuosina 1966–1991. Vuoden 1995 vaaleissa naisehdokkaiden ääniosuus laski jonkin verran mutta on sen jälkeen ollut jälleen nousussa. Vuonna 2003 naisehdokkaiden ääniosuus oli ennätyskellisen korkea, koko maassa 42,6 prosenttia.



Naiset ovat saaneet eduskuntavaaleissa suhteellisesti enemmän ääniä kaupunkimaisissa kuin maaseutumaisissa kunnissa. Ero on pysytellyt noin kymmenessä prosenttiyksikössä (taulukko 13.16). Maaseutumaisissa kunnissa naisten ääniosuus vuoden 2003 eduskuntavaaleissa oli noin kolmannes kaikista äänistä, kun sen sijaan kaupunkimaisissa kunnissa naisehdokkaiden ääniosuus lähenteli jo puolta annetuista äänistä. Helsingissä (49,3 %), Uudellamaalla (49,4 %) ja Hämeessä (48,5 %) naisten osuus äänistä oli korkein, matalin se oli Pohjois-Savossa (32,6 %), Pohjois-Karjalassa (32,9 %) ja Lapissa (30,0 %), joista Pohjois-Karjalassa ja Lapissa naisehdokkaiden ääniosuus on laskenut yhtäjaksoisesti koko tarkastelujaksolla 1991–2003. Näiden lisäksi naisehdokkaiden ääniosuus on vuodesta 1991 vuoteen 2003 laskenut Pohjois-Savossa, Kymessä ja Satakunnassa. Alle 40 prosentin osuuden jäätin kaiken kaikkiaan seitsemässä vaalipiirissä.

Taulukko 13.16.

Naisehdokkaiden ääniosuus eduskuntavaaleissa 1991–2003 kuntamuodon ja vaalipiirin mukaan (%).

Alueet	Vuosi	Ääniosuus	Alueet	Vuosi	Ääniosuus
Koko maa	1991	39,2	Pirkanmaan vaalipiiri	1991	39,9
	1995	36,6		1995	42,1
	1999	38,3		1999	44,8
	2003	42,6		2003	45,5
Kaupunkimaiset kunnat	1991	43,3	Kymen vaalipiiri	1991	39,7
	1995	39,4		1995	38,1
	1999	42,2		1999	33,5
	2003	46,7		2003	36,3
Taajaan asutut kunnat	1991	36,6	Etelä-Savon vaalipiiri	1991	38,3
	1995	34,7		1995	27,9
	1999	34,6		1999	28,5
	2003	38,8		2003	44,7
Maaseutumaiset kunnat	1991	31,8	Pohjois-Savon vaalipiiri	1991	37,2
	1995	30,5		1995	31,7
	1999	31,3		1999	33,2
	2003	33,9		2003	32,9
Helsingin vaalipiiri	1991	46,7	Pohjois-Karjalan vaalipiiri	1991	45,0
	1995	44,1		1995	37,1
	1999	44,2		1999	33,1
	2003	49,3		2003	32,6
Uudenmaan vaalipiiri	1991	43,4	Vaasan vaalipiiri	1991	28,1
	1995	38,9		1995	29,4
	1999	43,0		1999	29,6
	2003	49,4		2003	35,1
Varsinais- Suomen vaalipiiri	1991	37,3	Keski-Suomen vaalipiiri	1991	40,7
	1995	35,2		1995	31,8
	1999	41,8		1999	32,2
	2003	46,8		2003	42,1
Satakunnan vaalipiiri	1991	38,9	Oulun vaalipiiri	1991	36,0
	1995	29,8		1995	36,7
	1999	30,2		1999	39,5
	2003	37,5		2003	38,0
Hämeen vaalipiiri	1991	43,3	Lapin vaalipiiri	1991	34,4
	1995	42,5		1995	34,1
	1999	49,2		1999	31,3
	2003	48,5		2003	30,0

Lähde: Tilastokeskus

Naisehdokkaiden osuus puolueensa kokonaisäänimäärästä on tyypillisesti ollut suuri Vihreässä liitossa, jossa naisehdokkaat ovat jo vuodesta 1991 keränneet yli puolet puolueen äänimäärästä (taulukko 13.17). Vuoden 2003 eduskuntavaaleissa vihreiden naisehdokkaiden äänisaldo oli jo kaksi kolmasosaa puoleen kaikista äänistä. SDP on kirinyt tässä suhteessa puolueista toiseksi (47,8 %), joskin pitkään, aina vuoden 2003 vaaleihin asti, sekä SDP:llä että kokoomuksella naisehdokkaiden ääniosuus liikkui varsin samoissa lukemissa. Useimmilla puolueilla naisehdokkaiden ääniosuus oli vuoden 2003 vaaleissa nelisenkymmentä prosenttia, sen alle jäivät vain keskusta (35,9 %) ja perussuomalaiset (6,2 %).

Kaikissa puolueissa naisehdokkaiden ääniosuus on moninkertaistunut lähtötasoon verrattuna, lukuun ottamatta vihreitä, joiden kohdalla naisehdokkaiden ääniosuus on jo lähtökohtaisesti ollut korkea, sekä perussuomalaisia, joilla naisten äänisaldo puolueen kokonaisäänimäärästä on laskenut yhtäjaksoisesti vuodesta 1991. Suurin kasvu tässä suhteessa on tapahtunut kristillisdemokraattisessa puolueessa, jossa vuonna 1970 naisehdokkaat keräsivät vain pari prosenttia puolueen äänistä mutta vuonna 2003 jo lähes 40 prosenttia.

Taulukko 13.17.

Naisten osuus puolueen kokonaisäänimäärästä eduskuntavaaleissa 1954–2003 (%).

Vuosi	Yht.	SDP	KESK ¹	KOK	VAS ²	VIHR ³	RKP	KD ⁴	PS ⁵
1954	17,1	19,3	8,4	19,7	23,3	-	9,8	-	-
1958	16,7	17,6	8,8	18,4	23,0	-	4,8	-	-
1962	15,5	16,7	8,9	16,2	22,0	-	4,2	-	5,3
1966	15,3	14,9	10,9	16,6	18,2	-	8,2	-	5,9
1970	19,3	22,7	15,2	21,7	22,6	-	10,9	2,6	8,1
1972	21,0	23,6	17,1	23,5	23,5	-	8,5	12,2	12,4
1975	24,9	25,9	20,6	26,6	28,3	-	16,0	21,8	12,5
1979	27,9	33,2	22,1	29,4	29,3	-	16,3	23,1	12,3
1983	29,9	34,5	27,6	33,8	31,5	-	21,4	29,2	15,7
1987	35,3	36,9	32,9	39,4	36,5	47,9	20,0	26,9	22,4
1991	39,2	40,4	35,4	41,6	33,1	59,3	32,5	35,5	28,9
1995	36,6	38,1	29,8	39,2	31,4	58,6	35,8	40,5	19,0
1999	38,3	41,2	29,7	39,6	40,0	64,6	39,2	37,2	13,7
2003	42,6	47,8	35,9	42,0	41,1	66,6	43,8	39,8	6,2

1) Vuoteen 1962 Maalaisliitto; 1962–1987 Keskustapuolue; vuonna 1983 ml. Liberaalinen Kansanpuolue,

2) Vuoteen 1987 SKDL; 1987 ml. DEVA,

3) Vuonna 1987 ei omana puolueena,

4) Vuoden 1999 vaaleihin saakka Suomen Kristillinen Liitto (SKL),

5) Vuosina 1962 ja 1966 Suomen Pientalonpoikien Puolue; vuoden 1995 vaaleihin saakka SMP.

Lähde: Tilastokeskus

Naisten osuus valituista jäi sotien jälkeisissä eduskuntavaaleissa (vuonna 1945) alle kymmenen prosentin mutta nousi nopeahkosti noin 15 prosenttiin, minkä suuruisissa lukemissa naiskansanedustajien osuus pysytteli 1970-luvulle asti (taulukko 13.18). Tuolloin naisten osuus valituista nousi jälleen selvästi, viidennekseen. Vuosikymmentä myöhemmin naiskansanedustajia oli noin kolmannes. Suurin naisedustajien osuus saavutettiin vuonna 1991, jolloin naisia oli kansanedustajista 38,5 prosenttia. Tämän jälkeen naiskansanedustajien osuus hieman laski mutta on jälleen viime vuodet ollut kasvussa. Vuoden 2003 vaalien jälkeen naisedustajien osuus oli 37,5 prosenttia.

Taulukko 13.18.

Naisten osuus kansanedustajista puolueittain eduskuntavaaleissa 1945–2003 (%).

Vuosi	Yht. (N)	SDP	KESK ¹	KOK	VAS ²	VIHR ³	RKP	KD ⁴	PS ⁵
1945	8,5 (17)	14,0	2,0	7,1	12,2	-	7,1	-	-
1948	12,0 (24)	16,7	5,4	15,2	13,2	-	7,1	-	-
1951	14,5 (29)	17,0	7,8	17,9	20,9	-	6,7	-	-
1954	15,0 (30)	22,2	9,4	16,7	16,3	-	-	-	-
1958	14,0 (28)	18,8	10,4	13,8	18,0	-	-	-	-
1962	13,5 (27)	15,8	7,5	12,5	19,2	-	-	-	-
1966	16,5 (33)	16,4	12,2	19,2	17,1	-	-	-	-
1970	21,5 (43)	25,0	16,7	27,0	27,8	-	8,3	-	-
1972	21,5 (43)	27,3	17,1	20,6	24,3	-	10,0	-	5,6
1975	23,0 (46)	24,1	17,9	25,7	22,5	-	22,2	22,2	-
1979	26,0 (52)	30,8	13,9	27,7	31,4	-	22,2	22,2	-
1983	31,0 (62)	31,6	23,7	40,9	38,5	-	20,0	33,3	23,5
1987	31,5 (63)	32,1	27,5	41,5	31,3	-	8,3	20,0	33,3
1991	38,5 (77)	45,8	27,3	50,0	26,3	50,0	27,3	37,5	42,9
1995	33,5 (67)	36,5	27,3	43,6	22,9	66,7	27,3	14,3	-
1999	37,0 (74)	43,1	27,1	37,0	30,0	81,8	27,3	40,0	-
2003	37,5 (75)	45,3	23,6	37,5	26,3	78,6	50,0	42,9	-

1) Vuoteen 1962 Maalaisliitto; 1962–1987 Keskustapuolue; vuonna 1983 ml. Liberaalinen Kansanpuolue,

2) Vuoteen 1987 SKDL; 1987 ml. DEVA,

3) Vuonna 1987 ei omana puolueena,

4) Vuoden 1999 vaaleihin saakka Suomen Kristillinen Liitto (SKL),

5) Vuosina 1962 ja 1966 Suomen Pientalonpoikien Puolue; vuoden 1995 vaaleihin saakka SMP.

Lähde: Tilastokeskus

Vuonna 1945 valitussa eduskunnassa oli naiskansanedustajia eniten vasemmistopuolueilla, mutta kokoomus kiri ne kiinni jo seuraavissa vaaleissa 1948 (taulukko 13.18). Vanhoista puolueista Kansallisen Kokoomuksen listoilta valittiinkin ensimmäisenä yhtä paljon naisia kuin miehiä vuonna 1991. Samana vuonna valittiin myös ensimmäiset vihreiden

edustajat, joista puolet oli tuolloin naisia. Tämän jälkeen Vihreällä liitolla on ainoana puolueena ollut enemmistö naisedustajia, huippuvuonna 1999 hieman yli 80 ja vuonna 2003 vähän alle 80 prosenttia.

Kokoomuksen kohdalla naisedustajien osuus on vuoden 1991 jälkeen ollut laskussa, ja vuoden 2003 vaaleissa kärkisijaa pitivät Vihreän liiton ohella RKP (50 %), SDP (45,3 %) ja Suomen Kristillisdemokraatit (42,9 %). Keskustapuolueesta on perinteisesti valittu keskimääräistä vähemmän naisedustajia, joskin keskustan kohdalla valittujen naisedustajien osuuden (23,6 % vuonna 2003) suhteellinen kasvuvauhti on ollut nopeinta; osuus on yli kymmenkertaistunut vuodesta 1945.

Naisedustajien osuuksien alueelliset erot ovat huomattavat. Vuonna 2003 naisia valittiin eduskuntaan eniten Helsingin vaalipiiristä, lähes kaksi kolmasosaa (taulukko 13.19). Yli puolet valituista ehdokkaista oli naisia myös Hämeen (57,1 %) ja Varsinais-Suomen (52,9 %) vaalipiireissä. Pirkanmaalta valituista edustajista tasan puolet oli naisia. Vähiten naisia valittiin Pohjois-Savossa (10 %), Lapissa (14,3 %) ja Etelä-Savossa (16,7 %).

Taulukko 13.19.

Valituiksi tulleiden naisten osuus (%) ja valittujen naisten ja miesten keski-ikä vaalipiireittäin eduskuntavaaleissa 2003.

	Osuus valituista	Keski-ikä (naiset)	Keski-ikä (miehet)
Koko maa	37,5	42,8	51,0
Helsingin vaalipiiri	64,7	45,2	48,9
Uudenmaan vaalipiiri	42,4	42,1	50,6
Varsinais-Suomen vaalipiiri	52,9	42,8	51,5
Satakunnan vaalipiiri	22,2	46,0	57,3
Hämeen vaalipiiri	57,1	42,6	49,8
Pirkanmaan vaalipiiri	50,0	43,3	52,1
Kymen vaalipiiri	25,0	50,7	52,4
Etelä-Savon vaalipiiri	16,7	34,0	50,6
Pohjois-Savon vaalipiiri	10,0	47,0	47,0
Pohjois-Karjalan vaalipiiri	28,6	44,5	52,4
Vaasan vaalipiiri	35,3	36,7	50,5
Keski-Suomen vaalipiiri	20,0	38,5	52,5
Oulun vaalipiiri	33,3	41,2	51,8
Lapin vaalipiiri	14,3	52,0	46,2

Lähde: Tilastokeskus

Valituksi tulleet naiset olivat vuoden 2003 eduskuntavaaleissa lähes poikkeuksetta miehiä keskimäärin nuorempia. Vain Lapin vaalipiirissä valituksi tulleiden naisten keski-ikä (52,0) oli korkeampi kuin miesten (46,2) keski-ikä (taulukko 13.19). Pohjois-Savossa sekä mies- että naisedustajien keski-ikä oli puolestaan sama, 47,0 vuotta. Keski-ikänsä nuorimpia olivat Etelä-Savon (34,0), Vaasan (36,7) ja Keski-Suomen (38,5) naisedustajat. Samalla näissä vaalipiireissä nais- ja miesedustajien keski-ikä poikkeaa toisistaan eniten. Lisäksi on ollut havaittavissa, että nuoret naisehdokkaat ovat eduskuntavaaleissa pärjänneet iäkkäämpiä naisia suhteellisesti paremmin, kun sen sijaan miesten kohdalla suuntaus on päinvastainen: iäkkäät miehet tulevat valituksi nuorempiaan todennäköisemmin. Vuoden 2003 vaaleissa suhteellisesti eniten naisia valittiin 35–39-vuotiaiden ikäryhmästä, kun sen sijaan 50–60-vuotiaat miehet menestyivät nuorempiaan ja iäkkäämpiään paremmin. (Ks. kuviot 13.6 ja 13.7 edellä.)

Kunnallisvaalit. Naisehdokkaiden osuus äänistä on kunnallisvaaleissa tyypillisesti ollut suhteellisesti suurempi kuin naisten osuus ehdokkaista (taulukko 13.20). Tästä huolimatta valituksi tulleiden naisten osuus on jäänyt pienemmäksi kuin heidän osuutensa ehdokkaista. Tämä erityisesti kunnallisvaaleille ominainen epäsuhta johtuu kunnallista tasa-arvoa tutkineen Sari Pikkalan mukaan joko siitä, että naisehdokkaille annetut äänet keskittyvät harvoille vahvoille ehdokkaille, tai siitä, että äänet hajautuvat monen keskenään tasavahvan ehdokkaan kesken, jolloin nämä naisehdokkaat jäävät valintakynnyksen alapuolelle (Pikkala 2003, 90).

Naisehdokkaiden ääniosuus kunnallisvaaleissa liikkui pitkään 10 prosentin tuntumassa, mutta nousi huomattavasti vuonna 1972. Samalla myös naisehdokkaiden määrä nousi lähes samassa suhteessa (taulukko 13.20). Sen jälkeen naisten ääniosuus on kasvanut tasaisesti joka kunnallisvaaleissa, ollen vuonna 2004 41,8 prosenttia kaikista annetuista äänistä.

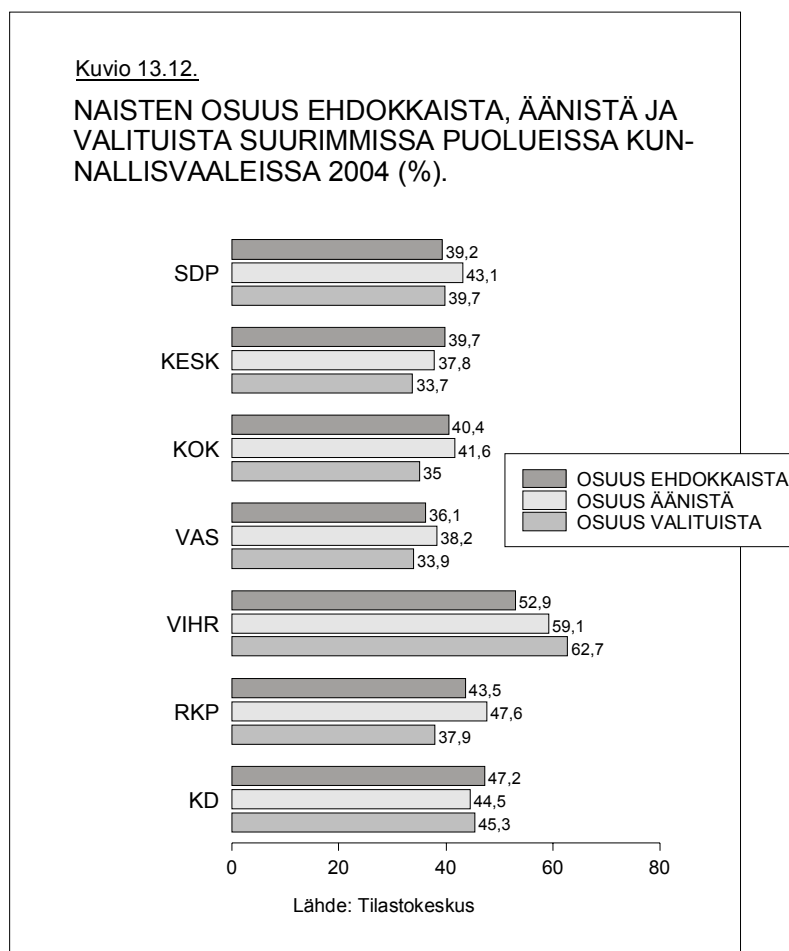
*Taulukko 13.20.**Naisten osuudet ehdokkaista ja äänimääristä kunnallisvaaleissa 1953–2004.*

Vuosi	Osuus ehdokkaista	Osuus äänistä	Osuus valituista
1953	10,0	13,1	7,4
1956	10,8	12,2	7,3
1960	11,1	13,5	7,6
1964	11,9	13,4	7,9
1968	13,6	16,2	10,7
1972	19,5	21,6	14,7
1976	23,9	25,7	18,1
1980	27,2	30,1	22,2
1984	29,2	32,5	25,2
1988	32,4	34,4	27,2
1992	33,5	36,2	30,0
1996	36,3	36,8	31,5
2000	38,2	39,4	34,4
2004	39,9	41,8	36,4

Lähde: Tilastokeskus

Puolueiden välisessä tarkastelussa vuoden 2004 kunnallisvaaleissa eniten ääniä saivat Vihreän liiton naisehdokkaat, joille kertyi yli puolet puolueensa äänistä (kuviokuva 13.12). Seuraavaksi eniten ääniä saivat RKP:n ja Suomen Kristillisdemokraattien naisehdokkaat, joiden osuus puolueidensa äänistä oli 47,6 % (RKP) ja 44,5 % (KD). Pienimmät ääniosuudet naiset saivat Suomen Keskustan (36,8 %) ja Vasemmistoliiton (38,2 %) listoilla.

Valtuutetuiksi valittujen naisten osuus on säännönmukaisesti jäänyt naisehdokkaiden osuutta pienemmäksi (ks. taulukko 13.20), joskin valtuustoihin valittujen naisten osuus on jatkuvasti kasvanut samaan tahtiin kuin naisehdokkaiden määrä. Puolueista naisia valittiin vuosien 2000 ja 2004 kunnallisvaaleissa eniten Vihreästä liitosta, jolla myös naisehdokkaiden määrä on perinteisesti ollut suurin (taulukko 13.21). Seuraavaksi eniten naisia valittiin RKP:stä, jossa naisvaltuutettujen osuus kasvoi eniten ajanjaksolla 2000–2004. Myös Keskustapuolueessa valittujen naisten osuus kasvoi merkittävästi, lähes yhdeksän prosenttiyksikköä. Kun vielä vuonna 2000 keskustassa naisvaltuutettujen osuus oli puolueiden välisessä vertailussa pienimpiä, vuoden 2004 kunnallisvaaleissa puolueesta valittiin jo kolmanneksi eniten naisvaltuutettuja.



Taulukko 13.21.

Valittujen naisten osuus puolueittain kunnallisvaaleissa 2000 ja 2004 (%).

Vuosi	Yht.	SDP	KESK	KOK	VAS	VIHR	RKP	KD	PS
2000	34,4	38,1	30,9	35,4	32,3	58,9	34,6	38,6	15,6
2004	36,4	33,7	39,7	35,0	33,9	62,7	45,3	37,9	18,9

Lähde: Tilastokeskus

Alueellinen tarkastelu osoittaa, että Etelä-Savo lukuun ottamatta valittujen naisten osuus kasvoi kaikissa vaalipiireissä vuodesta 2000 vuoteen 2004 (taulukko 13.22). Eniten naisvaltuutettujen osuus kasvoi Keski-Suomen vaalipiirissä sekä Helsingissä, missä jo vuoden 2000 lähtötaso oli maan korkein. Helsingissä yli puolet (52,9 %) valtuutetuista on vuoden 2004 kunnallisvaalien jälkeen naisia. Seuraavaksi eniten naisia valittiin Uudellamaalla (41,4 %) ja Varsinais-Suomessa (39,5 %). Vähiten naisia valittiin puolestaan Lapin (31,6 %) ja Vaasan (31,0 %) vaalipiirien kunnanvaltuustoihin. Yhteensä vuoden 2004 kunnallisvaaleissa valituista 11 966 valtuutetusta 4 357 oli naisia.

Taulukko 13.22.

Valittujen naisten osuus vaalipiireittäin ja kuntamuodon mukaan kunnallisvaaleissa 2000 ja 2004 (%).

Alueet	2000	2004
Koko maa	34,4	36,4
Kaupunkimaiset kunnat	38,6	..
Taajaan asutut kunnat	34,4	..
Maaseutumaiset kunnat	32,5	..
Helsingin vaalipiiri	48,2	52,9
Uudenmaan vaalipiiri	39,7	41,4
Varsinais-Suomen vaalipiiri	35,5	39,5
Satakunnan vaalipiiri	31,1	32,7
Hämeen vaalipiiri	38,1	39,2
Pirkanmaan vaalipiiri	35,3	37,4
Kymen vaalipiiri	32,1	35,4
Etelä-Savon vaalipiiri	35,5	33,9
Pohjois-Savon vaalipiiri	37,3	38,7
Pohjois-Karjalan vaalipiiri	36,3	36,6
Vaasan vaalipiiri	29,5	31,0
Keski-Suomen vaalipiiri	33,9	38,8
Oulun vaalipiiri	32,7	34,7
Lapin vaalipiiri	30,9	31,6

Lähde: Tilastokeskus

Helsingissä valituksi tulleiden naisten osuus oli vuoden 2004 kunnallisvaaleissa seitsemän prosenttiyksikköä suurempi kuin naisehdokkaiden osuus (taulukko 13.23). Helsingin vaalipiiri on tässä suhteessa yksinäinen poikkeus. Koko maan tasolla naisten ääniosuus on tyypillisesti suurempi kuin naisehdokkaiden osuus mutta valituksi tulleiden naisten osuus puolestaan pienempi kuin ehdokkaiden osuus. Itä- ja Pohjois-Suomessa tosin naisehdokkaiden äänimäärätkin jäävät naisten ehdokasosuuksista. Helsingin jälkeen naiset saivat eniten ääniä Uudellamaalla (46,5 %) ja Pirkanmaalla (42,9 %), vähiten naiset keräsivät ääniä Lapissa (34,7 %), Vaasassa (35,5 %) ja Satakunnassa (35,9 %). Valtuustoihin naisia valittiin eniten Helsingissä, missä ainoana vaalipiirinä valittujen naisten osuus oli yli puolet (52,9 %). Seuraavaksi eniten naisia valittiin kunnallisvaltuustoihin Uudellamaalla (41,4 %) ja Varsinais-Suomessa (39,5 %). Vähiten naisia on vuoden 2004 kunnallisvaalien jälkeen Vaasan, Lapin ja Satakunnan vaalipiirien valtuustoissa, joissa kaikissa naisten osuus jää alle kolmannekseen.

Taulukko 13.23.

Naisten osuudet ehdokkaista, äänimääristä ja valituista vaalipiireittäin kunnallisvaaleissa 2004 (%).

	Osuus ehdokkaista	Osuus äänistä	Osuus valituista
Koko maa	39,9	41,8	36,4
Helsingin vaalipiiri	45,9	53,1	52,9
Uudenmaan vaalipiiri	42,8	46,5	41,4
Varsinais-Suomen vaalipiiri	40,9	42,1	39,5
Satakunnan vaalipiiri	37,5	35,9	32,7
Hämeen vaalipiiri	40,7	41,8	39,2
Pirkanmaan vaalipiiri	39,7	42,9	37,4
Kymen vaalipiiri	38,5	36,6	35,4
Etelä-Savon vaalipiiri	39,3	36,6	33,9
Pohjois-Savon vaalipiiri	39,9	40,1	38,7
Pohjois-Karjalan vaalipiiri	38,8	38,6	36,6
Vaasan vaalipiiri	38,7	35,5	31,0
Keski-Suomen vaalipiiri	39,8	41,3	38,8
Oulun vaalipiiri	39,1	38,0	34,7
Lapin vaalipiiri	36,9	34,7	31,6

Lähde: Tilastokeskus

Kunnanvaltuustoihin valitaan suhteellisesti enemmän nuoria naisia kuin nuoria miehiä. Valituista naiset ovat enemmistönä 18–44-vuotiaissa, kun sen sijaan yli 45-vuotiaissa suhde on käänteinen (taulukko 13.24). Eniten sekä nais- että miesvaltuutettuja valitaan 45–54-vuotiaiden ikäryhmästä. Naisia valitaan toiseksi eniten kuitenkin ikäryhmästä 35–44-vuotiaat, kun taas miehiä valitaan seuraavaksi eniten 55–64-vuotiaiden keskuudesta. 35–44-vuotiaiden valtuutettujen kohdalla naisten enemmistö on suurimmillaan, yli kuusi prosenttiyksikköä. Vastaavasti epäsuhta miesten eduksi on suurimmillaan 55–65-vuotiaiden ryhmässä, jossa valittujen miesten osuus on viitisen prosenttiyksikköä suurempi kuin naisten. Toisaalta tässä ikäryhmässä naisten osuus valituista on kasvanut eniten.

Taulukko 13.24.

Valituksi tulleiden ikäjakautuma sukupuolen mukaan kunnallisvaaleissa 1992–2000 (%).

	18–24		25–34		35–44		45–54		55–64		65–	
	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset	Miehet	Naiset
1992	1,0	2,3	8,8	12,4	30,4	33,9	36,7	38,2	19,1	11,8	3,4	1,4
1996	2,3	1,7	14,3	9,1	30,2	26,0	37,8	39,9	13,9	19,5	1,6	3,7
2000	1,8	2,7	8,6	13,1	22,6	29,1	38,7	34,7	23,5	18,1	4,8	2,2

Lähde: Tilastokeskus

Presidentinvaalit. Naisehdokkaiden yhteenlaskettuja ääniosuuksia vaalipiireittäin ja kuntaryhmittäin tarkastellessa huomataan, että lukuun ottamatta vuoden 1994 vaalien toista kierrosta naisehdokkaiden kannatus on ollut suurinta kaupunkimaisissa kunnissa (taulukko 13.25). Ehkä hieman yllättäenkin tämä ero on vuosien 1994 ja 2000 välillä yli kolminkertaistunut: vuoden 1994 vaalin ensimmäisellä kierroksella naisehdokkaiden saama ääniosuus oli kaupunkimaisissa kunnissa kuusi prosenttiyksikköä suurempi kuin muissa kunnissa, mutta vuoden 2000 vaaleissa naisehdokkaiden yhteenlaskettu ääniosuus vaalin ensimmäisellä kierroksella oli kaupunkimaisissa kunnissa jo yli 20 prosenttiyksikköä suurempi kuin muissa kunnissa.

Presidentinvaalin henkilökeskeisestä luonteesta johtuen kulloinenkin ehdokasasetelma vaikuttaa suuresti siihen, millaisiksi kannatusalueet muodostuvat. Esimerkiksi vuonna 1994 Vaasan vaalipiirissä naisehdokkaiden kannatus oli vielä vaalin ensimmäisellä kierroksella lähellä kaupunkimaisten kuntien keskiarvoa, mutta RKP:n ehdokkaan Elisabeth Rehnin jatkettua toiselle kierrokselle naisehdokkaan kannatus nousi Vaasan vaalipiirissä maan suurimmaksi (Ahvenanmaata lukuun ottamatta), 62,1 prosenttiin. Henkilövaalin muuttuvista asetelmista huolimatta yleinen suuntaus näyttää olleen, että kaupunkimaisissa ja eteläisen Suomen kunnissa naisehdokkaita on äänestetty muuta maata enemmän, kun sen sijaan maaseutumaisissa kunnissa ja Keski- ja Pohjois-Suomessa naisehdokkaiden kannatus on presidentinvaaleissa ollut vähäisempää.

Taulukko 13.25.

Naisehdokkaiden yhteenlaskettu ääniosuus kuntaryhmittäin ja vaalipiireittäin presidentin vaaleissa 1994 ja 2000 (%).

	1994 I kierros	1994 II kierros (Rehn)	2000 I kierros	2000 II kierros (Halonen)
Koko maa	24,6	46,1	64,0	51,6
Kaupunkimaiset kunnat	26,6	42,7	72,9	59,9
Muut kunnat	20,5	52,2	51,2	39,9
Helsingin vaalipiiri	33,6	46,4	81,1	66,3
Uudenmaan vaalipiiri	36,5	47,8	75,8	59,3
Varsinais-Suomen vaalipiiri	24,7	43,1	68,8	55,3
Satakunnan vaalipiiri	16,7	40,3	61,6	52,3
Hämeen vaalipiiri	22,3	42,0	67,9	56,4
Pirkanmaan vaalipiiri	22,2	39,6	68,2	57,3
Kymen vaalipiiri	21,8	41,8	66,0	53,4
Etelä-Savon vaalipiiri	18,8	46,7	54,9	45,7
Pohjois-Savon vaalipiiri	16,6	42,9	51,7	44,8
Pohjois-Karjalan vaalipiiri	20,3	46,0	54,3	46,6
Vaasan vaalipiiri	17,2	41,2	48,9	30,0
Keski-Suomen vaalipiiri	28,0	62,1	55,8	48,2
Oulun vaalipiiri	14,3	48,2	48,0	41,1
Lapin vaalipiiri	13,1	45,2	50,2	44,2

Lähde: Tilastokeskus

Presidentinvaalin henkilökeskeisestä luonteesta johtuen kulloinenkin ehdokasetelma vaikuttaa suuresti siihen, millaisiksi kannatusalueet muodostuvat. Esimerkiksi vuonna 1994 Vaasan vaalipiirissä nais ehdokkaiden kannatus oli vielä vaalin ensimmäisellä kierroksella lähellä kaupunkimaisten kuntien keskiarvoa, mutta RKP:n ehdokkaan Elisabeth Rehnin jatkettua toiselle kierrokselle nais ehdokkaan kannatus nousi Vaasan vaalipiirissä maan suurimmaksi (Ahvenanmaata lukuun ottamatta), 62,1 prosenttiin. Henkilövaalin muuttuvista asetelmista huolimatta yleinen suuntaus näyttää olleen, että kaupunkimaisissa ja eteläisen Suomen kunnissa nais ehdokkaita on äänestetty muuta maata enemmän, kun sen sijaan maaseutumaisissa kunnissa ja Keski- ja Pohjois-Suomessa nais ehdokkaiden kannatus on presidentinvaaleissa ollut vähäisempää.

Europarlamenttivaalit. Yleisissä vaaleissa Suomessa nais ehdokkaat ovat tyypillisesti saaneet vähemmän paikkoja, kuin mikä on heidän suhteellinen osuutensa ehdokkaista. Näin on ollut säännönmukaisesti kunnallisvaaleissa ja myös pääosin eduskuntavaaleissa. Sen

sijaan europarlamenttivaaleissa suuntaus ei tässä suhteessa ole ollut täysin identtinen, sillä kolmesta käydystä vaalista kaksissa, vuosina 1996 ja 1999, valittujen naisten osuus on ollut suurempi kuin naisehdokkaiden osuus (taulukko 13.26). Sen sijaan vuoden 2004 vaaleissa ei tässä suhteessa enää ollut poikkeamaa yleisestä suuntauksesta, vaan valittujen naisten osuus jäi alle sekä naisehdokkaiden että heidän saamiensa äänien osuuksien. On viitteitä siitä, että etenkin europarlamenttivaalien alkuvuosina Suomessakin nämä vaalit koettiin kansallisia vaaleja vähemmän tärkeiksi, ns. toisen asteen vaaleiksi (ks. esim. Reif & Schmitt 1980), joissa äänestäjät uskalsivat poiketa totutuista puolue- ja ehdokassiteistään (ks. Sundell ym. 2000). Näin ollen on mahdollista, että kynnys äänestää naisehdokasta on näissä vaaleissa ollut tavanomaista matalampi, mikä on heijastunut valittujen naisten tavanomaista suurempaan osuuteen. Vuonna 1996 tehtiinkin tässä suhteessa eräänlaista vaalihistoriaa valittujen naisten osuuden noustua puoleen.

Taulukko 13.26.

Naisten osuus ehdokkaista, äänistä ja valituista Euroopan parlamentin vaaleissa 1996–2004 (%).

Vuosi	Osuus ehdokkaista	Osuus äänistä	Osuus valituista
1996	39,2	39,3	38,3
1999	43,6	46,6	44,9
2004	50,0	43,9	35,7

Lähde: Tilastokeskus

Naisehdokkaiden ääniosuus on kaikissa europarlamenttivaaleissa ollut suurempi kaupunkimaisissa kunnissa kuin muualla maassa (taulukko 13.27). Tämä ero on säilynyt jotta-kuinkin viidessä prosenttiyksikössä, joskin vuoden 1999 vaaleissa ero venähti yli kymmenen prosenttiyksikköön. Alueellinen tarkastelu naisehdokkaiden ääniosuuksista paljastaa, että henkilövaaliluonteen vuoksi naisehdokkaiden kannatus vaalipiireittäin on vaihdellut huomattavasti ehdokasetelman mukaan. Esimerkiksi Pohjois-Karjalassa, missä naisehdokkaiden kannatus vaaleissa ei tyypillisesti ole ollut koko maan keskiarvoa suurempi, naisehdokkaiden yhteenlaskettu kannatus vuoden 1996 europarlamenttivaaleissa oli maan kärkiluokkaa, kun alueelta oli ehdolla vahva naisehdokas, SDP:n Riitta Myller, ja ”oman” edustajan läpisaanti koettiin etenkin ensimmäisissä europarlamenttivaaleissa tärkeäksi.

Taulukko 13.27.

Naisehdokkaiden ääniosuus kuntaryhmittäin ja vaalipiireittäin Euroopan parlamentin vaaleissa 1996–2004 (%).

	1996	1999	2004
Koko maa	43,6	46,6	44,9
Kaupunkimaiset kunnat	45,4	51,0	46,8
Taajaan asutut kunnat	40,4	40,3	41,4
Maaseutumaiset kunnat	41,6	38,7	41,5
Helsingin vaalipiiri	48,2	56,8	51,5
Uudenmaan vaalipiiri	47,7	55,2	45,9
Varsinais-Suomen vaalipiiri	41,5	40,4	38,1
Satakunnan vaalipiiri	37,0	39,0	39,1
Hämeen vaalipiiri	45,0	49,1	52,6
Pirkanmaan vaalipiiri	42,3	45,1	51,0
Kymen vaalipiiri	54,4	46,3	43,8
Etelä-Savon vaalipiiri	52,5	58,5	51,8
Pohjois-Savon vaalipiiri	62,5	45,1	36,3
Pohjois-Karjalan vaalipiiri	27,3	48,7	33,6
Vaasan vaalipiiri	46,4	36,2	45,2
Keski-Suomen vaalipiiri	60,8	52,1	62,5
Oulun vaalipiiri	34,6	30,2	42,9
Lapin vaalipiiri	23,8	17,9	29,7

Lähde: Tilastokeskus

Naisehdokkaiden kannatus on ollut suhteellisesti suurinta Vihreässä liitossa, jossa naisehdokkaat saivat lähes kaksi kolmasosaa puolueen äänistä vuonna 1996 (taulukko 13.28). Vuoden 2004 europarlamenttivaaleissa Vihreän liiton naisehdokkaat saivat jo kolme neljäsosaa puolueensa ehdokkaiden äänistä. Kokoomuksessa suuntaus on ollut päinvastainen, sillä puolueen naisehdokkaiden ääniosuus on laskenut joka vaalissa 1996–2004. Myös RKP:n ja kristillisdemokraattien kohdalla suuntaus on ollut laskeva, joskin vuoden 1999 vaaleissa molemmilla puolueilla oli näkyvät naisehdokkaat (RKP:llä Astrid Thors, KD:llä Eija-Riitta Korhola), joiden saamat äänimäärät kasvattivat naisehdokkaiden ääniosuutta näissä puolueissa.

*Taulukko 13.28.**Naisehdokkaiden ääniosuus puolueittain Euroopan parlamentin vaaleissa 1996–2004.*

Vuosi	Yht.	SDP	KESK	KOK	VAS	VIHR	RKP	KD	PS
1996	43,6	40,6	38,4	66,8	23,1	65,2	42,3	32,6	5,6
1999	46,6	45,2	19,2	52,1	18,9	78,6	96,4	94,8	6,8
2004	44,9	43,3	45,9	44,1	43,5	75,2	27,3	17,5	-

Lähde: Tilastokeskus

Muut eduskunnan ja hallituksen luottamustehtävät. Valiokuntien puheenjohtajina ja eduskuntaryhmien johtajina naiset olivat harvinaisia poikkeuksia sotia edeltävällä ajalla. Eduskuntaryhmien puheenjohtajina naisia ei ollut lainkaan, ja valiokunnan puheenjohtajaksi nainen valittiin vain kahdesti. (Eduskunta: Naiset Suomen eduskunnassa. Ks. <http://www.eduskunta.fi/fakta/hakem/naisvkto.htm>)

Ensimmäinen nainen eduskuntaryhmän puheenjohtajaksi valittiin vuonna 1945. Hän oli SKDL:n Hertta Kuusinen, joka toimi ryhmäpuheenjohtajana 20 vuotta. 1950-luvulla saatiin toinen nainen eduskuntaryhmän puheenjohtajaksi (v. 1957, Kansanp.) ja 1960-luvulla Työväen ja Pienviljelijöiden Sosialidemokraattinen liitto (TPSL) valitsi naisen ryhmäjohtoon kaksi kertaa (1962–1965, 1966–1969). 1970-luvulla Liberaalisen Kansanpuolueen eduskuntaryhmää johti nainen vuosina 1970–1973, 1974–1975 ja 1979–1982. 1980-luvulla nainen valittiin sekä kokoomuksen, SKDL:n, SKL:n että RKP:n eduskuntaryhmien johtoon. 1990-luvulla nainen oli eduskuntaryhmän puheenjohtajana vihreiden lisäksi liberaaleilla, SMP:llä, RKP:llä ja vasemmistoliitolla. Pienpuolueet ovat valinneet naisen eduskuntaryhmän puheenjohtajaksi suuria puolueita ennakkoluulottomammin. SDP:llä ja keskustalla naista ei tehtävään ole valittu kertaakaan, ja kokoomuksellakin nainen on ollut eduskuntaryhmän puheenjohtajana vain kerran, 1980-luvulla. Sen sijaan naisia on suurisakin puolueissa ollut eduskuntaryhmän varapuheenjohtajina (taulukko 13.29). (Ibid.)

Taulukko 13.29.

Naiset eduskuntaryhmien puheenjohtajina ja varapuheenjohtajina 1998, 2001, 2003 ja 2005 (lkm.)

Vuosi	Yht.	SDP	KESK	KOK	VAS	VIHR	RKP	KD	PS
1998	11	2	1	1	1	2	1*	1	-
2001	10	1	1	1	2*	3*	1*	1	-
2003	12	1	1	2	2*	2*	2*	2*	-
2005	11	1	1	2	1	2*	2*	2*	-

* puheenjohtaja

Lähde: Tilastokeskus

Naiset ovat tyypillisesti olleet jäseninä etenkin ympäristö-, sosiaali- ja terveys- sekä sivistysvaliokunnissa, joissa kaikissa (ympäristövaliokuntaa lukuun ottamatta) on koko 2000-luvun ollut naisenemmistö (taulukko 13.30). Useinmiten nainen on toiminut myös puheenjohtajana sivistysvaliokunnassa, kaikkiaan kymmenen kertaa. Seuraavaksi useimmin nainen on johtanut sosiaali- ja terveys- sekä suurta valiokuntaa, kummankin johdossa on neljästi ollut nainen. (Eduskunta: Naiset Suomen eduskunnassa.)

Taulukko 13.30.

Naisten osuus eduskunnan valiokunnissa 1998, 2000, 2003 ja 2005 (%).

Valiokunta	1998	2000	2003	2005
Ympäristövaliokunta	65	59	53	47
Sosiaali- ja terveysvaliokunta	59	65	59	53
Sivistysvaliokunta	47	53	53	65
Talousvaliokunta	41	24	24	18
Työ- ja tasa-arvovaliokunta	41	41	59	59
Suuri valiokunta	40	44	36	36
Perustuslakivaliokunta	29	24	35	35
Puolustusvaliokunta	29	12	18	12
Tulevaisuusvaliokunta	29	35	29	35
Ulkoasiainvaliokunta.	29	41	35	47
Valtiovarainvaliokunta	24	38	29	29
Liikennevaliokunta	24	18	24	24
Hallintovaliokunta	18	24	35	35
Lakivaliokunta	18	29	35	47
Maa- ja metsätalousvaliokunta	18	12	18	18
Kaikki valiokunnat	34	35	36	37

Lähde: Tilastokeskus

Myös työ- ja tasa-arvovaliokunnassa, jossa naisten osuus jäsenistä näyttäisi lisääntyneen etenkin sen jälkeen, kun valiokunta muutti nimensä pelkästä työasiainvaliokunnasta työ- ja tasa-arvovaliokunnaksi, naiset ovat viime vuosina olleet enemmistönä. Eniten naisten osuus on lisääntynyt kuitenkin lakivaliokunnassa, jossa naisten osuus kaksi ja puolikertais-tui ajanjaksolla 1998–2005. Naisjäsenten osuus on laskenut vain ympäristö-, sosiaali- ja terveys- sekä talousvaliokunnissa, muissa naisten osuus on joko kasvanut tai säilynyt ennallaan. Vähiten naisia on ollut jäsenenä puolustus-, maa- ja metsätalous- sekä liikennevaliokunnissa.

Eduskunnan puhemiehinä naiset ovat toimineet harvakseltaan ja vain aivan viime vuosina (taulukko 13.31). Kokoomuksen Riitta Uosukaiselle tehtävä lankesi ensimmäisenä naisena vuonna 1994 (puhemiesvuoteen 2003). Keskustan Anneli Jäätteenmäki toimi puolestaan puhemiesvuoteen keuhällä 2003. Varapuhemiesnainen valittiin ensimmäisen kerran vuonna 1975. 1980-luvulla nainen nähtiin varapuhemiesvuoteen kahdesti. 1990-luvulla viisi naista toimi varapuhemiesvuoteen yhteensä kuusi kertaa. (Eduskunta: Naiset Suomen eduskunnassa.)

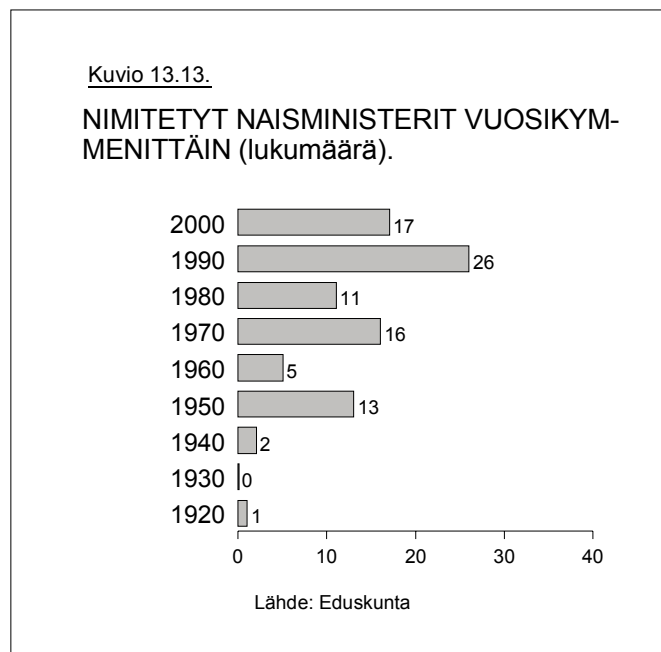
Taulukko 13.31.

Eduskunnan puhemiesvuoteen toimineet naiset ja toimintavuodet.

Linkola, Anna-Liisa	II varapuhemies	1975–1978
Työläjäjärvi, Pirkko	I varapuhemies	1983–1985
Hetemäki-Olander, Elsi	I varapuhemies	1987–1990
Paakkinen, Saara-Maria	I varapuhemies	1991–1994
Laurila, Ritva	II varapuhemies	1991
Uosukainen, Riitta	puhemies	1994, 1995–1998, 1999–2003
Uosukainen, Riitta	II varapuhemies	1995, 1999
Anttila, Sirkka-Liisa	I varapuhemies	1995–1996, 1999–2003
Törnqvist, Kerttu	II varapuhemies	1996–1998
Jäätteenmäki, Anneli	puhemies	2003

Lähde: Eduskunta

Nimitettyjen naisministerien määrässä on vuosikymmenten saatossa ollut havaittavissa nouseva suuntaus, joskin kovinkaan yhtäjaksoista nousu ei ole ollut. Huomattavaa kuitenkin on, että jo nyt 2000-luvulla toimineiden naisministerien määrä on suurempi kuin naisministerien määrä koko 1970-luvulla (kuvio 13.13).



Lakisäätteisissä ministerivaliokunnissa naiset ovat olleet enemmistönä vain vuoden 2003 jälkeen muodostetun hallituksen talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa (taulukko 13.32). Muutoin naiset ovat edelleen ministerivaliokunnissa säännönmukaisesti vähemmistönä. Selkeimmin naisjäsenten osuus on ajanjaksolla 1998–2003 lisääntynyt vain talouspoliittisessa ministerivaliokunnassa, muissa naisten osuus on heilahdellut jaksoittain juurikaan ilman selviä lasku- tai noususuuntia.

Taulukko 13.32.

Naisten osus lakisäätteisissä ministerivaliokunnissa 1998, 2000 ja 2003 (%).

	1998	2000	2003
Raha-asiain valiokunta	14	33	20
Ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliok.	25	25	11
Talouspoliittinen ministerivaliokunta	11	44	56
EU-ministerivaliokunta	25	30	22

Lähde: Valtioneuvoston kanslia

Naisten osuus ministeriöiden korkeimmista virkamiehistä on ajanjaksolla 2000–2005 kasvanut selvimmin osastopäälliköiden ja ylijohtajien viroissa, joissa naisten osuus yli kahdeksankertaistui (25 % vuonna 2005) (taulukko 13.33). Myös kansliapäälliköinä ja valtiosihteereinä naisten määrä on jonkin verran lisääntynyt. Alivaltiosihteereiksi naisia valitaan edelleen huomattavan vähän.

*Taulukko 13.33.**Naiset ministeriöiden korkeimmissa virkamiestehtävissä 2000, 2003 ja 2005 (lkm).*

	Kansliapäälliköt, valtiosihteerit		Alivaltiosihteerit		Osastopäälliköt, ylijohtajat	
	Yhteensä	Naiset	Yhteensä	Naiset	Yhteensä	Naiset
2000	13	2	7	1	58	2
2003	13	2	7	-	54	2
2005	21	5	7	1	52	13

Lähde: Valtioneuvoston kanslia

Kunnanhallitukset ja maakuntaliitot.² Vuonna 1995 voimaan astunut tasa-arvolaki (L206/1995) edellyttää, että valtion komiteoissa, neuvottelukunnissa ja muissa vastaavissa toimielimissä sekä kunnallisissa toimielimissä – valtuustoa lukuun ottamatta – tulee olla sekä naisia että miehiä kumpiakkin vähintään 40 prosenttia (Pikkala 2003, 93). Vuonna 1993, ennen lain voimaantuloa, kunnanhallitusten jäsenistä naisia oli vain neljännes (taulukko 13.33). Joka kolmannen kunnan kunnanhallituksessa oli ainoastaan yksi naisjäsen. Lautakuntajäsenistä naisia oli reilu kolmannes, joskin naisedustus oli keskittynyt perinteisille ”naisaloille”, sosiaali- ja terveystoimeen sekä opetus- ja kulttuuritoimen lautakuntiin. (Ibid., 94.)

Vuoden 1996 kunnallisvaalien jälkeen valitut toimielimet olivat kiintiövelvoitteen piirissä, ja 98 prosenttia kaikista vuoden 1997 alussa toimikautensa aloittaneista kunnanhallituksista ja lautakunnista täytti vaatimukset sukupuolten välisistä kiintiöistä. Vuonna 2001 enää vain alle prosentti selvitykseen kuuluvista lautakunnista³ jäi kiintiötavoitteesta. (Ibid., 95.) Vuoteen 1997 mennessä kunnanhallitusten naisjäsenten määrä oli lähes kaksinkertaistunut vuodesta 1993, ja lautakuntienkin naisjäsenten osuus kasvanut yli 10 prosenttiyksikköä (taulukko 13.34). Vuodesta 1997 vuoteen 2001 kasvu oli sen sijaan maltillista.

*Taulukko 13.34.**Naiset kunnallisten toimielinten jäseninä: osuudet 1993, 1997 ja 2001 (%).*

	1993	1997	2001
Kunnanhallitukset	24	45	46
Sosiaali- ja terveystoimen lautakunnat	55	51	50
Opetus- ja kulttuuritoimen lautakunnat	45	49	50
Yhdyskuntapalvelujen lautakunnat	19	44	44
Elinkeino- ja maatalouslautakunnat	22	44	46
Lautakunnat yhteensä ¹	35	47	48

¹) Osuus selvityksessä (Pikkala 2003) mukana olleista lautakunnista.

Lähde: Pikkala 2003

Myös maakuntaliittojen toimielinten sukupuolijakauma oli ennen kiintiöiden voimaantuloa hyvin vinoutunut (Pikkala 1999). Vuonna 1994, jolloin nykyiset maakuntaliitot syntyivät, vain 17 prosenttia liittovaltuustojen ja -hallitusten jäsenistä oli naisia (taulukko 13.35). Lain voimaantulon jälkeen, vuonna 1998 muodostetuissa valtuustoissa naisia oli keskimäärin 38 prosenttia, hallituksissa 45 prosenttia. Sitten määrä näyttää toistaiseksi vakiintuneen sekä valtuustoissa että hallituksissa 45 prosentin tuntumaan, joskin alueelliset erot ovat suuria. Suurin naisedustus oli vuonna 2004 Keski-Suomen (51 %), Satakunnan (49 %) ja Itä-Uudenmaan (48 %) maakuntavaltuustoissa, pienin puolestaan Pirkanmaan, Pohjanmaan, Keski-Pohjanmaan ja Lapin maakuntavaltuustoissa, joissa kaikissa naisten osuus oli lain määräämä minimi, 40 prosenttia. Hallituksissa yli 50 prosentin naisedustus oli Etelä-Karjalassa (56 %) ja Itä-Uudellamaalla (55 %), vähimmäismäärä naisia, 40 prosenttia, oli puolestaan Kainuun ja Lapin maakuntahallituksissa.

Kiintiösäädös koskee toimielinten jäsenistöä mutta ei ulotu puheenjohtajien valintaan (Pikkala 2003, 95). Vuonna 1993 valtuustojen puheenjohtajista 16 prosenttia ja hallitusten puheenjohtajista 11 prosenttia oli naisia (taulukko 13.36). Vuonna 2002 osuus oli valtuustoissa 24 ja hallituksissa 16 prosenttia. Selvitykseen kuuluvissa lautakunnissa naispuheenjohtajia oli reilu viidennes vuonna 1993. Tuon jälkeen naisten osuus on kasvanut vain pari prosenttiyksikköä ollen vuonna 2001 neljännes.

Taulukko 13.35.

Naisten osuudet maakuntien liittojen hallitusten ja valtuustojen jäsenistä 1994–2004 (%).

Maakunta	Maakuntavaltuustot				Maakuntahallitukset			
	1994	1998	2001	2004	1994	1998	2001	2004
Uudenmaan	24	38	47	46	35	40	40	45
Itä-Uudenmaan	9	45	47	48	9	45	55	55
Varsinais-Suomen	6	35	46	43	21	42	47	47
Satakunta	23	38	46	49	12	46	46	46
Pirkanmaan	13	37	41	40	9	46	45	45
Hämeen	20	43	47	41	14	45	45	45
Päijät-Hämeen	12	39	43	41	6	50	43	43
Kymenlaakson	23	31	46	42	23	46	46	46
Etelä-Karjalan	15	42	43	46	11	38	44	56
Etelä-Savon	21	36	43	43	8	46	46	46
Pohjois-Karjalan	24	46	44	45	18	45	45	45
Pohjois-Savon	6	39	41	44	18	45	45	45
Keski-Suomen	18	36	46	51	23	46	46	46
Etelä-Pohjanmaan	14	40	43	43	15	46	46	46
Pohjanmaan	27	39	40	40	33	46	46	46
Keski-Pohjanmaan	19	43	43	40	15	46	45	45
Pohjois-Pohjanmaan	10	41	43	45	23	46	46	46
Kainuun	16	48	49	29	33	45	46	40
Lapin	18	40	41	40	13	38	40	40
Kaikki maakunnat	17	38	44	43	17	45	45	46

Lähde: Pikkala 1999, Suomen Kuntaliitto

Taulukko 13.36.

Naiset kunnallisten toimielinten puheenjohtajina: osuudet 1993, 1997 ja 2001/2002 (%).

	1993	1997	2001/2002 ¹
Valtuustot ²	16	20	24
Kunnanhallitukset ²	11	15	16
Sosiaali- ja terveystoimen lautakunnat	41	39	34
Opetus- ja kulttuuritoimen lautakunnat	31	32	35
Yhdyskuntapalvelujen lautakunnat	6	9	12
Elinkeino- ja maatalouslautakunnat	-	-	17
Lautakunnat yhteensä	22	24	25

¹) Valtuustojen ja hallitusten puheenjohtajien tiedot vuodelta 2002, muut vuodelta 2001.²) Vuosien 1993 ja 1997 osalta mukana vain Manner-Suomen kunnat, vuoden 2002 tietoihin sisältyvät myös Ahvenanmaan kunnat.

Lähde: Pikkala 2003

Osallistumisvalmiudet

Kansalaisten sitoutuminen poliittiseen järjestelmään on yksi poliittisen osallistumisen edellytyksistä. Kun sitoutumista mitataan luottamusta kuvaavin indikaattorein, ei naisten ja miesten välillä ole juurikaan eroa poliittiseen järjestelmään kiinnittymisen suhteen (Mattila & Sänkiaho 2005, 84). Osallistumisvalmiuteen vaikuttavat voimakkaasti myös kiinnostus ja tiedot politiikkaa koskevista asioista sekä kansalaispätevyyden kokeminen. Kansalaispätevyys kuvaa sitä, millaisiksi kansalaiset itse kokevat omat vaikuttamismahdollisuutensa ja -kykynsä. Miehet ovat kyselytutkimusten valossa perinteisesti vaikuttaneet politiikasta naisia kiinnostuneemmilta, vaikka tämä ero onkin vuosikymmenien aikana selvästi kaventunut. Vuonna 2003 nuorten (18–24-vuotiaat) keskuudessa politiikasta kiinnostuneita oli naisten keskuudessa jo miehiä enemmän (ks. Grönlund ym. 2005, 90–91).

Miesten suurempi kiinnostus politiikkaan vaikuttaisi olevan jossakin määrin ristiriidassa miesten naisia pienemmän äänestysaktiivisuuden kanssa ja se saattaakin olla osin näennäistä, seurausta kyselytutkimuksille tyypillisestä sosiaalisesti hyväksyttävien vastausten antamisesta. Poliitiikkaa pidetään usein (vieläkin) miehisenä alana, josta miesten tulisi lähtökohtaisesti olla kiinnostuneita. Miespuoliset vastaajat saattavat sosiaalisesta paineesta johtuen liioitella kiinnostustaan poliittisia asioita kohtaan, kun taas naisilla vastaavaa normikäyttäytymistä ei tältä osin ole välttämättä havaittavissa. Toisaalta poliittinen tietämys ja kiinnostus liittyvät likeisesti toisiinsa (esim. Sinnott 1997, Milner 2002, Grönlund 2002) ja miesten poliittinen tietämys on tutkimuksissa osoittautunut olevan naisia parempi. Vuoden 2003 eduskuntavaalien jälkeen tehdyn kyselyn mukaan kolmanneksella miehistä mutta vain kymmenesosalla naisista oli erinomainen tietämys politiikkaan liittyvistä asioista (Grönlund ym. 2005).⁴

Sisäistä kansalaispätevyyttä mitataan tyypillisesti sellaisilla kysymyksillä, kuten ”joskus politiikka vaikuttaa niin monimutkaiselta, että en oikein ymmärrä, mitä on tekeillä”; ”minulla ei ole mitään sananvaltaa siihen, mitä maan hallitus ja eduskunta päättävät” ja ”omasta mielestäni ymmärrän melko hyvin tärkeitä poliittisia kysymyksiä” (ks. esim. Grönlund ym. 2005). Naisten sisäinen kansalaispätevyys on tutkimusten mukaan ollut perinteisesti miehiä pienempi (Sapiro 1983, Niemi ym. 1991). Suomalaisissa mielipide-

mittauksissa sukupuolten väliset erot kansalaispätevyyden kokemisen suhteen ovat pääosin säilyneet samanlaisina kahden vuosikymmenen ajan 1983–2003; naiset ovat pitäneet politiikkaa keskimäärin monimutkaisempana kuin miehet. Erot ovat tosin kaventuneet, erityisesti nuorten aikuisten ikäryhmässä, jossa miesten ja naisten välillä ei enää vuonna 2003 ollut tilastollisesti merkitsevää eroa subjektiivisessa kansalaispätevyydessä. (Grönlund ym. 2005, 97–98.)

Kyselyaineistojen avulla on kuitenkin vaikea tehdä päätelmiä psykologisesti moniulotteisista ilmiöistä, ja sisäistä kansalaispätevyyttä mittaavien kysymysten osaltakin on mahdollista, että nais- ja miesvastaajat ovat sisäistäneet erilaiset sosiaalisen hyväksyttävyyden normit, jotka osin määräävät vastausten sisältöä. On myös osoitettu, että naisten ja miesten poliittinen kiinnostus suuntautuu osin politiikan eri asiakysymyksiin (esim. Hansen 1997, Banducci & Semetko 2002) ja myös, että naisten ja miesten poliittinen osallistuminen on osin erilaista (Hansen 1997). Poliittista kiinnostusta, tietämystä ja kansalaispätevyyttä mittaavat kysymykset ovatkin usein suuntautuneet sellaisille politiikan aloille, joista miehet ovat tyypillisemmin kiinnostuneita, ja kysymysten sisältöä vaihtamalla voidaan saada esimerkiksi poliittisen kiinnostuksen osalta päinvastaisiakin tuloksia (Banducci & Semetko 2002).

Yhteenveto

Naisten poliittinen aktiivisuus jäi pitkälle sotien jälkeen miesten aktiivisuutta vähäisemmäksi niin äänestysaktiivisuudessa kuin ehdokkaaksi vaaleissa asettautumisessakin. Äänestäjinä naiset saavuttivat miehet vuoden 1978 presidentin valitsijamiesvaaleissa, sittemmin vuoden 1984 kunnallis- ja vuoden 1987 eduskuntavaaleissa. Vaikka naiset olivat maaseudulla perinteisesti äänestäneet kaupunkilaisnaisia aktiivisemmin, ylitti naisten äänestysaktiivisuus miesten aktiivisuuden ensimmäisenä kaupunkimaisissa kunnissa. Niissä naisten äänestysaktiivisuus ylitti miesten aktiivisuuden hienoisesti jo vuoden 1983 eduskuntavaaleissa. Maaseutumaisissa kunnissa vastaava siirtymä sen sijaan tapahtui vasta lähes vuosikymmen myöhemmin, vuonna 1991.

Alueelliset erot ovat muutenkin olleet paikoin merkittävät. Sen lisäksi, että eteläisissä, etenkin Helsingin ja Uudenmaan, vaalipiireissä naisten aktivoituminen vaaleissa tapahtui

muuta maata aikaisemmin äänestäjinä, naisten osuus ehdokkaista on näissä vaalipiireissä ollut sekä eduskuntavaaleissa 2003 että kunnallisvaaleissa 2004 maan korkeimpia.

Naisten äänestysaktiivisuuden suhteen on havaittavissa myös vaalityyppikohtaista eriytymistä. Kaupunkimaisissa kunnissa naiset ovat eduskuntavaaleissa kuroneet kiinni maaseutumaisissa kunnissa asuvien naisten äänestysaktiivisuutta. Vuoden 2003 eduskuntavaaleissa naiset äänestivät kaikkein aktiivisimmin Helsingissä ja Uudellamaalla. Myös europarlamenttivaalien äänestysaktiivisuuden suhteen on tapahtunut vastaava käänne: kun vielä vuoden 1996 vaaleissa maaseutumaisten ja taajaan asuttujen kuntien naiset olivat kaikkein aktiivisimpia äänestäjiä, vuonna 2004 kaupungeissa naisten äänestysaktiivisuus oli maan korkein, neljä prosenttiyksikköä suurempi kuin maaseudulla. Myös suurin ero miesten ja naisten äänestysaktiivisuudessa europarlamenttivaaleissa oli Helsingin vaalipiirissä, viisi prosenttiyksikköä.

Kunnallisvaaleissa 2004 aktiivisimpia äänestäjiä olivat sen sijaan edelleen maaseutumaisissa kunnissa asuvat naiset, joskin esimerkiksi Helsingissä ero koko maan keskiarvoon verrattuna lähes tasaantui, kun naisten äänestysaktiivisuus Helsingissä nousi edellisistä vaaleista jopa kuusi prosenttiyksikköä. Toisaalta maaseuduilla naiset ovat kuroneet kiinni eroa miesten äänestysaktiivisuuteen suhteellisesti eniten kaikkien vaalien osalta.

Naisten osuus ehdokkaista niin eduskunta-, kunnallis- ja europarlamenttivaaleissa on koko Suomen historian ajan ollut naisten ääniurnilla aktivoitumisesta huolimatta pienempi kuin miesten. Näissä kaikissa vaaleissa naisten osuus ehdokkaista on 2000-luvun vaaleissa liikkunut hieman alle 40 prosentissa. Kunnallisvaaleissa naisehdokkaiden osuus on ollut kaupungeissa hieman suurempi kuin maaseudulla, Helsingissä osuus on ollut kaikkein suurin. Ehdokasasettelua puolueittain tarkastellessa on nähtävissä, että naisten osuus ehdokkaista on ollut kasvussa kaikissa vaalityypeissä ja lähes kaikissa puolueissa.

Naisten suhteellisesti lisääntyneestä äänestysaktiivisuudesta⁵ huolimatta naisia valitaan vaaleissa, joitakin alueellisia poikkeuksia lukuun ottamatta, edelleen selvästi miehiä vähemmän. Naisehdokkaat ovat menestyneet paremmin kaupunkimaisissa ja Etelä-Suomen kunnissa, sen sijaan maaseudulla ja Itä- ja Pohjois-Suomessa kynnys äänestää naista näyttäisi olevan korkeampi. Vuoden 2003 eduskuntavaaleissa naiset saivatkin Helsingissä

(49,3 %) ja Uudellamaalla (49,4 %) jo lähes puolet äänistä. Helsingissä naisten osuus eduskuntaan valituistakin oli jo lähes kaksi kolmasosaa (64,7 %), Pohjois-Savossa puolestaan alle kuudesosa siitä (10 %), joten alueelliset erot ovat varsin huomattavia.

Alueelliset erot eivät ole yhtä suuria kunnallisvaaleissa, joskin myös vuoden 2004 kunnallisvaaleissa vain Helsingissä valittujen naisten osuus ylitti puolet. Kunnallisvaaleissa naisten osuus valituista on aina ollut pienempi kuin naisten osuus ehdokkaista ja äänistä. Sen sijaan eduskuntavaaleissa ei tällaista epäsuhtaa ole samassa suhteessa havaittavissa. Huomionarvoista kuitenkin on, että naisehdokkaiden osuus äänistä on kasvanut samaan tahtiin naisehdokkaiden määrän lisääntymisen myötä. Edustuksellisuuden ns. peilikuvamallin kannalta olisi siten tärkeää, että vaalien ehdokasasettelussa sukupuolet olisivat mahdollisimman tasa-arvoisesti edustettuna.

Suorien presidentinvaalien ja europarlamenttivaalien henkilökeskeisen luonteen vuoksi kulloinenkin ehdokasasetelma vaikuttaa suuresti siihen, millaisiksi kannatuksen piirteet muodostuvat. Näiden ”nuorten” vaalien kohdalla ei olekaan toistaiseksi havaittavissa mitään yleistä ja kovin selkeää noususuuntaa naisehdokkaiden ääniosuuksissa. Sen sijaan vuoden 1996 europarlamenttivaaleissa tehtiin vaalihistoriaa, kun valittujen naisten osuus nousi tasan puoleen. Kaupungeissa halukkuus äänestää naista näissäkin vaaleissa näyttäisi olevan muuta maata suurempi.

Demokratian ihanne edellyttää myös, että kansalaisilla on tasavertaiset mahdollisuudet tulla edustetuksi päätöksenteossa paitsi vaalien kautta myös valtion korkeimpien virkojen haltijoina. Naisten toimiminen tällaisilla johtopaikoilla viestittää yleisemminkin yhteiskunnan tasa-arvoisuudesta ja valaa uskoa sukupuolten tasavertaiseen kohteluun. Naiset ovat kuitenkin vasta viimeisen vuosikymmenen aikana onnistuneet lisäämään edustustaan esimerkiksi kuntien ja maakuntien toimielimissä, suurelta osin tasa-arvolain edellyttämien kiintiöiden ansiosta. Sen sijaan esimerkiksi moniin keskeisimpiin eduskunnan ja hallituksen luottamus- tai virkatehtäviin naisia on valittu kaiken kaikkiaan huomattavan harvoin.

Tässä artikkelissa demokratiaa ja tasa-arvoa on tarkasteltu vain sukupuolinäkökulmasta. Kansalaisten tasavertainen edustus edellyttää luonnollisesti myös, että esimerkiksi erilaisilla etnisillä vähemmistöillä olisi tasavertaiset mahdollisuudet tulla edustetuksi päätök-

senteossa tai että resurssit osallistua päätöksentekoon olisivat mahdollisimman tasavertaiset eri alueilla. Yhtä lailla on tärkeää, että kansalaisten edustus olisi tasavertaista myös muilla kuin poliittisen vallan sektoreilla, kuten keskusjärjestöjen tai korkeakoulujen ja yliopistojen johdossa sekä suuryritysten ja pörssiyritysten johtotehtävissä.

¹ Vuosina 1940 ja 1943 presidentin valitsivat vuoden 1937 valitsijamiehet, vuosina 1944, 1946 ja 1974 presidentin valitsi eduskunta.

² Osio perustuu kokonaisuudessaan Sari Pikkalan (1999, 2003) selvityksiin.

³ Lautakuntarajauksista tarkemmin ks. Pikkala 2003, 93–94.

⁴ Toisaalta on arvioitu, että naiset saattavat kyselytutkimuksissa olla taipuvampia vastaamaan ”en osaa sanoa” ollessaan epävarmoja tietämyksestään, kun sen sijaan miehet olisivat halukkaampia arvaamaan vastauksia, silloin kun eivät tiedä oikeaa vastausta (Mondak & Anderson 2004).

⁵ On huomattava, että vaikka naisten äänestysaktiivisuus on kaikissa yleisissä vaaleissa jo korkeampi kuin miesten, myös naisten äänestysaktiivisuuden suunta on jo pitkään ollut laskeva. Naisten miehiä suurempi äänestysaktiivisuus ei siten ole seurausta niinkään naisten äänestysaktiivisuuden suoranaisestä lisääntymisestä vaan pikemminkin miehiä hitaammasta äänestysinnon laimenemisestä.

Lähteet

Banducci, Susan & Semetko, Holli (2002): *Gender and Context: Influences on Political Interest in Europe*. Paper presented at the annual meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, Illinois 25–27 April, 2002.

Borg, Sami & Moring, Tom (2005): ”Vaalikampanja.” Teoksessa Paloheimo, Heikki (toim.), *Vaalit ja demokratia Suomessa*. Helsinki: WSOY.

Campbell, Rosie (2002): *Gender and Voter Turnout in the 2001 British General Election*. Paper prepared for presentation in workshop 22 at the ECPR Joint Sessions of workshops, Torino, Italy 22–27 March, 2002.

Eduskunta: Naiset Suomen eduskunnassa. <URL: <http://www.eduskunta.fi/fakta/hakem/naisvkto.htm>>

Grönlund, Kimmo (2002): *How Education and Political Knowledge Affect Turnout in Different Electoral Systems*. Paper presented at the ECPR Joint Sessions of Workshops, Torino, Italy 22–27 March, 2002.

Grönlund, Kimmo (2005): *Political Knowledge and the Internet*. Paper presented at the XIV triennial conference of the Nordic Political Association (NOPSA), Reykjavik, Iceland 11–13 August, 2005.

Grönlund, Kimmo, Paloheimo, Heikki, Sundberg, Jan, Sänkiäho, Risto & Wass, Hanna (2005): ”Kiinnityminen politiikkaan.” Teoksessa Paloheimo, Heikki (toim.), *Vaalit ja edustuksellinen demokratia Suomessa*. Helsinki: WSOY.

Hansen, Susan (1997): ”Talking About Politics: Gender and Contextual Effects on Political Prose-lytizing.” *Journal of Politics* 59:73–103.

Hellsten, Villiina (2000): *Naiset ehdokkaina vuoden 2000 presidentinvaaleissa*. Tilastokeskus: Presidentinvaalit 2000. Helsinki: Tilastokeskus.

- Kantola, Johanna (2005): *Mykät, kuurot ja kadotetut. Sukupuolten välinen tasa-arvo Helsingin yliopiston valtio-opin laitoksella*. Acta Politica 29. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Karvonen, Lauri & Paloheimo, Heikki (2005): ”Demokratian näkymiä Suomessa” Teoksessa Paloheimo, Heikki (toim.), *Vaalit ja edustuksellinen demokratia Suomessa*. Helsinki: WSOY.
- Mattila, Mikko & Sänkiäho, Risto (2005): ”Luottamus poliittiseen järjestelmään.” Teoksessa Paloheimo, Heikki (toim.), *Vaalit ja edustuksellinen demokratia Suomessa*. Helsinki: WSOY.
- Milner, Henry (2002): *Political Participation, and the Political Knowledge of Adults and Adolescents*. Paper presented at the at the 30th ECPR Joint Sessions of Workshops (Workshop 22 ”Political Participation and Information”). Torino, Italy March 22-28, 2002. <URL: <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/turin/ws22/milner.pdf>>
- Mondak, Jeffery J. & Anderson, Mary R. (2004): ”The Knowledge Gap: A Reexamination of Gender-Based Differences in Political Knowledge.” *Journal of Politics* 66:492–512.
- Niemi, Richard G., Stephen C. Craig & Franco Mattei (1991): ”Measuring Internal Political Efficacy in the 1988 National Election Study.” *American Political Science Review* 85:1407-1416.
- Pikkala, Sari (1999): *Sukupuoliintiöt kunnallishallinnossa*. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 4/1999.
- Pikkala, Sari (2003): *Tasa-arvotietoa kunnalliseen päätöksentekoon. Indikaattorihankkeen taustaraportti*. Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä 2003:12. Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö.
- Reif, Karlheinz & Schmitt, Hermann (1980): ”Nine Second-Order National Elections. A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results.” *European Journal of Political Research* 8:3–44.
- Sapiro, Virginia (1983): *The Political Integration of Women*. Urbana, IL: University of Illinois Press.
- Sinnott, Richard (1997): *European Public Opinion and the European Union; The Knowledge Gap*. Working papers núm. 126. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Sundell, Susan, Lumme, Ulla & Hellsten, Villiina (2000): ”Europarlamenttivaalit 1999. ”Toissijaisuudesta kolmannen asteen vaaleihin.” Teoksessa Hellsten, Villiina, Tuomo, Martikainen & Pekonen, Kyösti (toim.), *Vaalista vaaliin*. Acta Politica nro 16. Helsinki: Helsingin yliopisto, yleisen valtio-opin laitos.
- Tilastokeskus: Eduskuntavaalit 2003 - ehdokkaiden ja valittujen taustat. Katsaukset 2003. <URL: http://tilastokeskus.fi/til/evaa/2003/evaa_2003_2004-05-31_kat_002.html>
- Tilastokeskus: Kunnallisvaalit 2004 - Naiset kunnallisvaaleissa. Katsaukset 2004. <URL: http://tilastokeskus.fi/til/kvaa/2004/kvaa_2004_2005-12-01_kat_004.html>

LAURI KARVONEN

14 Demokratian kehityksen seuranta Suomessa: lähtökohtia ja edellytyksiä

Parempi myöhään...

Demokratiasta saatavalle tiedolle on olemassa useita kohderyhmiä, joiden tarpeet ovat yhtäläillä perusteltuja ja samalla toisistaan monin tavoin poikkeavia. Kansalaiskeskusteluun tarvitaan selkeää ja luotettavaa tietoa, jonka avulla mielipiteenmuodostukselle ja kansalaisten omassa yhteiskunnallisessa toiminnassa tekemille päätöksille luodaan riittävän vankka pohja. Poliitiikan ja hallinnon päätöksentekijät kaipaavat tietoa, joilla on merkitystä yhteiskunnan kehittämisen ja konkreettisten ongelmien ratkomisen kannalta. Yhteiskuntatieteilijöiden käyttämien aineistojen tulee vastata tiedeyhteisön määrittämiä korkeita vaatimuksia ja mahdollistaa tutkimustulosten laaja kansainvälinen vertailu. Demokratiaindikaattoreiden pitää näin ollen pystyä samalla kertaa vastaamaan useisiin eri haasteisiin.

Laajamittaisten, politiikkaa ja yhteiskuntaa kuvaavien empiiristen aineistojen suhteen Suomi ei kansainvälisessä vertailussa sijoitu kovinkaan korkealle. Useimmilla muilla kehittyneillä länsimailla on käytävissään tiedostoja, joita on kerätty ja kehitetty huomattavasti kauemmin ja järjestelmällisemmin kuin Suomessa. Esimerkiksi demokratian kehityksen seuraamisen kannalta aivan keskeinen vaalitutkimus on Suomessa paljolta ollut lapsenkengissä varsinkin verrattaessa muihin Pohjoismaihin. On myös tavallaan kuvaavaa, että Suomen yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto perustettiin vasta vuonna 1999, kun norjalainen sisarjärjestö NSD on toiminut jo vuodesta 1971, Tanskan DDA vuodesta 1973, Ruotsin SSD vuodesta 1980 – ja maailman ensimmäinen yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto, Kölnissä sijaitseva *Zentralarchiv* peräti vuodesta 1960.

Suomessa tehdyn aineistonkeruutyön kapea-alaisuuden ja myöhäsyntyisyyden taustalla on moniakkin eri tekijöitä, joita on tässä yhteydessä mahdotonta lähteä laajalti erittelemään. Kommentoimisen arvoinen on kuitenkin se tosiseikka, että nimenomaan Suomessa tehtävässä yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa on viime vuosikymmeninä ollut voimakkaasti edustettuna kriittinen suhtautuminen määrällisiin aineistoihin perustuvaan empiiriseen analyysiin. Kun merkittävä osa yhteiskuntatieteilijöistä ei näe kovin suurta mieltä ”yhteiskunnallisessa mittaamisessa”, on selvää, että myös aineistojen keruu ja kehittäminen jäävät vähemmälle huomiolle.

Käsillä oleva teos ei tietenkään ole oikea paikka syvällisille tieteenfilosofisille pohdinnoille. On sanomattakin selvää, että kirjan tekijät ja taustaryhmät pitävät määrällisten aineistojen kehittämistä sekä tieteellisesti että yhteiskunnallisesti tärkeänä tehtävänä. Kvantitatiiviset aineistot ja niihin sovellettavat tilastolliset menetelmät eivät luonnollisesti tarjoa ratkaisua läheskään kaikkiin yhteiskuntatieteellisiin kysymyksiin tai demokratiaan liittyviin ongelmiin. On kuitenkin yhtäläillä selvää, että demokratiaan liittyvien kysymysten joukossa on ja tulee aina olemaan keskeisiä osa-alueita, joita ei voi kunnolla valaista ilman mitattavissa olevia suureita. Itse asiassa monet demokratiakeskustelulle tyypilliset kysymykset muotoillaan nimenomaan sillä tavoin, että ilmiöiden mittaaminen lähes automaattisesti muodostuu keskustelun lähtökohdaksi. Mitä kehitystrendejä kansalaisten demokratiaan liittyvissä asenteissa on havaittavissa? Kuinka suuri osa kansalaisista osallistuu niin kutsuttuihin ei-perinteisiin poliittisiin toimintamuotoihin? Kuinka laajaa kansalaisten joukossa havaittu politiikkakielteisyys oikeastaan on? Mitkä tekijät selittävät äänestysvilkkauden laskua?

Esimerkkeinä käytetyt kysymykset – listaahan voisi jatkaa lähes kuinka pitkälle tahansa – edellyttävät kaikki mitattavissa olevia tietoja ja niitä hyväkseen käytettäviä käsitteitä. Tietyllä aikavälillä tapahtuva kehitys, eri tavoin asennoituvien kansalaisryhmien suhteellinen koko, ilmiöiden edustavuus, tilastollinen selittäminen – kaikki nämä ongelmat ja tehtävät perustuvat siihen, että käytettävissä on selkeää ja luotettavaa määrällistä aineistoa. Ilman kelvollisia indikaattoreita demokratian ongelmien systemaattinen havainnoiminen muodostuu varsin hankalaksi.

Kehityksen kärjessä oleminen ei ole aina yksiselitteinen etu eikä perässätulijan asema ole aina pelkästään ongelma. Taloustieteessä puhutaan joskus paradoksaalisesta ”takapajuisuuden edusta” (*advantage of backwardness*). Ilmaisulla tarkoitetaan tilannetta, jossa kehitystä johtavat yhteisöt joutuvat samalla kärsimään virheistä ja ongelmista, jotka myöhemmin seuraavat yhteisöt voivat välttää – usein pystyen tämän ansiosta kehittymään pitkin harppauksin (Gerschenkron 1962). Demokratiaindikaattoreita Suomessa kehitettäessä voidaan oppia paljon sekä muiden onnistumisista että heidän kohtaamistaan ongelmista. Tällaisessa tilanteessa voidaan olla konstruktivisesti jälkiviisaita: ei kannata mennä toistamaan sellaista, mikä muiden osalta on muodostunut selväksi taakaksi.

Ratkaistavana on joukko kysymyksiä, joihin on olemassa useita vaihtoehtoisia vastauksia. Keskeisin ja välittömin kysymys koskee tietenkin niitä ilmiöitä, joihin indikaattorit liittyvät: mitä indikaattoreita tulisi ottaa mukaan? Seurannan peruskysymys liittyy aikaulottuvuuteen: millä aikavälillä aineiston keruu pitäisi toistaa, kuinka usein mittauksia tulisi tehdä? Kerättyyn aineistoon perustuva raportointi, sen organisointi ja rahoitus muodostavat kolmannen kysymyskokonaisuuden. Kaikkiin näihin kysymyksiin liittyy vielä joukko ratkaisuja, jotka koskevat hallinnollista ja rahoituksellista työnjakoa. Kuka vastaa mistä toiminnasta ja kenen rahoituksella?

Mitä tulee indikaattoreiden valintaan ja kohdentamiseen tämän teoksen eri kirjoittajat ovat edellä esittäneet suuren joukon perusteltuja ehdotuksia. Niiden toistaminen ei tässä yhteydessä ole tarpeellista. Sitä vastoin joidenkin keskeisten periaatteellisten ratkaisujen tiimoilta on aihetta käydä keskustelua. On tietenkin selvää, että aineistoa tulee kerätä sekä demokratiatutkimuksen että demokratian käytännön ongelmien kannalta keskeisimmistä kysymyksistä. Indikaattorit on lisäksi muotoiltava ja niiden keruu järjestettävä sellaisella tavalla, että niiden tietoarvo on mahdollisimman suuri. Tietoarvo ei synny pelkästään kunkin indikaattorin teoreettisen ja käytännöllisen ominaispainon seurauksena. Se määrittyy suurelta osin niiden *vertailtavuuden* perusteella. Tieto ei synny automaattisesti vaan suhteessa muuhun tietoon. Indikaattoreiden suhteen vertailtavuudella on ainakin kolme ulottuvuutta: kansainvälinen, ajallinen ja analyttinen.

Vertailtavuus ja seuranta

Kun demokratian kannalta keskeisiä tiedostoja aikoinaan alettiin järjestää länsimaissa, jonkin aikaa esillä olleet yhteiset kansainväliset mallit jäivät kansalliselta pohjalta rakennettavien projektien ja tietokantojen jalkoihin (Tanenbaum & Mochmann 1994, 501). Taustalla eivät olleet pelkästään kansainväliseen yhteistyöhön aina liittyvät käytännölliset ja kulttuuriset ongelmat. Monissa maissa esimerkiksi valtio-opillista tutkimusta pidettiin nimenomaan kansallisena tieteenä (Kuhnle & Listhaug 1997, 225). Sen takia katsottiin tärkeimmäksi tehtäväksi hankkia mahdollisimman yksityiskohtaista tietoa oman kansallisen järjestelmän toiminnasta. Sekä tietokantojen toiminnassa että tutkimuksen piirissä kansainvälinen vertailtavuus on toki sittemmin ollut kiitettävän keskeisellä sijalla, ja tämä kehitys voimistuu koko ajan. Kuitenkin esimerkiksi eri maiden vaalitutkimuksiin tuli aikoinaan suuri joukko kullekin maalle ominaisia kansallisia piirteitä, mikä on ollut omiaan vaikeuttamaan kansainvälisiä vertailuja. Kun jotakin indikaattoria on sovellettu tarpeeksi kauan, siitä luopuminen on hankalaa: onhan jo panostettu niin paljon tiettyyn aikasarjaan. Esimerkiksi kyselytutkimuksissa mukaan mahtuvien indikaattoreiden määrä on aina rajallinen, minkä takia nämä ”kansalliset kalleudet” väistämättä syövät tilaa kansainväliseen vertailuun soveltuvilta indikaattoreilta.

Käsitys siitä, että oman maan yhteiskunnallisia oloja ymmärtää parhaiten nimenomaan niiden pienimpiinkin yksityiskohtiin paneutumalla, on kuitenkin virheellinen. Poliitiikan sosiologian nestor Seymour Martin Lipset toteaa yksioikoisesti: ”A person who knows only one country well basically knows no country well” (1994, 154), ja jo Rudyard Kipling totesi runossaan ”The English Flag”: ”And what should they know of England, who only England know?” Sekä yleismaailmalliset säännönmukaisuudet että kansalliset erityispiirteet ilmenevät pelkästään vertailevan tutkimuksen avulla. Mikäli haluaa esittää käsitteitä nimenomaan Suomelle ominaisista demokratiaongelmista, lähtökohtana tulee olla kansainvälinen vertailu. Tämä puolestaan edellyttää indikaattoreita, jotka ovat sekä sisällönsä että teknisten ominaisuuksiensa kannalta kansainvälisesti vertailukelpoisia.

Edellytykset kansainvälisesti vertailukelpoisten tiedostojen luomiselle ovat Suomen kohdalla hyvät ja itse asiassa koko ajan menossa parempaan suuntaan. Runsaat puolenkym-

mentä vuotta toiminut yhteiskuntatieteellinen tietoarkistomme FSD on alusta alkaen ankuroitunut vahvasti kansainväliseen yhteistyöhön ja kansanvälisesti vertailukelpoisten suomalaisten aineistojen luomiseen. Vaalitutkimuksen kohdalla kehitys on samalla tapaa myönteinen. Tällä vuosikymmenellä lupaavalla tavalla käynnistetty kotimainen vaalitutkimusyhteistyö on elimellinen osa maailmanlaajuisesta CSES-hanketta (*Comparative Study of Electoral Systems*). CSES on jo yli viisikymmentä valtiota käsittävä yhteistyöohjelma, jonka puitteissa kansallisiin vaalitutkimuksiin sisällytetään kaikille mukana oleville maille yhteinen kysymysmoduuli, johon lisäksi yhdistetään äänestämiskäyttäytymistä, demografiaa, alueellista rakennetta ja muita makrotason ilmiöitä kuvaavia tietoja. Kansallisten vaalitutkimusten puitteissa tällä tapaa kerätyt tiedot kootaan sitten yhtenäiseksi, tutkijoiden vapaaseen käyttöön annettavaksi aineistoksi. Tämän mittavan yhteistyöohjelman lisäksi on Pohjoismaiden kesken käynnistetty vaalitutkimusyhteistyö, jonka avulla pyritään valottamaan näiden rakenteellisesti ja kulttuurisesti samankaltaisten valtioiden erityispiirteitä. Aloitteentekijänä tässä pohjoismaisessa yhteistyössä oli Suomen vaalitutkimuskonsortio, minkä ansoista nimenomaan Suomen erityiskysymykset varmasti pääsevät riittävälle huomiolle.

Kansainväliset yhteistyöverkostot ja kansanvälinen vertailtavuus ovat välttämättömiä työkaluja suomalaista demokratiaa tutkittaessa. Vain niiden avulla valokeila voidaan tehokkaasti suunnata Suomen erityispiirteisiin. Samalla käy selväksi, mitkä tutkimuksen ja aineistojen keruun osa-alueet meillä ovat eniten kehittämisen tarpeessa – samoin kuin mitkä toiminnat ovat kansanvälisesti hyvällä tasolla. Kansainvälisyys ja vertailtavuus ovat tässä mielessä elimellinen osa sekä suomalaisten indikaattoreiden tuotantoa että niiden hyväksikäyttöä.

Ajassa tapahtuva vertailu on aina välttämätöntä silloin, kun halutaan tutkia kehityksen suuntaa ja nopeutta. Olettakaamme esimerkiksi, että 70 prosentilla kansalaisista on tehdyn mittauksen mukaan tietty asenne tai mielipide. Tällä tiedolla on aivan eri merkitys jos tiedetään, että vastaava luku vuosikymmen sitten oli viisikymmentä kuin jos se oli yhdeksänkymmentä prosenttia. Toisaalta esimerkiksi kahdenkymmenen prosenttiyksikön muutos johtaa erilaisiin tulkintoihin, jos mittausten aikaväli on viisi vuotta kuin jos se on vaikkapa kolme vuosikymmentä.

Pitkät, yhtenäisiin indikaattoreihin pohjaavat aikasarjat antavat tietenkin parhaan lähtökohdan tutkimukselle ja analyttisille tulkinnoille. Mitä mittausten aikaväliin tulee, tiheään tehtävät mittaukset tuottavat luonnollisesti eniten informaatiota ja ovat näin ollen omiaan luomaan parhaan tietopohjan. Kaikkien indikaattoreiden jatkuva seuraaminen ei kuitenkaan käytännön syistä ole mahdollista eikä myös resurssien rationaalisen käytön näkökulmasta läheskään aina perusteltua.

Yhteiskunnan rakenteellisista muutoksista lähtevät asenne- ja käyttäytymiserot eivät yleensä ilmene lyhyellä aikavälillä; tällaisia rakenteellisia perustekijöitä ovat esimerkiksi ikärakenteen muutos ja muuttoliike. Sikäli kun huomio kiinnittyy tällaisiin tekijöihin, indikaattoreiden seuranta ei vaadi kovin tiheään tehtäviä mittauksia. Keskipitkän aikavälin kysymyksistä voisivat olla esimerkkeinä politiikan tärkeimmät ratkaisut, joissa varsinkin hallitus/oppositio-asetelma vaikuttaa kansalaisten näkemyksiin. Lisäksi on tietenkin suuri joukko ajankohtaiskysymyksiä, jotka ilmenevät epäsäännöllisin väliajoin ja joiden mahdollisia vaikutuksia tutkittaessa pitäisi pystyä tekemään mittauksia joustavasti ja ”lyhyellä varoitusaajalla”.

Yksiselitteistä vastausta kysymykseen seurannan tiiviystä on siis mahdoton antaa. Kuitenkin monet seikat puhuvat sen puolesta, että eduskuntavaalien yhteydessä tehtävä aineistonkeruu muodostaisi yhden keskeisen demokratiaindikaattoreiden rungon. Joka neljäs vuosi tapahtuvalla seurannalla pystytään varmasti havainnoimaan tärkeimmät demokratian kentässä tapahtuvat muutokset. Kun nämä suhteutetaan rakenteita kuvaavaan tilastotietoon sekä rekisteritietoihin, ja kun lisäksi vielä tarvittaessa tehdään pienimuotoisempia lyhyen aikavälin seurantatutkimuksia, riittävä perusta demokratiatutkimukselle pitäisi pystyä luomaan.

Demokratian kentässä tapahtuvat muutokset eivät ole ainoastaan määrällisiä vaan myös laadullisia. Muutosta ei tapahdu pelkästään niin, että kansalaisten osallistumisen määrä, suhtautuminen puolueisiin, instituutioihin ja sisältökysymyksiin vaihtelee. Demokratia etsii myös uusia osallistumisen ja mielipiteenmuodostuksen kanavia. Sekä tutkimuksen että käytännön toiminnan kannalta näiden uusien ilmiöiden havainnoiminen on tietenkin keskeinen tehtävä, joka tulisi ottaa huomioon myös demokratiaindikaattoreita rakennettaessa. ”Uuden” arvioiminen edellyttää kuitenkin samalla, että ”perinteisestä” tuotetaan riit-

tävän paljon tietoa. Näiden demokratian laadullisten muutosten laajuus ja merkitys selviää siis vasta, kun niitä vertaillaan perinteisiin osallistumismuotoihin ja asenteisiin. Vaatimus analyttisestä vertailukelpoisuudesta tarkoittaa nimenomaan sitä, että perinteisiä indikaattoreita pidetään edelleenkin mukana myös aineistoissa ja tutkimuksissa, joiden päähuomio kohdistuu uudempiin ilmiöihin.

Raportointi: tiedon keruusta tiedon tulkintaan

Indikaattoreiden luominen ja niihin pohjaava aineistojen keruu eivät ole itsetarkoitus. Moderni maailma pursuaa tietoa, jolle välttämättä ei ole olemassa järkevää käyttöä. Demokratiaindikaattoreiden eteen tehty työ on menestyksellistä vasta sitten, kun niiden perusteella on onnistuttu tuottamaan tutkimuksen, päätöksenteon ja kansalaiskeskustelun kannalta merkityksellistä tietoa. Aineistojen tarkoituksenmukainen analysointi ja raportointi kuuluvat hankkeen puitteissa ratkaistaviin peruskysymyksiin.

Jos ja kun indikaattoreihin perustuva tiedonkeruu saadaan säännöllisesti toistuvaksi toiminnaksi – ja kun hanke tulee laajemmin tunnetuksi – kunkin mittauksen tuloksille syntyy todennäköisesti tiettyä ”ajankohtaiskysyntää”. Tätä tiedontarvetta varten olisi hyvä aikaansaada raportointikäytäntö, jonka avulla tuloksia voitaisiin tuottaa tiedotusvälineitä ja kansalaiskeskustelua varten varsin pian kunkin seurantakerroksen jälkeen. Nämä raportit tulisi julkaista niin helppotajuisessa muodossa, että niillä olisi käyttöä laajalti koko yhteiskunnassa. Tavoitteena olisi saada aikaan sarjajulkaisu, jonka tuottaminen suurelta osin tapahtuisi tiettyjen standardiratkaisujen pohjalta. Näin ollen tämän raportoinnin päävastuu voisi olla aineiston teknisestä arkistoinnista vastaavalla laitoksella. Aivan samaan muottiin raportteja ei kuitenkaan olisi välttämätöntä pakottaa. Standardisoidun dataraportin lisäksi julkaisuihin voitaisiin sisällyttää jotakin tiettyä ongelmakokonaisuutta lähemmin valaiseva osa, jonka kirjoittamisesta voisi vastata esimerkiksi tähän tehtävään kulloinkin erikseen pyydettyä tutkija. Näiden raporttien pitäisi luonnollisesti olla saatavilla sekä painetussa muodossa että verkkoversioina.

Aineiston perusteellisimmasta käytöstä vastaisivat kuitenkin tutkijayhteisö ja erilaiset tutkimus- ja selvityshankkeet. Tutkimuksen tarpeet ja käytäntö määräytyvät sen omien, teetensisäisten vaatimusten perusteella. Indikaattorihanke voi edesauttaa niitä varmistamalla

sen, että kansainvälisessä demokratiatutkimuksessa keskeisiksi todetut tekijät huomioidaan indikaattoreista päätettäessä. Muilta osin – esimerkiksi mitä tulee julkaisumuotoihin ja käytettyihin menetelmiin ja teoreettisiin näkökulmiin – ratkaisut ovat kaikilta osin tutkijoiden omissa käsissä. Indikaattorihankkeen puitteissa voidaan varmistaa aineistojen tehokkain mahdollinen saatavuus. Sen lisäksi voidaan pyrkiä hallinnollisiin ja rahoituksellisiin järjestelyin edesauttamaan aineiston laajinta mahdollista käyttöä tutkimuksen piirissä. Näihin kysymyksiin palataan tuonnempana tässä luvussa.

Erikseen kannattanee vielä mainita, että esimerkiksi monien maiden vaalitutkimuksissa laajalti esiintynyt aineistojen tekninen raportointi painetussa muodossa vaikuttaa nykymaailmassa vähemmän tarpeelliselta. Teknisen informaation tulee toki olla saatavilla, mutta tämä ei edellytä erityistä julkaisujen kautta tapahtuvaa raportointia. Aineistojen tekninen kuvaus tapahtuu luonnollisimmin ja resurssien käytön kannalta tehokkaimmin sähköisessä muodossa.

Organisaatio ja rahoitus

Indikaattorit ovat apuväline, eivät itsetarkoitus. Perimmäinen pyrkimys on vahvistaa tutkimuksen, kansalaiskeskustelun ja päätöksenteon tietopohjaa. Aineistojen keruu on näiden pyrkimysten välttämätön edellytys, ei enempää eikä vähempää. Kun tavoitteet asetetaan näin laajalti demokratian kehitystä koskeviksi, tämä merkitsee myös sitä, että vastuu jakautuu usean eri toimijan kesken.

Demokratiakysymyksistä valtionhallinnossa laajalti vastaavalla oikeusministeriöllä on luonnollinen avainasema demokratiaindikaattorihankkeen käynnistäjänä ja edesauttajana. Sen piirissä voitaisiin tehdä ratkaisuja, jotka tukevat ja mahdollistavat aineistojen keruu- ja seurantatyötä. Oikeusministeriön asettama Kansanvalta 2007 -toimikunta ehdottaakin mietinnössään:

Kansalaisten poliittista osallistumista ja siinä tapahtuvia muutoksia koskeva tutkimus tulisi Suomessakin saattaa vakinaiselle pohjalle siten, että tulevaisuudessa kaikkien eduskuntavaalien yhteydessä tehdään kansalaisten vaaliosallistumista karvoittava seurantatutkimus. Tämä ja muut tutkimukset tulisi toteuttaa siten, että niihin

perustuen voidaan laatia kansalaisten poliittista osallistumista kuvaavia aikasarjoja, eräänlaisia indikaattoreita demokratian toimivuudesta ja tehdä niiden pohjalta ehdotuksia äänestysaktiivisuuden lisäämiseksi. Toimikunta ehdottaa, että seuranta-tutkimusten toteuttamiseen tarvittavat määrärahat kulloisiakin eduskuntavaaleja varten, arviolta noin 50 000 euroa, voitaisiin sisällyttää valtion talousarvioon (Komiteanmietintö 2005:1, s.22).

Aineistojen työstäminen arkistointi- ja käyttökuntoon, niistä tiedottaminen ja niiden tarjoaminen julkiseen käyttöön eivät sitä vastoin luontevasti voi olla valtionhallinnon jonkin sektorin tehtävä. Nämä toiminnot kuuluvat selvästi Suomen yhteiskuntatieteelliselle tietotarkisto FSD:lle, jolla on sekä tiedolliset että tekniset valmiudet aineiston käsittelyyn näiltä osin. FSD:lle tästä työstä mahdollisesti aiheutuvat resurssipaineet tulee ottaa erikseen esille.

Indikaattorihankkeen onnistumisen keskeisin kriteeri on kuitenkin aineistojen menestyksenkäs ja laajamittainen käyttö. Tieteellisen tutkimuksen kannalta olisi erittäin toivottavaa, että indikaattoreiden tutkimuskäytölle luotaisiin myös riittävän vankka taloudellinen pohja. Aikamme realiteetteihin kuuluu se seikka, että mittavaa tutkimustyötä pystytään yhä harvemmin tuottamaan ilman erillistä rahoitusta. Näin ollen indikaattorihankkeen piirissä on myös pohdittava ratkaisuja, jotka edesauttaisivat kerättyjen aineistojen pohjalta tehtävää tutkimusta ja tutkimustulosten raportointia. On tietenkin olemassa koko joukko tahoja, jotka periaatteessa voivat olla mukana tässä yhteistyössä. Kuitenkin aivan keskeinen sija yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa tulee jatkossakin kuulumaan Suomen Akatemian ja opetusministeriön varoin rahoitetulle tutkimukselle. Hankkeen onnistumisen kannalta olisi ensisijaisen tärkeää, että näiden instituutioiden myöntämiä tutkimusvaroja voitaisiin aktiivisesti suunnata empiirisiin aineistoihin pohjaavaan demokratiatutkimukseen.

Suomalaisia mahdollisuuksia

Suomalaisen demokratian empiirinen tutkimus oli moniin muihin maihin verrattuna kauan varsin puutteellista. Kuluvalla vuosikymmenellä sen edellytykset ovat muuttuneet selvästi otollisemmiksi. Kansalaistoiminnan piiristä kumpuava demokratiakeskustelu on selvästi vilkastunut ja voimistunut, ja sen siivittämänä on myös hallituksen ja valtionhallinnon

piirissä ryhdytty demokratiatutkimusta ja kansalaiskeskustelua tukeviin toimenpiteisiin. Samanaikaisesti tutkijoiden piirissä on syntynyt aikaisempaa selvästi vahvempaa yhteistyötä demokratiatutkimuksen tiimoilta sekä kansallisella, pohjoismaisella että kansainvälisellä tasolla.

Suomi on avoin, koulutustason ja teknologisen osaamisen kannalta pitkälle kehittynyt yhteiskunta. Sillä on erinomaiset valmiudet, lähtien sekä sen omista voimavaroista että kansainvälisten kokemusten pohjalta, luoda pohja korkeatasoiselle demokratiatutkimukselle ja demokratiasta käytävälle yhteiskunnalliselle keskustelulle. Elämme nyt tavallaan etsikköaikaa, jota ei kannata jättää käyttämättä.

Lähteet

- Gerschenkron, A. (1963): *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Komiteanmietintö 2005:1. *Edustuksellinen demokratia. Kansanvalta 2007 -toimikunnan mietintö*. Helsinki: Edita Prima OY.
- Kuhnle, S. & Listhaug O. (1997): ”Makropolitiske komparasjoner, partier og politisk adferd”. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 3/1997: 215–254.
- Lipset, S.M. (1994): “American Exceptionalism – Japanese Uniqueness”. In Dogan M. and Kazancigil A. (eds), *Comparing Nations. Concepts, Strategies, Substance*. Oxford: Blackwell, 153–212.
- Tanenbaum, E. & Mochmann E. (1994): ”Integrating the European Database: Infrastructure Services and the Need for Integration”. *International Social Science Journal* 142: 499–511.

SAMI BORG

15 Suomen demokratiaindikaattorit: loppupäätelmiä ja käytännön näkökohtia

Tämän kirjan artikkelit ovat hahmotelleet suomalaista demokratiaa ja sen indikaattoreita useista näkökulmista. Pääpaino on ollut kansalaisvalmiuksissa ja yhteiskunnallisessa osallistumisessa sekä näiden empiirisessä tutkimuksessa. Kansainvälisen maavertailun ja demokratian perusedellytysten toteutumisen osalta Suomi on vakiintunut ja toimiva tasavalta, jonka poliittiset instituutiot ovat vakaita. Kansanvallan eri ilmenemismuodot on otettu monipuolisesti huomioon sekä maan perustuslaissa että muussa lainsäädännössä. Tämä takaa vankan pohjan avoimelle ja tasavertaiselle kansalaisosallistumiselle sekä kilpailulle politiikan ja hallinnon eri tasoilla.

Toisaalta lainsäädäntö ja demokraattiset perinteet eivät riitä takaamaan nykypäivän ja tulevaisuuden aktiivista yhteiskunnallista osallistumista ja sen edellyttämiä kansalaisvalmiuksia. Kuten laeissa, ei demokratiassakaan ole ensisijaista kirjain vaan henki. Demokratia ja kansalaisyhteiskunta hengittävät raikkaimmin vireissä kansalaisyhteisöissä ja aktiivisessa osallistumisessa edustuksellisen demokratian eri muotoihin. Suomalaiset ovat yleisesti ottaen kyllä tyytyväisiä politiikan yleis- ja tulokuntoon, mutta samalla poliittiset toimijat koetaan etäisiksi, politiikka monimutkaiseksi ja omat vaikutusmahdollisuudet vähäisiksi. Niinpä Suomi-neito ei voi hymyillä täysin tyytyväisenä. Maamme sijoittuu myös monissa asenne- ja osallistumisvertailuissa sekä OECD- että EU-maiden keskitason alapuolelle. Huolestuttavimpia ovat matalat äänestysprosentit.

Indikaattoriehdotukset

Edellä on kuvattu niin paljon erilaisia indikaattoritietoja, ettei niiden tiivistäminen ole nyt mahdollista. Enemmistö esitetyistä pitkittäistiedoista sijoittuu vaalitutkimuksen alueelle, jonka vakinaistamisen merkitystä perusteltiin edellisessä tekstissä.

Kirjan artikkeleista on koottu ehdotus Suomen demokratiaindikaattoreiksi liitteeseen I. Se listaa aihealueittain keskeisiä, seurantaa vaativia tietosisältöjä, sekä hahmottelee alustavasti tiedonkeruun jaksottumista ja mahdollisia vastuutahoja. Ylivoimaisesti useimmat indikaattorit ovat sellaisia, joista on silloin tällöin kerätty tietoja erilaisissa kyselyaineistoissa, mutta joiden tiedonkeruu ei ole ollut riittävän säännöllistä luotettavan pitkäaikaisseuran tarpeisiin.

Indikaattorilista ja muutamat kirjan artikkelit sisältävät jonkin verran ehdotuksia myös demokratiamittareiden rekisteripohjaisten tietojen kehittämiseksi. Näiltä osin tehdyt ehdotukset ovat tekijöidensä omia näkemyksiä, eikä niistä ole keskusteltu rekisterinpitäjien tai tilastojen tuottajien kanssa. Monin osin indikaattoriehdotuksista on kuitenkin keskusteltu tutkijaryhmässä; kukin kirjoittaja vastaa omista näkemyksistään eivätkä ne sido muita kirjoittajia tai ulkopuolisia tahoja.

Uusia tietosisältöjä koskevat ehdotukset eivät ainakaan pääsääntöisesti ole toteutettavissa ilman lisäresursseja. Joidenkin tuottaminen tullee tosin lähitulevaisuudessa helpommaksi rekistereiden tietojärjestelmien muuttumisen myötä. Esimerkiksi äänestystietojen sähköinen kirjaaminen mahdollistanee jatkossa äänestysprosenttien tilastoinnin ikäryhmittäin ja ehkä joidenkin muidenkin demografisten tunnuspiirteiden mukaan.

Kaikkiaan ehdotetut indikaattorit on ajateltu tietovarannoksi, joka karttuu monien toimijoiden yhteistyönä. Pääsääntöisesti indikaattoritiedot ovat kerättävissä eri tahoilla jo käynnissä olevissa toiminnoissa, kunhan toiminta saadaan vakiintuneeksi ja koordinoituksi. Indikaattorivaranto tarjoaa tietopohjan ja työkaluja sekä tutkimuksen että demokratiapolitiikan tueksi. Tällä hetkellä demokratiapolitiikan toteuttajia ovat useat hallinnonalat, jotka jo nyt keräävät tietoja tässä kirjassa esitellyistä asioista. Toiminta on hajanaista.

Tässäkin kirjassa on eri indikaattoreiden yhteydessä viitattu moniin tiedontuottajiin, joiden työntekijät eivät ole olleet edustettuna teoksen kirjoittajakunnassa. Täydelliseen edustukseen ei ollut järkevääkään pyrkiä hankkeessa, jonka tehtävänä oli laatia melko nopealla aikataululla ehdotus seurantaa vaativiksi demokratiaindikaattoreiksi erityisesti hallituksen kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman tavoitteiden näkökulmasta. Jatkotyö tullee paitsi laajentamaan, myös täsmentämään monia tietosisältöjä. Ne eivät ole lukkoon lyötyjä.

Politiikkaohjelman sekä muiden hallinnollisten ja poliittisten tahojen määriteltäviksi jäävät demokratian toteutumisen normatiiviset kriteerit eli rajojen asettaminen sille, milloin demokratia toimii julkishallinnon kannalta riittävän hyvin ja milloin jotkin tunnusmerkit vaativat yhteiskunnan reagointia asiaan. Indikaattoreiden päätehtävänä tulee olla mahdollisimman luotettavan ja tarkan sekä tieteellisesti pätevän tietopohjan tarjoaminen demokratiapolitiikalle.

Pääkysymykset ja aineistotyypit

Demokratiaindikaattoreiden seurannan laadukas järjestäminen edellyttää paljon erilaisia toimenpiteitä. Etukäteen liian pieniksi tai peräti mitättömiksi tunnistetuilla resursseilla ei voiteta mitään, koska silloin kukaan ei sitoudu toimintaan pitkäjänteisesti. Sitoutuminen on kuitenkin ehdottomasti tärkein edellytys koko toiminnan onnistumiselle, koska vain se voi taata aineistoille ja tutkimustuloksille riittävän vertailukelpoisuuden ja muun luotettavuuden. Sitä paitsi sitoutumiseen on paljon syitä. Monet edellä kuvatut osallistumisen ja valmiuksien kehityspiirteet ovat huolestuttavia aktiivista kansalaisosallistumista painottavan demokratiakäsityksen näkökulmasta.

Kun tarkastellaan ehdotettujen indikaattoreiden koko kenttää, on kerättävien aineistojen ja hahmoteltujen rekisteritietouudistusten määrä melko suuri. Joitakin vähäisiä uudistuksia on mahdollista tehdä ilman lisäresursseja, mutta enin osa indikaattoreista vaatii toteutuakseen ainakin aineistonkeruun osalta uusia taloudellisia voimavaroja. Tästä syystä on harkittava tarkkaan,

- a) mitä aineistoja kerätään ja kuinka usein,
- b) ketkä rahoittavat ja toteuttavat aineistonkeruut,

- c) mitkä tahot vastaavat aineistojen saattamisesta käyttökuuntoon sekä niiden säilyttämisestä ja jakelusta,
- d) miten aineistot analysoidaan ja raportoidaan ja ketkä vastaavat analysoinnista sekä
- e) miten tutkimukset ja selvitykset sekä tutkimusaineistojen muut tiedot kootaan riittävän tehokkaasti demokraatiapolitiikan tueksi.

Indikaattoriehdotukset (liite I) sisältävät tiivistetysti seuraavia aineistoihin ja rekistereihin liittyviä toimenpiteitä:

1. eduskuntavaalien kyselytutkimusaineistojen keruun vakinaistaminen, tähän liittyvä säännönmukainen indikaattoriraportointi ja erilliset tutkimushankkeet (näistä aineistoista tuotettaisiin perustiedot myös kansalaisten järjestöosallistumisesta ja muusta yhteiskunnallisesta osallistumisesta)
2. kyselyaineistot kunnallisvaaleista ja muista vaaleista sekä muut näihin liittyvät tutkimushankkeet
3. vaalitulosten kehittäminen mm. väestöryhmien äänestysosallistumistietoja laajentamalla
4. kansalaisten aloitteiden ja yhteydenottojen tilastointi viranomaisten toimesta
5. yhdistysrekisterin kehittäminen demokraatiaseurantaan tukeväksi
6. kyselyt yhdistysten toiminnasta ja sisäisestä demokraatiasta
7. erityisesti puolueiden jäsenistöihin kohdennetut kyselyt
8. informoidun kansalaisuuden kehittymistä seuraavat tilastot ja erilliskyselyt
9. koulujen ja oppilaitosten oppilaille suunnattavat demokraatikyselyt ja muut mittaukset
10. koulujen ja oppilaitosten opettajille suunnattavat tiedonkeruut
11. kyselyt kuntien luottamushenkilöille ja heitä koskevat tilastot
12. kuntalaiskyselyt esimerkiksi kunnallisvaaliaineistojen yhteydessä sekä kuntakohtaiset demokraatiatilinpäätökset

Lisäksi useissa yhteyksissä on kiinnitetty huomiota siihen, että tutkimusaineistoilla tehtävät pitkän ajan vertailut vaativat onnistuakseen tietoa aineistojen kontekstista ja kulloisistakin yhteiskunnan rakennetekijöistä. Myös näitä tietoja on kyettävä tuottamaan riittävän kattavasti ja säännöllisesti. Päätelmät on voitava tehdä luotettavasti niin, että erilaisten rakenteellisten muutosten ja kontekstitekijöiden vaikutus voidaan ottaa huomioon. Esi-

merkiksi äänestysosallistumisen muutoksissa tällaisia tekijöitä ovat vaali- ja puoluejärjestelmän sekä vaalijärjestelyjen muutokset, ja ne ovat melko helposti tunnistettavissa. Näin ei kuitenkaan ole asian laita läheskään kaikkien demokratiaindikaattoreiden kontekstitekijöiden kohdalla.

Toiminnan organisointi

Tämän kirjan kirjoittajista suuri osa on politiikan tutkijoita, joiden yksi keskeinen tavoite on erityisesti eduskuntavaalitutkimuksen vakinaistaminen Suomeen. Tämä palvelisi monin osin koko demokratiaindikaattoreiden kenttää. Lisäksi teoksessa on pyritty ottamaan huomioon paljon muitakin demokratiaindikaattoreiden aloja. Monille aineistotyypeille ei vielä ole määriteltävissä yhtä selkeitä akateemisia vastuutahoja kuin eduskuntavaalitutkimukselle. Teoksessa käsitellyistä aihepiireistä vastaavaa tutkimustoiminnan vakiintuneisuutta on lähinnä kuntademokratian alueella, jossa muun muassa KuntaSuomi 2004 -hanke vahvisti tutkimusyhteistyötä useiden toimijoiden kesken. Esimerkiksi Kuntaliitolla ja sisäasiainministeriöllä on ollut vakiintuneita yhteyksiä kuntademokratian akateemiseen tutkimuskenttään.

Myös Yhteiskuntatieteellisen tietoaarkiston monipuolinen aineistovaranto (www.fsd.uta.fi) helpottaa huomattavasti demokratiaindikaattorityön aloittamista. Tietoaarkisto tarjoaa tutkimuksen käyttöön kotimaisten vaalitutkimusaineistojen ohella runsaasti käyttökelpoisia kansainvälisiä vertailututkimusaineistoja suomalaisten yhteiskunnallisesta osallistumisesta ja asennoitumisesta.

Kaikkien listattujen kahdentoista aineistotyyppin ja niihin liittyvien toimenpiteiden yksityiskohtainen arviointi ei ole nyt tarpeen. Seuraavassa kommentoidaan indikaattoreiden keruuseen ja muuhun toimeenpanoon liittyviä kysymyksiä vain hyvin yleisellä tasolla olettaen, että kirjan julkistamisen jälkeen aiheita on mahdollista viedä keskustellen eteenpäin eri toimijoiden yhteistyönä. Esitettävät näkemykset demokratiankehitystä tukevan viranomaistoiminnan kehittämisestä ovat kirjoittajan omia, ja ne perustuvat hänen taustansa tutkimuksen sekä sen valtakunnallisten tukipalveluiden toteuttajana.

Koordinointi

Demokratiaindikaattoreiden kehittäminen edellyttää, että jonkin tahon on ryhdyttävä sekä rahoittamaan että koordinoimaan demokratian tietopohjan vahvistamista, varsinkin indikaattoritietojen kokoamista ja analysointia. Koordinaatiotoiminnot ovat luonteeltaan selvimminkin viranomaistyötä, jonka piiriin olisi luontevaa liittää myös tukitoimintoja tietojen hyödyntämiseksi erilaisissa demokratian kehityshankkeissa. Lisäksi koordinointitehtäviin voisivat kuulua erilaisten demokratiahankkeiden arviointi ja eri hallinnonaloilla kertyvien demokratiatietojen kokoaminen.

Sijoituspaiikkana kyseeseen voinee tulla jonkin demokratian toteutumisesta ja kehittämisestä vastuussa olevan ministeriön nykyinen tai uusi yksikkö. Luontevimmalta vaihtoehdolta tuntuu kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaa koordinoiva oikeusministeriö, jonka päävastuulla on muun muassa vaalidemokratian toteutuminen.

Ajateltavissa on myös useiden ministeriöiden ja muiden intressitahojen yhteistoimintaa varten perustettava toimielin. Olemassa olevista toimintatavoista yhden vaihtoehdon tarjoaa neuvottelukuntamalli. Erillisen, demokratia-asioihin keskittyvän uuden neuvottelukunnan perustamista kannattanee kuitenkin harkita tarkkaan, koska toiminta voisi muodostua päällekkäiseksi esimerkiksi nuorisoasiain ja tasa-arvoasiain neuvottelukuntien kanssa.

Kevyemmässä toimintamallissa demokratiaindikaattoreiden rahoitus- ja koordinointitehtävät kuuluisivat sellaisen viranomaistoimijan piiriin, jolla on joka tapauksessa keskeisiä demokratian seurantaan ja demokratiasta tiedottamiseen liittyviä tehtäviä. Indikaattoreiden ja tutkimuksen teon kannalta olennaisinta on koordinaation pitkäjänteisyys ja kohtuullinen varmuus erityisesti aineistonkeruun rahoituksen jatkuvuudesta.

Koordinoinnin eri vaihtoehtojen punninta ja käytännön ratkaisut ovat tietenkin kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman vastuuministeriöiden ja muiden viranomaistoimijoiden päätösten varassa. Ehkä eri mahdollisuuksista voidaan keskustella tutkimustoiminnan näkökulmasta vielä vuoden 2006 aikana nimenomaan indikaattoriyön tiimoilta järjestettävässä seminaarissa.

Mitä aineistoja ja kuinka usein?

Lähes kaikkia edellä listattuja kyselyaineistotyypppejä on joskus kerätty Suomessa. Tähän mennessä koottujen tietojen pääongelmina on ollut tiedonkeruun kertaluonteisuus tai lyhytjänteisyys sekä aineistojen riittämätön vertailukelpoisuus kansallisesti ja kansainvälisesti. Tutkimusten ja selvitysten teettäjiä on kosolti, mutta ne toimivat paljolti toisistaan riippumatta. Joissakin tapauksissa esimerkiksi nuoria ja muitakin erityisryhmiä koskevia tietoja voisi olla perustellumpaa ja kustannustehokkaampaa kerätä osana koko aikuisväestöä koskevia aineistoja, eikä kerätä kyselyjä erityisryhmiin segmentoiduin otosaineistoin. Tämä säästäisi kustannuksia ja lisäisi vertailumahdollisuuksia.

Yleisesti ottaen indikaattoritoiminnan koordinoinnilla, aineistonkeruun kohtuullisella resursoinnilla, toimijoiden yhteistyöllä ja suunnittelun kehittämisellä voitaisiin vahvistaa merkittävästi eri aihealueiden tietosisältöjen pitkäaikaisseurantaa. Kuten edellä on hahmoteltu, koordinoivan tahon rooli voisi painottua rahoitukseen, tietojen kokoamiseen ja hyödyntämisen tukitoimiin kuten tiedottamiseen. Toimintatavasta ja resursseista riippuen taho voisi ehkä myös itse osallistua jonkin verran tietojen raportointiin.

Mitä aineistoja pitäisi kerätä ja kuinka usein? Liitteen I indikaattoriehdotuksen sarakkeet antavat näihin kysymyksiin alustavia vastauksia. Vaalitutkimuksessa luonteva tiedonkeruun jakso on useimmiten vaalikausi, kun taas monia rekisteritietoja on järkevää koota vuosittain. Sopiva keruutahti riippuu paljon sekä rahoituksen saannista että myös siitä, mitkä tahot sitoutuvat aineistojen suunnitteluun ja analysointiin. Aineistoja ei pidä kerätä ollenkaan, jos niitä ei hyödynnetä, eikä kovin tiuhaan, jos vähemmälläkin pärjätään.

Toisaalta yhteiskunnallisen muutoksen analysoinnin yleiset lainalaisuudet asettavat myös joitakin rajoituksia. Esimerkiksi kymmenen vuotta on lähes kaikkeen tämän tyyppiseen seurantaan liian pitkä aika. Siinä ajassa olennaiset, yhteiskunnan korjaavia toimenpiteitä vaativat muutokset jäävät havaitsematta tai puuttuminen on auttamatta myöhäistä. Usein sekä resurssien määrä että muutoksen analysoinnin sisällölliset ja tutkimukselliset perusteet puoltavat kyselyaineistoissa 3–5 vuoden välein toteutettavaa tiedonkeruuta. Rekisteri-

tiedoissa logiikka on joskus toisenlainen: tietoja kertyy sitä mukaa, kun rekisteröitäväksi päätettyä tapahtuu.

Tässä yhteydessä ei ole vielä mahdollista arvioida indikaattoriseurantaan tarvittavan rahoituksen kokonaismäärää, koska asia riippuu täysin siitä, millaisia tavoitteita indikaattoriseurannalle asetetaan. Todettakoon silti, että Kansanvalta 2007 -toimikunnan mietinnössä mainittu 50 000 euron summa eduskuntavaalitutkimukseen on pelkästään vaalitutkimuksen vakinaistamista ajatellen alimitoitettu, mikäli se varataan tarkoitusta varten vain yhdeksi vuodeksi kerran neljässä vuodessa. Eduskuntavaalitutkimuksen vakinaistaminen riittävän luotettavin aineistoin edellyttäisi mainittua summaa pikemminkin vuositasolla, ja muiden indikaattoritietojen tuottamisesta syntyy paljon lisää rahoitustarpeita. Niitä pitää tietenkin voida kattaa myös eri toimijoiden yhteisvoimin.

Viime kädessä kysymys on siitä, kuinka suurena ongelmana esimerkiksi äänestämättömyyttä tai puolueiden jäsenkatoa todella pidetään suomalaisessa yhteiskunnassa, ja halutaanko asiasta tarkkaa tietoa. Muun muassa pitkäaikaisäänestämättömyydestä emme tiedä Suomessa juuri mitään. Sadat tuhannet suomalaiset jättävät toistuvasti äänestämättä vaaleissa, ja heitä on kasvavassa määrin erityisesti nuorimpien ja syrjäytyneimpien äänioikeutettujen joukossa. Hyvin monissa peräkkäisissä vaaleissa äänestämättä jättäviä on varmuudella kymmeniä tuhansia, mutta emme tiedä, miten he painottuvat eri väestöryhmiin. Haluammeko tietää, saati tehdä asialle jotakin?

Vastuutahot ja rahoituksen kanavointi

Demokratiaindikaattoreiden tarve nostaa yhteiskunnalliseen keskusteluun kysymyksen demokratian kehittämisvastuusta Suomessa. Sitä ei ole osoitettu niin selvästi millekään yksittäiselle hallinnonalalle kuten esimerkiksi tasa-arvoasioiden edistämistä (STM). Demokratian kehittämisvastuuta tulee selkiyttää. Hallinnollisesti kevyimpiä ratkaisuja olisi tukea juuri koordinoitua, alan tietopohjan vahvistamista ja tietojen hyödyntämistä erilaisissa kehittämistoimissa.

Tietopohjan vahvistamisessa jotkin organisaatiot erottuvat itsestään selviksi vastuutahoiksi. Rekisteritietojen osalta indikaattoritietojen keskeiset tuottajat ovat tiedossa ja niiden

toiminta on jo vankalla pohjalla. Tilastokeskuksen roolia voitaisiin vahvistaa lisäämällä tilastoinnin tietosisältöjä ja sen vaatimia resursseja. Tässä kirjassa keskeiset ehdotukset koskevat äänestysprosentteihin liittyvien tietojen ulottamista ikäryhmiin sekä yhdistyksiä koskevan tilastoinnin kehittämistä. Lisäksi on ajateltavissa, että monet viestinnällisten oikeuksien toteutumista koskevat tietosisällöt tulisivat jatkossa näkyvämmäksi osaksi Tilastokeskuksen tietotarjontaa. Jos demokratian tietopohjaa halutaan tosissaan vahvistaa, on myös tällaiseen rekistereiden ja tilastojen kehittämiseen löydettävä lisävaroja.

Aivan yhtä tärkeää on löytää toimivia ratkaisuja niiden akateemisten tutkijaryhmien ja -organisaatioiden tukemiseen, jotka ovat kiinnostuneimpia demokratiaindikaattoreiden seurantaan liittyvästä tiedonkeruusta ja tutkimuksesta. Tutkimusaineistojen suunnittelu korkeatasoisten kansallisten ja kansainvälisten tutkimushankkeiden yhteydessä takaa sen, että tutkimus keskittyy myös yhteiskuntateoreettisesti merkittäviin kysymyksiin. Tämä ei vähennä tietojen käytännöllistä hyödynnettävyyttä, koska monet demokratiatutkimuksen peruskysymykset osallistumisesta ja kansalaisvalmiuksista ovat varsin konkreettisia.

Yksi tärkeimmistä käytännön kysymyksistä koskee sitä, mitä kautta yhtäältä aineistojen keruu ja toisaalta varsinainen tutkimustyö rahoitetaan. Tutkimustyön osalta riittänee todeta, että toimintaa varten on tarjolla erilaisia akateemisia rahoituslähteitä tutkimustyön kustannusten peittämiseksi, ja että joiltakin osin tutkimusta voidaan tehdä myös virkatyönä. Hahmoteltu demokratiakehitystä koordinoiva taho voisi osallistua tutkimustyön kulujen peittämiseen lähinnä täydentävänä rahoittajana.

Aineistokeruussa demokratian tietopohjaa koordinoivan viranomaistahon kannattanee pääosin pitäytyä rahoittajan rooliin. Se myöntäisi varoja aineistokeruuseen tai tilastoinnin ja tietokantojen kehittämiseen niille organisaatioille, jotka tulevat ensisijaisesti kysymykseen aineistojen kokoamisen vastuutahoina. Rekisteri- ja tilastotoiminta on tässä suhteessa oma lukunsa, ja keskeiset toimijat ovat selvillä.

Yliopistoissa ja tutkimuslaitoksissa suoritettavien tutkimusten aineistonkeruut voidaan puolestaan rahoittaa joko niin, että varat ohjataan suoraan joillekin tutkimusryhmille tai sellaisille tietopalveluorganisaatioille, jotka ovat erikoistuneet aineistojen suunnitteluun, säilyttämiseen ja jakeluun. Suomessa kyseeseen tulee erityisesti Yhteiskuntatieteellinen

tietoarkisto, jolla on jo useita tällaisia valtakunnallisia vastuita muun muassa kansainvälisten vertailututkimusaineistojen kokoamisessa Suomesta. Varsinaisina tiedonkerääjinä toimivat silloinkin mielipidetutkimuslaitokset tai Tilastokeskus. Eduskuntavaalitutkimuksen osalta tietoarkistoa ehdotettiin aineistojen osalta vastuutahoksi myös tämän kirjan edellisessä artikkelissa. Tietoarkisto olisi joka tapauksessa soveltuvin taho vastaamaan indikaattoriaineistojen saattamisesta käyttökuntoon sekä niiden säilyttämisestä ja jakelusta.

Rahoitusmallien valinnoista riippumatta indikaattoriaineistojen keruut tulee organisoida niin, että asiasta kiinnostuneilla tutkijoilla on mahdollisuus vaikuttaa aineistojen suunnitteluun ja saada aineistotiedostot keruun jälkeen käyttöönsä esteettä. Tämä takaa aineistojen tehokkaan ja informoidun käytön. Myös tutkimusrahoituksen nykykäytännöt edellyttävät yhä enenevässä määrin tällaista laajapohjaista tutkijayhteistyötä. Toivottavasti kuvatut indikaattoritutkijaryhmät vahvistuvat lähiaikoina myös demokratian kannalta tärkeillä järjestötutkimuksen, kasvatuksen ja koulutuksen tutkimuksen sekä demokratian ja tasa-arvon tutkimuksen aloilla. Kaikki tämä on omiaan vahvistamaan suomalaisen demokratian tietopohjaa.

Indikaattoritietojen raportointi

Lopuksi voidaan esittää muutamia ideoita indikaattoritietojen raportoinnista täydentäen Lauri Karvosen artikkelissaan esittämiä näkökohtia. Indikaattoriaineistoja on paljon ja niihin liittyvät akateemiset tutkimukset julkaistaan tutkimuksen normaaliperiaatteiden mukaan akateemisilla areenoilla, jotta tulokset muodostuvat osaksi tiedeyhteisön seulan läpäisemää tieteellistä tietoa. Akateemisten tutkimusjulkaisujen rinnalle voidaan ajatella demokratiakehitystä koordinoivan tahon raporttisarjaa tms., jonka julkaisut ovat pelkistetympiä. Ne voidaan tuottaa sekä painettuina että verkkoversioina.

Toisaalta monet indikaattoriaineistojen tiedot ovat raportoitavissa Internetissä lähes sellaisinaan selväpiirteisinä taulukkoina ja kuvioina. Kun tiedot dokumentoidaan huolellisesti, niiden kehityspiirteiden tunnistaminen ei välttämättä vaadi tuekseen laajoja tekstiosuuksia ja mittavaa tutkimustyötä. Säännönmukaisesti tuotettavien indikaattoritaulukkojen ja kuvioiden etuna on myös se, että silloin varsinaisissa tutkimushankkeissa olisi paremmin mahdollista keskittyä erityisten tutkimusongelmien ja vaihtuvien teemojen käsittelyyn.

Ainakin vaalitutkimusaineistojen mahdollistamat aikasarjatiedot tulee saattaa Internetiin aika ajoin päivittyvinä kuvioina ja taulukkoina. Ne voidaan sijoittaa oikeusministeriön parhaaksi katsomiin verkkotietovarantoihin. Tämä pätee myös useimpiin muihin ehdotettuihin aineistotyyppisiin ja tietosisältöihin. Suurimmat toimijat, kuten Tilastokeskus, tuottavat ja julkistavat tietonsa tietenkin omien normaalikäytäntöjensä mukaan.

Suomalaisen demokratian kehitystä jatkossa koordinoivan ja sen tietopohjaa vahvistavan tahon olisi myös hyvä organisoida tiedot keskeisistä tutkimustiedoista ja kehityshankkeista verkkoon. Tämä tehtävä on hyvin lähellä joitakin jo olemassa olevia demokratian verkko-palveluhankkeita eri ministeriöissä. On selvää, että demokrationdikaattoreihin liittyvän tutkimuksen koordinoinnin rinnalla hallinnollisissa ratkaisuisissa on pohdittava demokrationdikaattorin tiedottamisen kokoamista.

Liite I : Ehdotus demokratiaindikaattoreiksi

Taulukossa käytetyt lyhenteet on selitetty sivulla 342.

Aihealue	Indikaattoriluokka	Indikaattori	Tietolähde	Tiedonkeruun tiheys tai ehdotus tiheydeksi	Tiedon tuottaja tai ehdotus tuottajaksi
1. Vaali- ja puoluedemokratia	A. Äänestysosallistuminen ja osallistumismotivaatio (kohdat 2–9 kyselyaineiston perusteella)	1. äänestysprosentit	R	vk	tk
		- alueittain	R	vk	tk
		- sukupuolen mukaan	r	vk	tk
		- ikäryhmittäin	r	vk	tk
		2. maahanmuuttajien äänestysprosentti	r	vk	tk
		3. perättäinen äänestämättä jättäminen eri ryhmissä	r	vk	tk
		4. subjektiivinen osallistumisvarmuus vaaleihin	k	vk	at
		5. äänestikö ennakoon, vaalipäivänä vai ei ollenkaan	k	vk	at
		6. kuinka itsestään selvänä kansalaiset pitävät äänestämässä käyntiä	k	vk	at
	7. missä määrin äänestämässä käyntiä pidetään kansalaisvelvollisuutena	k	vk	at	
	8. avokysymykset vaaliosallistumisen ja -osallistumattomuuden syistä	k	vk	at	
	9. erilaisten äänestämättä jättämisen syiden tärkeys	k	vk	at	
	B. Vaikuttamisen kohteet ja koettu teho kyselyaineiston perusteella	1. millaisiin asioihin kansalainen haluaa vaikuttaa äänestämällä vaaleissa	k	vk	at
		2. eri asiakysymysten painottuminen äänestyspäätöksissä	k	vk	at
		3. kuinka paljon katsoo itse voivansa vaikuttaa asioihin äänestämällä	k	vk	at
		4. kuinka paljon vaalit vaikuttavat harjoitettavaan politiikkaan valtakunnan ja kunnan tasolla	k	vk	at
		5. kuinka tehokkaina pitää erilaisia osallistumiskeinoja itselleen tärkeiden asioiden kannalta	k	vk	at
	C. Kiinnittyminen puolueyhteisöihin	1. rekisteritiedot puolueiden jäsenmääristä	R	1	mt (puolueet)
		2. rekisteritiedot puoluejäsenistön sosiodemografisesta rakenteesta	r	1	mt (puolueet)
		3. onko tällä hetkellä / joskus ollut puoluejäsen	k	vk	at
		4. puoluesamaistumisen suunta ja voimakkuus	k	vk	at
		5. jäsenkyselyt: kuinka aktiivisesti osallistuu puolueen jäsenoimintaan	e	5	at
		6. jäsen kyselyt: puoluejäseneksi liittymisen syyt	e	5	at
		7. jäsenkyselyt: toiminta luottamustehtävissä	e	5	at

	D. Puolueiden kannattajakunnat ja äänestämisen vaaleissa (kohdat 2–6 kyselyaineiston perusteella)	1. puolueiden alueellinen vaalikannatus 2. puoluekannatus - sukupuolen mukaan - ikäryhmittäin - muiden sosiodemografisten ryhmien mukaan 3. puolue- ja ehdokasvalintojen syyt 4. äänestäjien puolue- ja ehdokasliikkuvuus 5. äänestetyt ehdokkaat: - sukupuoli - ikä - ammattiasema 6. äänestyspäätöksen ajankohta	R k k k k k k k k	vk vk vk vk vk vk vk vk vk	tk tk tk tk at at at at at
	E. Osallistuminen vaalikampanjoihin (kyselyaineisto)	1. onko tutustunut puolueiden vaalivoitteisiin 2. onko tutustunut puolueiden yleisiin tavoitteisiin 3. toiminta vaalilyössä ja ehdokkaiden tukiryhmissä 4. vaalitulaisuuksiin osallistuminen 5. vaalikampanjoista keskustelu	k k k k k	vk vk vk vk vk	at at at at at
	F. Äänestyspäätöksiin vaikuttaminen	1. vaalikampanjan tietolähteiden tärkeys omalle äänestyspäätökselle (kysymyspatteri)	k	vk	at
	G. Vaalien tekniset järjestelyt	1. vaaliliitot: eduskunta- ja eurovaalien osalta 2. äänestysalueiden lukumäärä 3. ennakoäänestyksen suosio ja ajoittuminen eri päiville	R R R	vk vk vk	tk tk tk
Aihealue	Indikaattoriluokka	Indikaattori	Tietolähde	Tiedonkeruun tiheys tai ehdotus tiheydeksi	Tiedon tuottaja tai ehdotus tuottajaksi
2. Osallistuva demokratia ja sosiaalinen pääoma	A. Osallistuva demokratia	1. kansalaisten ja poliitikkojen vuorovaikutus (kyselyaineisto) - onko ottanut yhteyttä poliitikkoihin - kuinka usein ollut yhteydessä poliitikkoihin - miksi ollut yhteydessä poliitikkoihin - mihin yhteydenpito on johtanut 2. kansalaisten ja julkishallinnon vuorovaikutus - valikoitujen ministeriöiden, virastojen ja kuntien raportit yhteydenotoista - kuntalaisaloitteiden keskitetty rekisteri 3. osallistuvan demokratian mahdollisuudet (kyselyaineisto) - halu vaikuttaa suoraan kansalaisten kuulemistilaisuuksissa	k k k k r r k	2–4 2–4 2–4 2–4 1 1 2–4	at at at at mt/at mr at

		- halu ottaa suoraan kantaa käsitellyssä oleviin poliittisiin kysymyksiin	k	2–4	at
		- halu vastuuvaatimuksen (mm. kansalaisaloite) esittämismahdollisuuteen	k	2–4	at
		- halu kansanäänestysinstrumentin käyttöön kun aloite kansalta	k	2–4	at
		4. tietämys politiikasta: kansainvälisesti vertailukelpoinen kysymyspatteri	k	2–4	at
		5. uudet osallistumismuodot			
		- halukkuus osallistuvampaan päätöksentekoon (kyselyaineisto)	k	2–4	at
		- elektronisten keskustelu- ja osallistumismuotojen sisältö, laatu ja laajuus	k	2–4	at
		- Internetin rooli tiedonhankinnassa	k	2–4	at
	B. Sosiaalinen pääoma	1. kysely sosiaalisen pääoman osatekijöiden mittaamiseksi	k	2–4	at
Aihealue	Indikaattoriluokka	Indikaattori	Tietolähde	Tiedonkeruun tiheys tai ehdotus tiheydeksi	Tiedon tuottaja tai ehdotus tuottajaksi
3. Järjestöosallistuminen	A. Yhdistysrekisterein tiedot paikallisyhdistysten määrästä	1. paikallisyhdistysten määrä ja siinä tapahtuneet muutokset	R	1	mr
		2. paikallisyhdistysten määrä toimialoittain	R	1	mr
	B. Järjestötiedot: kysely paikallisyhdistysten puheenjohtajille tai sihteereille	1. paikallisyhdistysten jäsenmäärät toimialoittain	e	4–5	mt
		2. järjestöjen palvelutuotanto: "tuottaako järjestö viranomaisorganisaatioille myytäviä tai viranomaisorganisaatioiden kansalaisille kustantamia palveluita?"	e	4–5	mt
		3. aktiivisten jäsenten osuus eri toimialojen yhdistyksissä	e	4–5	mt
	C. Kansalaisnäkökulma yhdistystoimintaan (kansalaiskysely)	1. kansalaisten yhdistysjäsenyyksien lukumäärä (jäsenmaksut/luottamustehtävät)	k	4–5	
		2. kansalaisten arviot yhdistysten vaikutuksesta kunnalliseen päätöksentekoon	k	4–5	
3. osallistuminen vapaaehtoistoimintaan		k	4–5		
4. käsitykset yhdistysten (joissa jäsenenä) sisäisestä demokratiasta		k	4–5		
Aihealue	Indikaattoriluokka	Indikaattori	Tietolähde	Tiedonkeruun tiheys tai ehdotus tiheydeksi	Tiedon tuottaja tai ehdotus tuottajaksi
4. Käsitykset kansalaisuudesta ja omista vaikutusmahdollisuuksista	A. Kansalaispätevyys	1. sisäinen pätevyys: käsitykset omista mahdollisuuksista vaikuttaa yhteiskunnalliseen päätöksentekoon	k	2–4	at
		2. ulkoinen pätevyys: käsitykset edustuksellisten päätöksentekoelementtien ja puolueiden toiminnasta	k	2–4	at

	B. Kansalaisroolit	1. hyvän kansalaisuuden kriteerit 2. luottamusmuuttajat 3. kysymys: "kuinka tärkeänä elämänalueena tai asiana pidät politiikkaa itsellesi?"	k k k	2–4 2–4 2–4	at at at
	C. Identiteetit, yhteiskunnalliset ristiriidat ja kansalaistoiminnan muodot	1. kansalaisten ideologisen ajattelun kartoittaminen: - omakohtainen sijoittuminen vasemmisto/oikeisto-ulottuvuudella - suhtautuminen keskeisiin poliittisiin asiakysymyksiin - suhtautuminen erilaisiin yhteiskuntaryhmiin ja arvoihin 2. kansalaisten identiteettien kartoittaminen; suhtautuminen erilaisiin toiminnan tasoihin - kansalaisten ensisijaiset samaistumiskohteet: oma kunta, Suomi, Eurooppa vai koko maailma - kysymykset: millä tasoilla erilaisia yhteiskunnallisia kysymyksiä tulisi ensisijaisesti pyrkiä ratkaisemaan	k k k k k	vk vk vk vk vk	at at at at at
Aihealue	Indikaattoriluokka	Indikaattori	Tietolähde	Tiedonkeruun tiheys tai ehdotus tiheydeksi	Tiedon tuottaja tai ehdotus tuottajaksi
5. Asenteet poliittisia instituutioita ja toimijoita kohtaan	A. Kiinnostus politiikkaa kohtaan	1. kysymys: "kuinka kiinnostunut olet politiikasta?"	k	2–4	at
	B. Demokratian arvostus ja luottamus demokratian toimivuuteen	1. väite: "demokratialla on ongelman- sa, mutta se on parempi kuin muut hallitusmuodot" (samaa mieltä/eri mieltä)	k	2–4	at
		2. väite: "demokratia toimii Suomessa niin hyvin, että puheet kansalaisten huonoista vaikutusmahdollisuuksista ovat vailla pohjaa" (samaa mieltä/eri mieltä)	k	2–4	at
	C. Luottamus poliittisiin instituutioihin	1. luottamus eduskuntaan, oikeusjärjestelmään, valtion virkamieskuntaan ja poliisiin	k	2	at
2. luottamus puolueita kohtaan: - väite: "mikään puolue ei aja minulle tärkeitä asioita" (samaa mieltä/eri mieltä) - väite: "puolueet ovat ajautuneet yhä kauemmas tavallisen ihmisen ongelmista" (samaa mieltä/eri mieltä)		k k	2–4 2–4	at at	
3. luottamus kansalaisliikkeiden toimintaan: "nyky-Suomessa kansalaisten mielipiteet päätöksentekijöille välittyvät paljon paremmin kansalaisliikkeiden kuin puolueiden kautta" (samaa mieltä/eri mieltä)		k	2–4	at	
D. Tyytyväisyys poliittisten laitosten aikaansaannoksiin	1. kysymys: "kuinka hyvin viime eduskuntavaalien jälkeen muodostettu hallitus on onnistunut tehtävänsään?"	k	1	at	

Aihealue	Indikaattoriluokka	Indikaattori	Tietolähde	Tiedonkeruun tiheys tai ehdotus tiheydeksi	Tiedon tuottaja tai ehdotus tuottajaksi
6. Informoidun kansalaisuuden kriteerit	A. Kuntakohtainen taso	1. laajakaistayhteyksien lukumäärä / asukas 2. kunnallisiin verkkopalveluihin käytetty määräraha / asukas 3. koulutus- ja kulttuurimenoihin käytetty määräraha / asukas 4. kirjastojen lainausluvut / asukas	r r R R	1 1 1 1	
	B. Valtakunnallinen taso	1. käytettävissä olevat mediat / kotitalous 2. mediaan käytetyt menot / kotitalous 3. kyselyssä ilmaistut median käyttötarpeet 4. kyselyssä ilmaistut median käyttöajat 5. kyselyssä ilmaistu luottamus eri medioihin 6. kyselyssä ilmaistu median merkitys poliittisten valintojen suhteen	e e e e e e		
Aihealue	Indikaattoriluokka	Indikaattori	Tietolähde	Tiedonkeruun tiheys tai ehdotus tiheydeksi	Tiedon tuottaja tai ehdotus tuottajaksi
7. Demokratia- ja koulutus	A. Oppilaitosten tarjoama yhteiskunnallisen opetuksen määrä ja pääpiirteinen sisältö	1. yhteiskunnalliselle opetukselle varattu osuus prosentteina kokonaisopiskeluajasta 2. yhteiskunnallisen opetuksen jakaantuminen eri sisältöalueille	r r		
	B. Nuorten osallistuminen (kyselyaineisto)	1. osallistuminen oppilaskuntatoimintaan, koulun tai luokan itsehallintoelinten toimintaan, ainejärjestötoimintaan tai opiskelijapolitiikkaan 2. osallistuminen yhteiskunnalliseen toimintaan (esim. nuorisovaltuustot, kansalaisjärjestöt) 3. aikomus osallistua tulevaisuudessa yhteiskunnalliseen toimintaan	e e e		
	C. Oppilaitosten ilmapiiri ja toimintakulttuuri (kyselyaineisto)	1. oikeus mielipiteeseen: - opiskeluilmapiirin ja mielipiteen vapaus - mielipiteen muodostamisen tärkeys - mielipiteen kunnioittaminen 2. nuorten käsitykset oppilaitoksistaan - nuorten käsitykset asemastaan oppilaitoksissa - käsitykset omista vaikutusmahdollisuuksistaan oppilaitoksissa - viihtyvyys oppilaitoksissa - nuorten kokemukset arvioinnin oikeudenmukaisuudesta	e e e e e e e e e		

		3. Inkluisio/suvaitsevaisuus - käsitykset eri yhteiskuntaryhmien asemasta - käsitykset maahanmuuttajien oikeuksista	e e e		
	D. Nuorten yhteiskunnallisten tietojen ja taitojen arviointi	1. nuorten tietoihin ja taitoihin kohdistettu valtakunnallinen koe tai otanta-tutkimus	e		
	E. Oppilaitosten yhteiskunnallisen kasvatuksen vaikutus nuorten omaan sumiin kansalaisen aktiivisuuden liittyviin käsitteisiin	1. kansalaisen tavanomaisen ja sosiaalista vuorovaikutusta korostavan kansalaistoiminnan tärkeys 2. julkisen vallan ja perheen/sukuyhteisön tehtävät sosiaalisen turvallisuuden alueilla	e e		
Aihealue	Indikaattoriluokka	Indikaattori	Tietolähde	Tiedonkeruun tiheys tai ehdotus tiheydeksi	Tiedon tuottaja tai ehdotus tuottajaksi
8. Kuntademokratia	A. Kuntalaisten osallistuminen	1. äänestysaktiivisuus kuntavaaleissa (rekisteritiedot) - sukupuolen mukaan - äänestysalueittain - iän mukaan	R R r	vk vk vk	tk tk tk
		2. tavat, joilla kansalaiset pyrkivät vaikuttamaan kunnan asioihin (standardikysymykset)	k	vk	at
		3. Järjestöosallistuminen (ml. Puolueet) (kyselyaineisto)	k	vk	at
	B. Kuntalaisten käsitykset (kyselyaineisto)	1. kuntalaisten käsitykset omista vaikutusmahdollisuuksista	k	vk	at
		2. kuntalaisten käsitykset kunnallisesta päätöksenteosta	k	vk	at
		3. kiinnostus kunnallispolitiikkaa kohtaan ja kunnallisten asioiden seuraaminen	k	vk	at
	C. Edustuksellisen demokratian vetovoima	1. kunnallisvaaliehdokkaiden lukumäärä (vaalitietojärjestelmä) - absoluuttinen - väestöön suhteutettu	R R	vk vk	tk tk
		2. kuntalaisten halukkuus ottaa vastaan kunnallisia luottamustoimia (kyselyaineisto)	k	vk	at
		3. luottamushenkilöiden halu jatkaa tehtävässään (kysely- ja rekisteriaineisto)	k	vk	at
		4. taustatieto: kunnallisten luottamustoimien kokonaismäärä	R	vk	
	D. Luottamushenkilöjärjestelmän edustavuus	1. luottamushenkilöksi valikoituminen: sosiaalinen edustavuus - sukupuolen mukaan - iän mukaan - muiden sosioekonomisten muuttajien mukaan (survey-aineisto)	R R r	vk vk vk	tk tk tk

	E. Edustuksellisen demokratian toimivuus	1. luottamushenkilöiden käsitykset omista vaikutusmahdollisuuksistaan: - kunnan sisäisessä päätöksenteossa - ylikunnallisessa päätöksenteossa 2. luottamushenkilöiden käsitys kunnallisesta päätöksentekokulttuurista	e e e	vk vk vk	at at at
Aihealue	Indikaattoriluokka	Indikaattori	Tietolähde	Tiedonkeruun tiheys tai ehdotus tiheydeksi	Tiedon tuottaja tai ehdotus tuottajaksi
9. Demokratia ja tasa-arvo	A. Tasa-arvo vaaleissa ja poliittisessa osallistumisessa	1. äänestysprosentit ja osallistuminen muunlaiseen poliittiseen toimintaan: - sukupuoli	R/k		tk
		- ikä	r/k		tk
		- alue	R/k		tk
		- kieli- ja kulttuurivähemmistöt	r/k		tk
		- Ahvenanmaa	R/k	2–4	
2. asettuminen ehdolle yleisiin vaaleihin - sukupuoli	R	vk	tk		
- ikä	R	vk	tk		
- alue	R	vk	tk		
- kieli- ja kulttuurivähemmistöt	r	vk	tk		
3. Osallistumiserilaisiin poliittisen muotoihin eriteltynä keskeisten sosio-demografisten tekijöiden mukaan	k	2–4	at		
4. kuinka moni on joskus asettunut ehdolle yleisiin vaaleihin (kyselytieto)	k	vk	at		
	B. Tasa-arvo edustuksellisissa elimissä	1) keskeisten sosiodemografisten taustatietojen (ks. yllä) mukaiset tiedot valituksi tulemisesta seuraaviin luottamushenkilöorganisaatioihin: - kuntien lautakunnat, valtuustot ja kunnanhallitukset	R	4	
		- kuntayhtymien, maakuntien ja muiden aluetason organisaatioiden keskeiset luottamushenkilöelimet	R	4	
		- puolueiden keskeiset paikalliset, alueelliset ja valtakunnalliset luottamuselimet	k	4	
		- eduskunta/kansanedustaja	R	vk	
	C. Vaalirahoitus	1. valituksi tulleiden vaalirahoitus keskeisten taustamuuttujien mukaan	R	vk	

Taulukossa käytetyt lyhenteet**Tietolähde**

Iso kirjain merkitsee, että aikaisempia tietoja on saatavilla melko hyvin. Pieni kirjain tarkoittaa että tietoa ei ole, tai sitä ei ole nykyisin riittävässä määrin saatavilla. Tietolähteen tyyppiä kuvaavat kirjaimet:

R/r = rekisteritieto

K/k = kansainvälinen tai valtakunnallinen aikuisväestösarveys

E/e = erityisryhmäkysely

Tiedonkeruun tiheys tai ehdotus tiedonkeruun tiheydeksi

1–10 = vuosi

vk = vaalikausi

Tiedon tuottaja tai ehdotus tiedon tuottajaksi

tk = Tilastokeskus

mr = muu rekisterinpitäjä

at = akateemiset tutkimushankkeet

mt = muu taho