

JULKAISU 2007:1

# *Albertinkadun ajatuspajat*

*Kansalaisvaikuttaminen-hanke*

JULKAISU 2007:1

# *Albertinkadun ajatuspajat*

*Kansalaisvaikuttaminen-hanke*

OIKEUSMINISTERIÖ  
HELSINKI 2007

ISSN 1458-6444  
ISBN 952-466-422-6  
Oikeusministeriö  
Helsinki

# KUVAILULEHTI

## OIKEUSMINISTERIÖ

Julkaisun päivämäärä  
10.2.2007

Tekijät (puheenjohtaja ja sihteerit)  Seppo Niemelä Aaro Harju Aki Asola		Julkaisun laji Hallituksen politiikkaohjelmat, Kansalaisvaikuttaminen	
		Toimeksiantaja Oikeusministeriö	
		Toimielimen asettamispäivä 1.9.2006	
Julkaisun nimi Albertinkadun ajatuspajat Kansalaisvaikuttaminen-hanke			
Julkaisun osat			
<p>Tiivistelmä</p> <p>Hankkeen tavoitteena oli ns. round table -keskusteluissa synnyttää ja kerätä ehdotuksia suomalaisen kansanvallan kehittämiseksi. Aineistosta kootaan oheinen keskustelualoite, joka toimii pohja-aineistona kansallisen demokratiapolitiikan suunnittelussa sekä yleisesti kansalaisvaikuttamisen kehittämisessä. Aineistoa käytetään Suomen osalta pohjana OECD:n työohjelmassa 2007–2008.</p> <p>Politiikkaohjelma järjesti kuusi (6) round table -keskustelua otsikolla Albertinkadun ajatuspajat marras-joulukuussa 2006. Ajatuspajojen teemoina olivat kansalainen vaikuttajana, järjestöt vaikuttajina, puolueet vaikuttamisen väylinä, hallinnon tehtävät ja rooli kansalaisen osallistumisen mahdollistajana, osallistuva demokratia sekä ruotsinkielinen deltagande demokrati. Ajatuspajoihin osallistui tutkijoita, hallinnon ammattilaisia, kansalaisjärjestöjen ja puolueiden edustajia sekä kansalaistoimijoita.</p> <p>Hanke tuotti useita suosituksia demokratian edistämiseksi. Kansalaisten kokemusta oman poliittisen toiminnan merkittävyydestä on vahvistettava. Demokratiakasvatukseen on läpäistävä koko koulutusjärjestelmä perusopetuksesta aikuiskasvatukseen saakka. Puolueiden on nähtävä itsensä lähtökohdiltaan kansalaisten liikkeinä. Kansalaisjärjestöjen on mietittävä omaa rooliaan suhteessa vallanpitäjiin. Kansalaisjärjestöjen toimintaedellytykset on turvattava. Hallinnon ja kansalaisten välistä vuoropuhelua on syvennettävä ja kuulemisprosesseja on yhdenmukaistettava. Internetin ja muun uuden viestintäteknologian mahdollisuuksia on hyödynnettävä demokratian edistämiseksi.</p>			
Avainsanat: (asiasanat) Demokratia, kansalaisvaikuttaminen, kehittäminen			
Muut tiedot (Oskari- ja HARE-numero, muu viitenumero) OM034:00/2006			
Sarjan nimi ja numero Oikeusministeriön julkaisuja 2007:1		ISSN 1458-6444	ISBN 978-952-466-422-6
Kokonaissivumäärä	Kieli suomi	Hinta 20,00 €	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Edita Prima Oy		Kustantaja Oikeusministeriö	

## PRESENTATIONSBLAD

## JUSTITIE MINISTERIET

Utgivningsdatum  
10.2.2007

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)		Typ av publikation Regeringens politikprogram, Medborgarinflytande	
Seppo Niemelä Aaro Harju Aki Asola		Uppdragsgivare Justitieministeriet	
		Datum då organet tillsattes 1.9.2006	
Publikation (även den finska titeln) Projektet Medborgarinflytande (Kansalaisvaikuttaminen-hanke)			
Publikationens delar			
Referat			
<p>Syftet med projektet var att vid rundabordsdiskussioner skapa och samla förslag till utvecklingen av det finländska folkväldet. Av materialet samlas bredvidliggande diskussionsinledning som utgör basmaterialet för planeringen av den nationella demokratipolitiken samt allmänt i utvecklingen av medborgarinflytandet. För Finlands del används materialet som grund i OECD:s arbetsprogram 2007–2008.</p> <p>Politikprogrammet arrangerade sex (6) rundabordsdiskussioner i november och december 2006 under rubriken Albertsgatans tankesmedjor. Teman vid tankesmedjorna var medborgaren som påverkare, organisationer som påverkare, partierna som inflytandekanaler, förvaltningens uppgifter och roll i syfte att möjliggöra medborgerligt deltagande, deltagande demokrati och deltagande demokrati på svenska. I tankesmedjorna deltog forskare, fackpersonal från förvaltningen, representanter för medborgarorganisationer och partier samt medborgaraktivist.</p> <p>Projektet gav flera rekommendationer för främjande av demokratin. Medborgarnas erfarenhet om betydelsen av den egna politiska verksamheten måste stärkas. Demokratifostran måste omfatta hela utbildningssystemet från den grundläggande utbildningen till vuxenutbildningen. Partierna skall se sig själva som medborgarrörelser. Medborgarorganisationerna måste tänka på sin roll i förhållande till makthavarna. Medborgarorganisationernas verksamhetsförutsättningar skall tryggas. Dialogen mellan förvaltningen och medborgarna måste fördjupas och processerna för hörande av medborgarna måste förenhetligas. Möjligheterna som internet och den nya kommunikationsteknologin erbjuder måste utnyttjas i syfte att främja demokratin.</p>			
Nyckelord Demokrati, medborgarinflytande, utveckling			
Övriga uppgifter (Oskari- och HARE-numren, andra referensnumren) OM034:00/2006			
Seriens namn och nummer Justitieministeriets publikationer 2007:1		ISSN 1458-6444	ISBN 978-952-466-422-6
Sidoantal	Språk finska	Pris 20,00 €	Sekretessgrad offentlig
Distribution Edita Prima Oy		Förlag Justitieministeriet	

## Esipuhe

### Kansalaisvaikuttaminen

Kansalaisten ja hallinnon suhde on yksi niistä asioista, joiden painavuus on kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman mukana koko ajan kasvanut. Kyseessä on luottamuksen rakentamisen haaste, joka tunnetaan koko Euroopassa. Suomessa sillä on erityisiä painolasteja.

Hallintomme on tunnetun tehokas, moraaliltaan maailman parhaita ja myös tuloksiltaan kelpo luokkaa. Ongelma on, että suuri osa suomalaisista tuntuu katselevan sitä sivusta, voimattomana ja vieraantuneena, ilman ajatustakaan, että he voisivat siihen vaikuttaa.

Historioitsijoiden asia on selvittää, miten paljon taustalla on vuosisataista alamaiskulttuuria, vahvan valtion jatkumoa, uhanalaisen kansakunnan käpertyneisyyttä ja 90-luvun laman raa-  
kaa sopeutumista yksine vaihtoehtoineen.

Lähes hätkähdyttävän kuvan kansalaisvaikuttamisen tilasta saa, kun katsoo sitä koskevan hakusanan Wikipedian suomalaisversiosta. Vaikuttamiskeinoina kerrotaan lakko, mielenosoitus, kansalaistottelemattomuus, boikotti ja ”hämmingin saa aikaan” painostusryhmäkin.

Luettelo tuo mieleen diktatuurin, jossa kansalaiset taistelevat epätoivoisesti vapautensa puolesta.

Ja kuitenkin demokratia on luotu juuri sitä varten, että se tarjoaa keinot, joilla kansalaiset voivat osallistua ja vaikuttaa. Suomessa sillä on satavuotinen historia. On tärkeää kysyä, miksi kansalaiset eivät koe olevansa täysipainoisia jäseniä omassa maassaan ja yhteiskunnassaan?

Hallinnon vieraantuminen kansasta ja kansalaisista on riski, varsinkin kun huonot ajat tulevat. Siksi kansalaisten, kansalaisjärjestöjen, virkamieshallinnon ja päättäjien suhteen tarkastelu on tärkeä teema. Sellaisena se nousi politiikkaohjelman loppupuolella erityisen kiinnostuksen kohteeksi.

Aiheesta järjestettyjen keskustelujen tulokset on koottu tähän kirjaseen. Se on päättymässä olevan kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman yksi viesti jatkotyölle.

Lukuvirrikkeenä kirjaan kaksi tämän prosessin kuluessa itselleni kiteytynyttä ajatusta.

Yksi tapa jäsentää vaikuttamista on tarkastella sitä päätöksenteon prosessin kautta. Prosessissa on ainakin seuraavat vaiheet.

- Yhteiskunnallinen keskustelu aloitteineen, tutkimuksineen ja selvityksineen kuuluu kaikille kansalaisille, usein viestinten virittämänä ja tukemana.
- Keskustelun prosessoiminen päätöksenteossa käyttökelpoiseen muotoon ja näin saatujen tulosten asettaminen kansalaisten arvioitaviksi vaaleissa on erityinen puolueiden tehtävä.
- Päätöksenteon agendasta päättäminen hallitusohjelmissa tai vastaavissa kuuluu ennen muuta vaaleilla valituille tai niiden luottamusta nauttiville elimille.
- Päätöksenteon valmistelusta vastaa virkamieshallinto, joka voi parantaa työnsä laatua kuulemalla kansalaisten arjen asiantuntemusta.

- Päätöksenteko on taas vaaleilla valittujen ja selkeästi myös vastuuta kantavien elinten asia.
- Päätösten toteuttamisessa virkamiehistö on useimmiten avainasemassa, mutta arvioinnissa tarvitaan meitä kaikkia kansalaisia.

Tätä miettiessä havaitsee, miten tärkeitä on avata päätöksentekoa riittävän aikaisin kansalaisten vuorovaikutukseen. Hallinnon tulisi herätä tähän ajoissa. Poliitikkojen uudistuvaan ammattitaitoon kuuluu kyky ohjata päätöksenteon prosesseja.

Toinen näkökulma aihepiiriin on havainto siitä, miten tavattoman erilaisia me suomalaisetkin olemme vaikuttajina. Ne meistä, jotka kuuluvat vakiintuneisiin järjestöihin, voivat vaikuttaa varmasti paremmin kuin missään muualla maailmassa. Silti järjestövaikuttamistakin voi parantaa. Keskeinen ongelma on, että meitä järjestövaikuttajia on sittenkin aika vähän.

Kasvavasti on ihmisiä, jotka eivät löydä tietään järjestöihin, mutta jotka seuraavat aikaansa, joilla on mielestään paljon sanomista ja joista tuntuu, ettei kukaan heitä kuule. Erityisesti näitä ihmisiä varten tulisi kehittää uusia verkkovaikuttamisen tapoja.

Kolmas suuri ryhmä ovat yhteisöllisyydestä vetäytyvät ihmiset. Usein he ovat menettäneet uskonsa siihen, että kukaan olisi heidän mielipiteestään kiinnostunut. Näiden ihmisten palauttaminen aktiivisiksi yhteiskuntansa kansalaisiksi on yksi kansalaisvaikuttamisen suurista haasteista.

Ja viimein on ihmisiä, joiden emme odotakaan itse voivan puhua omasta asiastaan. Olisi tarpeen perustaa vaikkapa sellaisia paneeleja, jotka voivat ottaa haavoittuvassa elämäntilanteessa olevien ihmisten asiat päätöksenteon pöydille.

Keskustelutarja suunniteltiin kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman ja valtiovarainministeriön hallinnon kehittämisosaston yhteistyönä. Yhteistyö neuvotteleva virkamies Katju Holkerin ja neuvotteleva virkamies Johanna Nurmen kanssa oli innoittavaa. Kansalaisfoorumi ry hoiti sarjan järjestelyt tunnetun pätevästi. Sujuvasta tekstistä saamme kiittää ammattitaitoisia toimittajia.

Kiitän lämpimästi kaikkia, jotka antoivat osaamistaan ja aikaansa pohjapapereihin, alustuksiin, keskusteluihin ja ohjausryhmän työhön.

Seppo Niemelä  
ohjelmajohtaja

## Sisällys

<b>Esipuhe</b> .....	7
<b>Albertinkadun ajatuspajojen suositukset</b> .....	10
<b>Rekommendationer av Albertsgatans tankesmedjor</b> .....	12
<b>Kansalainen vaikuttajana -ajatuspaja 1.11.2006</b> .....	14
Kansalaisten kiinnostus poliittiseen vaikuttamiseen.....	14
Kansalaismielipide ja julkinen keskustelu.....	16
Kansalaiset, päättäjät ja yhteiset päätökset.....	17
<b>Järjestöt vaikuttajina -ajatuspaja 8.11.2006</b> .....	19
Vakiintuneiden kansalaisjärjestöjen identiteetti, roolit ja tehtävät.....	19
Järjestöjen vaikutusmahdollisuudet ja -keinot julkiseen päätöksentekoon.....	20
Kansalaisjärjestöjen tulevaisuuden haasteet ja mahdollisuudet.....	22
<b>Puolueet vaikuttamisen väylinä -ajatuspaja 15.11.2006</b> .....	23
Edustuksellisen puoluedemokratian tila Suomessa.....	23
Puolueiden aidot tehtävät suomalaisessa kansanvallassa?.....	24
Osallistuva demokratia edustuksellisen demokratian täydentäjänä.....	25
Puolueet kansalaismielipiteen väylinä.....	26
<b>Hallinnon tehtävät ja rooli kansalaisen osallistumisen mahdollistajana</b> .....	27
<b>-ajatuspaja 22.11.2006</b>	
Kansalaisten kuuleminen ja edustuksellisuuden ongelmat.....	27
Kansalaiset asiakkaina, asiakkaat kansalaisina.....	28
Näennäiskuulemisesta aitoon vuorovaikutukseen ja osallisuuteen.....	29
Heikoimmassa asemassa olevien kansalaisten näkemykset.....	30
<b>Osallistuva demokratia -ajatuspaja 29.11.2006</b> .....	31
Kansalaiset ja poliittisen osallistumisen muutos.....	31
Julkinen keskustelu ja osallistuva demokratia.....	32
Päätöksentekoon osallistumisen helppous ja mielekkyys.....	33
<b>Deltagande demokrati -ajatuspaja 13.12.2006</b> .....	34
Osallistuva demokratia täydentää edustuksellista demokratiaa.....	34
Avoin hallinto ja poliitikkojen roolin muutos.....	34
Osallistuvan demokratian ongelmakohtia.....	35
Muutamia pohjoismaisia demokratian innovaatioita.....	35
<b>Liite – ajatuspajojen pohjapaperit ja osallistujat</b> .....	37

## **Albertinkadun ajatuspajojen suositukset**

Albertinkadun ajatuspajat järjestettiin kuusi (6) kertaa marras–joulukuussa 2006. Niiden teemoina olivat kansalainen vaikuttajana, järjestöt vaikuttajina, puolueet vaikuttamisen väylinä, hallinnon tehtävät ja rooli kansalaisen osallistumisen mahdollistajana, osallistuva demokratia ja ruotsinkielinen deltagande demokrati. Ajatuspajoihin osallistui tutkijoita, hallinnon ammattilaisia, kansalaisjärjestöjen ja puolueiden edustajia sekä kansalaistoimijoita.

Hanke tuotti alla olevat suositukset demokratian edistämiseksi:

**Kansalaisten kokemusta oman poliittisen toiminnan merkittävydestä on vahvistettava.** Tämä edellyttää, että kansalaisille on annettava todellisia mahdollisuuksia vaikuttaa päätöksentekoon. On kehitettävä uusia foorumeita ja areenoita, joissa demokratiaan kuuluvaa julkista keskustelua voidaan käydä. Näiltä areenoilta on oltava kanavat varsinaiseen päätöksentekoon. Sekä valtiollisella että kunnallisella tasolla tarvitaan erilaisia kansalaiskanavia sekä kansalaisten ja päättäjien kohtaamisia, joiden kautta ihmiset saavat äänensä kuuluviin. Valtiollista ja kunnallista edustuksellista päätöksentekoa täydennetään osallistuvan demokratian menetelmillä, mm. kansanäänestyksiä lisäämällä. Kansalaisten on päästävä sekä laatimaan politiikan agendaan että osallistumaan varsinaiseen päätöksentekoon.

**Demokratiakasvatuksen on läpäistävä koko koulutusjärjestelmä perusopetuksesta aikuiskasvatukseen saakka.** Kansalaisten tiedoilla ja taidoilla on vahva positiivinen korrelaatio poliittiseen aktiivisuuteen. Mitä enemmän ihmiset tietävät ja osaavat, sitä innokkaammin he osallistuvat.

**Puolueiden on nähtävä itsensä lähtökohdiltaan kansalaisten liikkeinä.** Niiden on toimittava kanavana demokraattiselle keskustelulle ja päätöksenteolle. Niiden on kehitettävä uusia tapoja kuunnella jäsenistönsä ja kansalaisten ideoita, vaatimuksia ja tarpeita. Jäsenistön on päästävä luomaan puolueiden agenda ja päättämään puolueiden politiikkalinjauksista. Poliittikon rooli muuttuu päätöksentekijästä päätösprosessien ohjaajaksi: poliitikot toimivat mielihiteen rakentajina, ideoiden tarjoajina ja kansalaismielipiteen jäsentäjinä.

**Kansalaisjärjestöjen on mietittävä omaa rooliaan suhteessa vallanpitäjiin.**

Kansalaisjärjestöjen on tarkasteltava kriittisesti omaa identiteettiään ja rooliaan suomalaisessa yhteiskunnassa. Perustuuko kansalaisjärjestötoiminta jäsenistön omaehtoiseen toimintaan vai onko se olemassa vain jonkinlaisena julkishallinnon lisäkkeenä? Kansalaisjärjestöjen on terävoitettava rooliaan julkisen vallan kriitikkona. Kansalaisjärjestöjen on panostettava sisäiseen demokratiaan, kuten oman jäsenistön kuulemismenettelyjen kehittämiseen.

**Kansalaisjärjestöjen toimintaedellytykset on turvattava.** Rahapeliyhtiöiden yksinoikeusasema on varmistettava myös jatkossa. Järjestöjen toimintamahdollisuuksia on helpotettava yksinkertaistamalla viranomaismääräyksiä, vähentämällä ilmoitusvelvollisuutta ja karsimalla lupamenettelyjä.

**Hallinnon ja kansalaisen välistä vuoropuhelua on syvennettävä ja kuulemisprosesseja yhdenmukaistettava.** Hallinnossa on tarkemmin mietittävä, mitä kansalaisilta halutaan tietää ja miten koottua tietoa käytetään. Kuulemisen loppuraportissa on julkaistava saadut kansalaisnäkemykset. Ministeriöt on saatava kilpailemaan keskenään hyvistä kansalaisten osallistamiskäytännöistä. Kunnanvaltuustot veloitetaan kerran valtuustokaudessa laatimaan selvitys, miten ne ovat kaudellaan edistäneet kuntalaisten osallistumista ja vaikuttamista. Kuntien

saama kansalaispalaute ja kyselyt tulee julkistaa esimerkiksi kunnan verkkosivuilla. Myös luottamushenkilöiden asemaa kansalaisten edustajina ja kansalaismielipiteen välittäjinä on vahvistettava.

**Internetiä on hyödynnettävä tehokkaasti demokratian edistämiseksi.** Uuden teknologian tuomia mahdollisuuksia voidaan käyttää mm. hallinnon ja kansalaisten vuoropuhelun helpottamiseksi, puolueiden ja kansalaisjärjestöjen sisäisessä keskustelussa ja päätöksenteossa, kansalaisten välisessä avoimessa keskustelussa ja yhteisen kansalaismielipiteen luomisessa. Tarvitaan siis monenlaisia verkkopalveluja ja -ratkaisuja, kuten kansalaisten aloite- ja palautekanavia, tietopalveluja, verkkoäänestyksiä, keskustelufoorumeja ja Wikipedian kaltaisia malleja, joissa kansalaiset tuottavat yhdessä tietoa verkkoon. Internet on hyvä väline niin kansalaisten keskinäiseen deliberaatioon kuin kansalaisten ja päättäjien väliseen vuoropuheluun.

## **Rekommendationer av Albertsgatans tankesmedjor**

Albertsgatans tankesmedjor arrangerades sex (6) gånger i november och december 2006. Teman vid dem var medborgaren som påverkare, organisationer som påverkare, partierna som inflytandekanaler, förvaltningens uppgifter och roll i syfte att möjliggöra medborgerligt deltagande, deltagande demokrati och deltagande demokrati på svenska. I tankesmedjorna deltog forskare, fackpersonal från förvaltningen, representanter för medborgarorganisationer och partier samt medborgaraktivister.

Projektet gav nedanstående rekommendationer för främjande av demokratin:

**Medborgarnas erfarenhet om betydelsen av den egna politiska verksamheten måste stärkas.** Detta förutsätter att medborgarna skall ges verkliga möjligheter att påverka beslutsfattandet. Det måste utvecklas nya forum och arenor på vilka det kan föras offentlig diskussion som hör till demokratin. Dessa arenor skall ha kanaler till det egentliga beslutsfattandet. Både på den statliga och den kommunala planen behövs det olika medborgarkanaler samt möten mellan medborgare och beslutsfattare så att människorna får sin röst hörd genom dessa möten. Det statliga och kommunala representativa beslutsfattandet kompletteras med den deltagande demokratis metoder, bl.a. genom att öka folkomröstningar. Medborgarna måste både få utarbeta politikens agenda och delta i det egentliga beslutsfattandet.

**Demokratifostran måste omfatta hela utbildningssystemet från den grundläggande utbildningen till vuxenutbildningen.** Medborgarnas kunskaper och färdigheter har en stark politisk korrelation med den politiska aktiviteten. Ju mer människorna vet och kan, desto ivrigare deltar de.

**Partierna skall se sig själva som medborgarrörelser.** De måste vara kanaler för den demokratiska diskussionen och beslutsfattandet. De måste utveckla nya sätt att lyssna på sina medlemmars och medborgarnas idéer, krav och behov. Medlemmarna måste få skapa partiernas agenda och besluta om partiernas politiska riktlinjer. Politikerns roll ändrar sig från beslutsfattaren till ledaren av beslutsprocesser: politikerna agerar som skapare av åsikter, erbjudare av idéer och strukturerare av medborgaropinionen.

**Medborgarorganisationerna måste tänka på sin roll i förhållande till makthavarna.** Medborgarorganisationerna måste granska kritiskt sin identitet och roll i det finländska samhället. Bygger verksamheten i medborgarorganisationerna på en frivillig verksamhet eller är den bara något slags tillägg till den offentliga förvaltningen? Medborgarorganisationerna måste skärpa sin roll som kritiker av den offentliga makten. Medborgarorganisationerna måste satsa på inre demokrati, såsom utveckling av förfaranden för hörande av egna medlemmar.

**Medborgarorganisationernas verksamhetsförutsättningar skall tryggas.** Penningspelbolagens monopolställning skall säkras också i fortsättningen. Organisationernas verksamhetsmöjligheter skall lättas genom att förenkla myndighetsföreskrifter, minska anmälningskyldighet och att minska tillståndsförfaranden.

**Dialogen mellan förvaltningen och medborgaren måste fördjupas och processerna för hörande av medborgarna måste förenhetligas.** Inom förvaltningen skall det övervägas noggrannare vad man vill veta av medborgarna och hur den samlade informationen används. I slutrapporten av hörandet skall publiceras de erhållna medborgaråsikterna. Ministerierna måste konkurrera med varandra om god deltagandepraxis för medborgarna. Kommunfullmäktigen

förpliktas att en gång under fullmäktigeperioden utarbeta en redogörelse för hur de har främjat kommuninvånarnas deltagande och påverkande under perioden. Medborgarresponsen som kommunerna har fått och förfrågningar skall publiceras t.ex. på kommunens webbsidor. Även förtroendepersonernas ställning som representanter för medborgarna och förmedlare av medborgaropinionen skall stärkas.

**Internet måste utnyttjas effektivt i syfte att främja demokratin.** Möjligheterna som den nya teknologin erbjuder kan användas bl.a. för att underlätta dialogen mellan förvaltningen och medborgarna, i den interna diskussionen och beslutsfattandet i partierna och medborgarorganisationerna, i den öppna diskussionen mellan medborgarna och i att skapa en gemensam medborgaropinion. Det behövs alltså flera slags webbtjänster och webblösningar, t.ex. kanaler för initiativ och respons från medborgarna, informationstjänster, omröstningar på webben, diskussionsforum och modeller som är likartade med Wikipedia, i vilka medborgarna gemensamt producerar information till webben. Internet är ett bra verktyg för såväl deliberationen mellan medborgarna som för dialogen mellan medborgarna och beslutsfattarna.

## Kansalainen vaikuttajana

AJATUSPAJA 1.11.2006

*”Mitä sillä on väliä, kuinka hyviä keskustelut ovat, jos ne eivät muuta mitään. Jos tieto ei keräänny ja mene eteenpäin, ei ole mitään vaikuttamistakaan.”*

Keskustelun pohjapaperina nuorisotutkija, dosentti Tommi Hoikkalan *Kansalainen vaikuttajana*. Keskustelun alustivat konsultti Sari Kuvaja ja professori Sinikka Sassi. Keskustelun puheenjohtajana toimi ohjelmajohtaja Seppo Niemelä.

Ajatuspajassa mietittiin, miten yksittäiset kansalaismielipiteet saataisiin avoimen keskustelun kautta kytkettyä muodolliseen päätöksentekoon.

- Ovatko kansalaiset ylipäätään kiinnostuneita poliittisesta vaikuttamisesta?
- Missä käydään julkista, harkittua keskustelua? Mitä ongelmia ja mahdollisuuksia tässä vapaassa keskustelussa on?
- Millä tavoilla kansalaiskeskustelu saataisiin koottua ja kytkettyä päätöksentekoon?

### Kansalaisten kiinnostus poliittiseen vaikuttamiseen

*”Ihmiset lähtevät mukaan, jos he voivat vaikuttaa.”*

Yksityiselle kansalaiselle poliittinen vaikuttaminen on väline, ei päämäärä. Kansalaiset arvioivat poliittista toimintaansa sen tehokkuudella eli mitä omalla osallistumisella on saatu aikaan. Poliittista osallistumista verrataan muihin vaikuttamiskeinoihin. Jos esimerkiksi raha koetaan ääntä tehokkaammaksi välineeksi, kansalainen vaikuttaa kuluttamalla.

Kansalaiset kokevat yleisesti, että päättäjät ylenkatsovat heitä. Kansalaiset eivät usko, että virkamiehet tai poliitikot todella kuuntelevat heitä. Kansalaisilla onkin ”vakavasti ottamisen nälkä”. Ihmisiä motivoi vaikuttamaan kokemus siitä, että heitä on kuunneltu ja heidän mielipiteellään on väliä.

Kansalaisuus on olennaisesti yhteisöllisyyttä ja osallisuutta, ei pelkkää päättämistä. Osallisuutta vahvistaisi ”oman vaikutusjäljen” näkeminen varsinaisissa päätösprosesseissa. Kansalainen haluaa tietää, miten hänen mielipiteelleen prosessissa tapahtuu. Kenelle kansalaispaute lopulta menee? Miten se otetaan huomioon kun varsinaista päätöstä tehdään.

Kansalaisilla on Suomessa erilaisia tapoja osallistua ja vaikuttaa. Kansalaiset kokevat kuitenkin päätöksentekoprosesseihin kiinni pääsemisen vaikeaksi. Tämä on yksi jatkotyöskentelyn tärkeistä näkökulmista.

Minne kansalaisten vaikuttaminen kanavoituu? Puolueet, kansalaisjärjestöt, yhteiskunnalliset liikkeet ja sosiaaliset verkostot ovat kaikki yhteiskunnallisen vaikuttamisen kanavia. Näistä puolueet ovat pisimmälle organisoituneita, kun taas asteikon toisessa päässä sosiaaliset verkostot ovat organisoitumiseltaan hyvin löyhiä. Yhä harvempi kansalainen löytää paikkansa puolueista tai kansalaisjärjestöorganisaatioista. Suomi on tulvillaan ”ihmisiä, jotka puhuvat intoa mutta eivät löydä kanavia”.

Kansalaistoiminta näyttää jakaantuvan yhä enemmän kahtia: on niitä, jotka toimivat paljon ja niitä, jotka eivät toimi lainkaan. Toiminnan ja vastuun kasautuminen tiettyjen ihmisten harteille aiheuttaa myös sen, että kansalaistoimivat palavat loppuun järjestöissä. Lisäksi osallistumisesta on tullut ”poukkoilevaa hurautamista”, jolloin ihmiset eivät enää sitoudu pitkäksi ajaksi mihinkään. Vaikuttaminen vaatii kuitenkin pitkäjänteistä työskentelyä ja sitoutumista.

Tietoyhteiskunnan kehittyminen sekä edistää ihmisten osallistumista että aiheuttaa eriarvoistumista. Monet, varsinkin nuoret, ovat innostuneet uudesta tekniikasta ja sen tarjoamista mahdollisuuksista. He ovatkin löytäneet oman tavan vaikuttaa. Verkko vaikuttaminen on tarjonnut uudenlaisen kanavan myös niille, joille ”avoin vaikuttaminen on liian vaativaa tai pelottavaa”. Internet on aktivoinut eniten juuri niitä ihmisiä, jotka eivät osallistu puolue-, kansalaisjärjestö- tai edes väljempien sosiaalisten liikkeiden toimintaan. Internetin kautta politiikan tekemiseen tulee mukaan aivan uusia ihmisiä, jotka eivät ole ennen osallistuneet millään tavalla. Uudenlaista poliittista toimintaa kuvaa hyvin toimittaja Anna Politkovskajan muistomielenosoitus, jonka kansalaiset organisoivat kiertävillä tekstiviesteillä. Mielenosoitukseen saapui yli 3 000 ihmistä. Tapahtumassa yhdistyivät uusi teknologia, yksilöiden motivoituneisuus ja politiikan teko. Markkinointiviestinnän toimistojen liitto MTL myönsi Suomen PEN:ille Vuoden viestintäinnovaatio-palkinnon tapahtuman järjestämisestä.

Mutta tietoyhteiskunnan kelkasta pudotaan helposti. Työ ja koulutus ovat kansalaisia voimakkaimmin eriarvoistavia. Jopa viidennes kansalaisista on putoamassa kokonaan yhteiskunnallisen elämän ulkopuolelle. Kansalaisen tietopohjalla on suuri merkitys hänen kyvyllään ja innolleen osallistua. Eritoten tietoyhteiskunta vaatii informoitua kansalaista, mutta samalla Suomeen on syntymässä ihmisryhmä, joka ei edes tiedä mitä pitäisi tietää. Jopa 15–20 prosenttia väestöstä saattaa lähitulevaisuudessa kuulua tähän ryhmään. Useiden keskustelijoiden mielestä koulu on se paikka, jossa julkisen toiminnan opit saadaan tai ei saada. ”Jos perusasiat eivät ole hallussa, ei voi vaikuttaa.”

Toisaalta on hyväksyttävä se, että kaikkia politiikka ei nyky maailmassa kiinnosta. Monet kansalaiset jättävät mielihyvin poliittisen toiminnan ”valistuneelle vähemmistölle” ja keskittyvät omaan elämäänsä. Ihmiset ja heidän arvonsa ovat siten erilaisia kuin muutama vuosikymmen sitten. Osa ihmisistä keskittyy mieluummin perhe-, työ- ja vapaa-ajan elämään eivätkä he ole motivoituneita yhteiskunnallisesta toiminnasta. Toiseksi vaikuttaminen ymmärretään nykyään paljon muuksi kuin perinteiseksi poliittiseksi toiminnaksi. Vaikuttaa voi työn kautta, elämäntapavalinnoilla ja kuluttamalla. Kolmanneksi pitäisi miettiä ja sallia erilaisia vaikuttamistapoja – näin saataisiin mukaan uusia innostuneita ihmisiä.

Internetin ja perinteisen vaikuttamisen välillä on merkittäviä eroja. Verkossa korostuvat tunteet, ja ihmiset toimivat anonyymisti. ”Reaalimaailman” politiikassa ihmiset toimivat omilla kasvoillaan ja yrittävät piilottaa tunteitaan. Vastuullisen demokraattisen kansalaisuuden kannalta on ongelmallista, jos ihmiset haluavat toimia ainoastaan anonyymisti.

### **Suosituksat:**

- *Kansalais- ja demokratiakasvatuksen on läpäistävä koko koulutusjärjestelmä perusopetuksesta aikuiskasvatukseen saakka. Kansalaisten tiedoilla ja taidoilla on vahva positiivinen korrelaatio aktiivisuuteen.*
- *Kansalaisilla on ”vakavasti ottamisen nälkä”. Ihmisiä motivoi vaikuttamaan kokemussiiitä, että heitä on kuunneltu ja heidän mielipiteellään on väliä. Päätöksenteon pro-*

*sesseja on avattava ja kansalaisten on aiempaa paremmin nähtävä oman vaikuttamisensa tulokset.*

## **Kansalaismielipide ja julkinen keskustelu**

Institutionaalinen politiikka vaatii valistunutta keskustelua. Ongelmallista on löytää se areena, jolla nykyään käydään demokratialle välttämättömiä pitkiä ja harkittuja julkisia keskusteluja. Ennen puolueet ja kansalaisjärjestöt suorittivat poliittista artikulaatiota eli jäsensivät yhteiskunnallista keskustelua. Nyt erityisesti puolueet ovat menettäneet tämän tehtävänsä. Vilkkain yhteiskunnallinen keskustelu käydään puolueorganisaatioiden ulkopuolella. Yhteiskunnalliseen keskusteluun tarvittaisiin myös entistä useampia legitiimejä osallistujia. Esimerkiksi kirkko olisi hyvä arvokeskustelija. Julkisen keskustelun laatu on olennaisesti päättäjien vastuulla. Päättäjien on ilmaistava asiat totuudenmukaisesti: ”Jos asioita hämärretään, ei asiasta voida käydä asiallista keskustelua.”

Median asemaa keskustelun portinvartijana pidettiin monin tavoin ongelmallisena. Median käsittelyssä vaikeista ja monimutkaisista kysymyksistä muotoillaan uutisvirran päiväperhoja, jotka elävät vain hetken. Usein media myös tyrää keskustelun laajentamisen. Nykyjulkisuuden katsottiin olevan jo niin valikoivaa, että ”jopa poliitikot syrjäytyvät”. Esille pääsevät enää vain harvat huippupoliitikot. Riviedustajille ainoa väylä julkisuuteen on rattijuoppous tai aviorikos.

Kansalaiskeskustelun suurimmat ongelmat ovat tempoilevuus, hajanaisuus ja heikko kytkeytyminen varsinaiseen päätöksentekoon. Yksittäisten kansalaisten mielipiteet jäävät helposti irralleen niin muiden kansalaisten mielipiteistä kuin päätöksenteon prosessistakin. Kansalaiskeskustelussa esitetään myös runsaasti ”arveluttavia mielipiteitä”, kuten avoimesti rasistisia näkemyksiä. Yleisesti keskustelijat pitivät parempana, että vaikeistakin asioista keskustellaan kuin että niistä vaietaan. Tämä tarkoittaa, että esiin on päästettävä myös mielipiteitä, joita ei pidetä demokratiaan ”sopivina” tai ”oikeina”.

Deliberatiivisen demokratiateorian mukaan avoimessa keskustelussa yksittäiset mielipiteet kehittyvät kohti yhteisesti hyväksyttävissä olevia näkemyksiä. Keskustelu siis valistaa keskustelijoita ja koettelee esiin tulleita käsityksiä ja argumentteja ja johtaa tiettyyn tulokseen. Myös verkkokeskustelussa yhteisö valvoo ja valistaa yksilöitä. Avoimessa keskustelussa äärimmäiset mielipiteet joutuvat kritiikin alle ja muiden keskustelijoiden arvioitaviksi. Vasta avoin keskustelu asettaa näkemykset ja mielipiteet oikeaan arvoonsa. Internetin vahvuus on siinä, että kansalaismielipide muodostuu horisontaalisesti, siis kansalaisten kesken. Ensisijaisesti ei pitäisikään pohtia yksittäisten kansalaisten ja päättäjien välisiä suoria kanavia, vaan tapoja, joilla kansalaiset saisivat ensin muodostettua keskustelussa yhteisiä näkemyksiä. Näin pirstoutuneista yksityisistä mielipiteistä syntyisi keskustelun kautta päätöksenteolle käyttökelpoisempaa materiaalia. Samalla voitaisiin hillitä ”sähköpostiterroria”, jollaiseksi yksi johtava viranhaltija kutsui yksittäisten kansalaisten kyselyjen tulvaa virkamiehille ja poliitikoille.

Internetin vapaan tiedonvaihdon hyödyllisyydestä ja tuottavuudesta on jo olemassa yllättävältä tuntuvia esimerkkejä. Wikipedian kaltaiset sivustot ovat osoittaneet, että löyhät verkkoyhteisöt voivat tuottaa tietoa uusilla tavoilla. Wikipedia on vapaasti muokattava tietosanakirja, jota periaatteessa kaikki Internetin käyttäjät saavat korjata. Tieto syntyy siis kollektiivisesti, ja artikkeleita muokkaa suuri joukko ihmisiä.

Kansalaisjärjestöt ovat oivaltaneet Internetin mahdollisuudet tiedon kerääjänä ja jäsentäjänä. Yhä useampien järjestöjen verkkosivustot muuttuvat kaksisuuntaisiksi. Järjestöt keräävät jäseniltään verkon kautta mielipiteitä ja näkemyksiä yhteisiin asioihin. Puolueista Suomen keskustan intranetiä pidettiin samantyyppisenä innovaationa.

Monista muistakin uusista tavoista tuottaa tietoa voisi olla hyötyä poliittisen keskustelun jäsentämiselle. Valitettavasti verkkovaikuttaminen ei kuitenkaan ole kehittynyt Suomessa viime vuosina juuri lainkaan. Esimerkiksi kuntatasolla verkkovaikuttaminen koskee useimmiten vain kaavoitusta, vaikka kunnissa tarvittaisiin väyliä vaikuttaa moniin arkiasioihin.

### **Suosituks:**

- *On kehitettävä uusia foorumeita ja areenoita, jossa demokratiaan kuuluvaa julkista keskustelua voidaan käydä. Tarvitaan erilaisia kansalaiskanavia, joiden kautta ihmiset saavat äänensä kuuluviin.*
- *Näiltä areenoilta on oltava kanavat julkiseen päätöksentekoon, jotta asiat välittyvät poliittiseen prosessiin. Kansalaisten ja päättäjien suoran yhteyden sijasta kannattaa erityisesti miettiä tapoja ja välineitä, joilla kansalaiset muodostaisivat ensin yhteisiä näkökantoja keskenään. Vaikeistakin asioista on saatava keskustella julkisesti. Avoimessa keskustelussa myös ”äärimmäiset mielipiteet” joutuvat julkisen kritiikin kohteeksi. Internetin innovatiivisia tiedon tuottamisen tapoja kannattaa miettiä myös politiikan kentälle, esimerkiksi verkkosivuja voidaan käyttää tehokkaasti tiedon keräämiseen.*

### **Kansalaiset, päättäjät ja yhteiset päätökset**

*”Tarvitaan aito kiinnostus siihen, mitä kansalaisilla on sanottavana.”*

Vaikuttava kansalaiskeskustelu kytkeytyy muodolliseen päätöksentekoprosessiin. Avoimen kansalaiskeskustelun ja muodollisen päätöksentekoprosessin suhde on ilmeinen: Jos keskusteluissa syntynyt tieto ei kerry ja mene eteenpäin, ei ole mitään todellista vaikuttavuutta. Kansalaiset turhautuvat, jos heidän toiminnallaan ei lopulta ole mitään merkitystä. Kuvaavia esimerkkejä löytyy koulumaailmasta, jossa rehtori voi perustelematta ohittaa oppilaskuntien ehdotukset. Nuoret eivät saa näin positiivisia kokemuksia osallistumisesta ja vaikuttamisesta.

Aktiivinen vuoropuhelu kansalaisten ja päätöksentekijöiden (poliitikot ja virkamiehet) välillä vaatii resursseja, mutta ennen kaikkea tarvitaan ihmisiä, jotka haluavat viestiä kansalaiselle. Julkisen hallinnon ja kansalaisen suhteesta löytyy yhtymäkohtia yrityksen ja sen sidosryhmien suhteeseen. Toisin kuin hallinto, liikeyritykset viestivät kohderyhmilleen aktiivisesti. Vastuullinen yritys täyttää tiedon tarpeet jo ennen kysyntää. Keskustelijoiden mielestä uuden teknologian mahdollisuuksiin pitäisi suhtautua avoimin mielin. Tähän asti kaikki uudistusehdotukset on ”teillattu teknisin argumentein”, esimerkiksi pelottelemalla äänisalaisuuden vaarantumisella. Keskustelijoiden mielestä monet perusteluista ovat outoja, sillä turvalliset sovellukset ovat jo pitkällä esimerkiksi pankkimaaailmassa.

Poliitikkojen ja virkamiesten olisikin katsottava peiliin ennen kuin he murehtivat alhaisia osallistumis- tai luottamusindikaattoreita: ”Jos päättäjät luottaisivat kansalaisiin, niin ehkä kansalaiset luottaisivat päättäjiin.”

Asennemuutosten ohella virkamiehet tarvitsevat koulutusta kansalaisten kohtaamiseen. Päätöksenteossa kansalaisten kuulemiseen on alettava suhtautua omana työnään, ei vain pakollisena lisänä päätöksentekoon ja muuhun työtaakkaan. Jonkun on aina otettava henkilökohtainen vastuu kuulemisesta.

Suomeen tarvitaan kanavia, joilla irralliset keskustelut ja näkökulmat saataisiin yhteen. Eräs vaihtoehto voisivat olla Public Access -kanavat eli kansalaiskanavat. Esimerkiksi oikeusministeriön Otakantaa-palvelu voisi toimia tällaisena kansalaismielipiteen kokoajana ja jäsentäjänä.

Paikallisella tasolla tarvittaisiin enemmän osallistuvia menettelytapoja, kuten raateja ja paneeleita, joiden kautta kiinnostuneet kansalaiset pääsisivät mukaan päätöksentekoon. Kunnallisesta onnistuneesta demokratiakokeilusta esiteltiin Karkkilan kuntapaneeli, jossa päättäjät ja kansalaiset ovat tulleet uudella tavalla yhteen. Paikallisilla osallistavilla organisaatioilla pitää olla rahaa käytössään, jotta jotain voidaan myös tehdä. Muutamissa yhdysvaltalaisissa kaupungeissa alueorganisaatioille on esimerkiksi jaettu osa kaupungin budjetista käytettäväksi. Oman asuinalueen edustajat näissä organisaatioissa antaisivat paikallisdemokratialle ”kasvot”.

## Järjestöt vaikuttajina

AJATUSPAJA 8.11.2006

Keskustelun pohjapaperina tutkija Tuomas Ylä-Anttilan *Kansalaisjärjestöt vaikuttajina Suomessa*. Keskustelun alustivat yhteysjohtaja Kerstin Ekman ja tutkija Anne Luomala. Keskustelun puheenjohtajana toimi toimitusjohtaja Sinikka Mönkäre.

Ajatuspajassa keskityttiin seuraaviin näkökulmiin:

- Mikä on kansalaisjärjestöjen rooli Suomessa?
- Voivatko kansalaiset vaikuttaa järjestöjen kautta?
- Miten järjestöjen vaikuttaminen onnistuu tällä hetkellä?
- Mitkä ovat tulevaisuudessa suurimmat haasteet ja mahdollisuudet järjestöjen vaikuttavalle toiminnalle?

Suomalaisen kansalaistoiminnan kenttä on laaja ja moni-ilmeinen. Ajatuspajassa näkökulma painottui kohtalaisen suuriin ja perinteisiin järjestöihin, ei ruohonjuuritason liikkeisiin tai uusiin verkostomaisiin yhteisöihin.

### Vakiintuneiden kansalaisjärjestöjen identiteetti, roolit ja tehtävät

*”Olemme liian sokeita sille, mikä vaikutus valtion rahoituksella on kansalaisjärjestökenttään.”*

Kansalaisjärjestöt ovat autonomisia ja yleishyödyllisiä yhteisöjä ja toimijoita. Ne ovat toiminnan ja vaikuttamisen paikkoja.

Kansalaisjärjestöillä on demokraattisessa yhteiskunnassa Tuomas Ylä-Anttilan mukaan useita tärkeitä tehtäviä. Ne (1) luovat sosiaalista pääomaa ja lisäävät yhteiskunnallista luottamusta, (2) opettavat kansalaisille osallistumistapoja ja -taitoja, (3) osallistuvat julkiseen keskusteluun, (4) vahtivat vallanpitäjiä, (5) edustavat kansalaisia suhteessa hallintoon ja (6) osallistavat kansalaisia suoraan päätöksentekoon. Suomessa järjestöt ovat lisäksi merkittäviä yleishyödyllisten palvelujen tuottajia.

Järjestöjen vaikuttamisen motiivina ovat jäsenten, säännöissä mainittujen kohderyhmien, hyväksi katsottujen asioiden ja yleishyödyllisen toiminnan itsensä edistäminen.

Suomessa *kansalaisjärjestöjen ja julkisen vallan suhde* on tiiviimpi kuin muissa maissa, ja järjestöjä tuetaan laajasti julkisin varoin. Useimmat valtakunnalliset järjestöt ja niiden piirijärjestöt saavat julkista tukea. Kunnat tukevat jonkin verran paikallisten yhdistysten toimintaa. Pitkä kokemus on osoittanut, että järjestöt pystyvät silti säilyttämään autonomiansa. Tosin projektirahoituksen yleistymisen on lisännyt avustusten myöntäjien määrittelyvaltaa järjestöjen toimintaan. Autonomisesta asemasta huolimatta kansalaisjärjestöjen on syytä tarkastella omaa identiteettiään ja rooliaan suomalaisessa yhteiskunnassa: Mitä ja ketä varten ne ovat olemassa? Perustuuko kansalaisjärjestötoiminta jäsenistön omaehtoiseen toimintaan vai onko se vain olemassa eräänlaisena julkishallinnon lonkerona? Tekeekö palvelutuotannon lisääntyminen järjestöistä kuntien apuyhteisöjä?

Poliittiset päätöksentekijät arvostavat kansalaistoimintaa. Kansalaistoiminnalla nähdään olevan itseisarvoista merkitystä kansalaisten aktivoijina ja kansalaiskasvattajina. Anne Luomalan mukaan päätöksentekijät pitävät kuitenkin ”hyvänä” vain sellaista toimintaa, joka tukee demokraattista yhteiskuntajärjestystä ja päätöksentekoa, mutta ei haasta sitä eikä toimi julkisen päätöksenteon kriittisenä vahtikoirana.

Toisaalta järjestöjen halutaan tuottavan edullisesti palveluja täydentämään julkista palvelutarjontaa ja auttavan näin kuntia selviytymään hyvinvointipoliittisesta vastuustaan. Järjestöjä integroidaan osaksi hyvinvointipalveluiden tuottajajärjestelmää sekä niiden omasta tahdosta että niiden huomaamatta. Kansalaisjärjestöjen piirissä on käyty jonkin verran keskustelua siitä, mitä palveluiden tuottaminen kunnille ja kohdennetun projektirahoituksen lisääntyminen merkitsevät niiden itsenäisyydelle, identiteetille ja roolille. Palvelutuotannon myötä järjestöjen yhteiskuntapoliittinen merkitys lisääntyy mutta samalla niiden liikkumatila kaventuu.

*Kansalaisjärjestöjen sisäistä demokratiaa* pitää vaalia, mikäli järjestöt haluavat olla aidosti kansanvaltaisia yhteisöjä. Suurissa järjestöissä alaorganisaatioiden ja paikallisyhdistysten ääni ei aina kuulu riittävästi, vaikka perinteinen järjestötoiminta perustuu paikallisuuteen. Järjestöjen nimissä annetut lausunnot kirjoittaa yleensä yksi ihminen tai pieni joukko järjestön johdossa. Vaikka lausunnot yleensä melko hyvin noudattelevat jäsenistön mielipiteitä, ne tehdään varsin suppeassa piirissä järjestön johdossa. Järjestöjen pitää kehittää oman jäsenistönsä kuulemista, esimerkiksi jonkinlaiset *open source* -ratkaisut olisivat hyviä, sillä niiden kautta periaatteessa kaikki pääsevät osallistumaan.<sup>1</sup> Näin järjestöt kehittyvät aitoina, 2000-luvun kansalaisten liikkeinä ja kansalaiskeskustelun foorumeina.

### Suosituksukset:

- *Kansalaisjärjestöjen on arvioitava identiteettiään ja rooliaan suomalaisessa yhteiskunnassa: Mitä ja ketä varten ne ovat olemassa? Perustuuko kansalaisjärjestötoiminta jäsenistön omaehtoiseen toimintaan vai onko se vain olemassa eräänlaisena julkishallinnon lonkerona?*
- *Kansalaisjärjestöjen on terävöitettävä rooliaan julkisen vallan kriitikkona.*

## Järjestöjen vaikutusmahdollisuudet ja -keinot julkiseen päätöksentekoon

*”Jos järjestö ei pysty vaikuttamaan, pitää katsoa peiliin.”*

Suomalaisilla järjestöillä on keinoja vaikuttaa päätöksentekoon, jos järjestön johdolla on tarvittava osaaminen. Monet järjestöt vaikuttavatkin lainsäädäntöön ja julkisen vallan taloudellisiin ratkaisuihin. Ongelmana on lähinnä järjestöjen eriarvoisuus. Suuret, vakiintuneet järjestöt kykenevät vaikuttamaan eri tavoin asioihin, mutta uudet ja pienet järjestöt ja kansalaisliikkeet eivät. Vahvat jyräävät heikommat tässäkin asiassa.

Olennaista on kehittää järjestöjen vaikuttamismahdollisuuksia niin, että nykyistä useammilla järjestöillä on tilaisuus osallistua yhteiskuntapoliittiseen päätöksentekoon. Tämä ei tarkoita, että järjestöt ”kirjoittavat lait ja päättävät valtion talousarviosta”, vaan että järjestöjä kuullaan

<sup>1</sup> Open source on avoimen lähdekoodin ohjelma. Open source -toimintaa kuvaa saatavuus, vapaa muokattavuus ja levitettävyyys.

valmistelun eri vaiheissa ja järjestöissä olevaa erityisosaamista hyödynnetään. Näin tapahtui esimerkiksi uuden nuorisolain valmistelussa. Nuoret ja nuorisjärjestöt otettiin mukaan lain valmisteluun erilaisin prosessein ja lakiesitys jalostui saadun palautteen perusteella.

Mutta näin ei ole läheskään kaikessa lainvalmistelussa. Uuden tilintarkastuslain valmistelu on esimerkki, jossa järjestöjä ei kuultu lainkaan. Tämä johti siihen, että lakiesitystä korjattiin eduskuntakäsittelyssä järjestöjen myötävaikutuksen vuoksi. Tällainen lainvalmistelu aiheuttaa turhaa kitkaa hallinnon ja järjestöjen välille ja työllistää turhaan sekä järjestöjä että kansanedustajia.

Järjestöt kaipaavat tietoa siitä, mitä niiden toiminta on saanut aikaan. Hallinnon toivottiin kooavan lausunnonantajat yhteen, kun lakiesitys valmistuu. Järjestöissä toivotaan, että kuulemisessa keskityttäisiin määrän sijasta laatuun. Lausunnotautomaatteina toimimisen sijasta järjestöt kaipaavat yhteistyötä, jossa ne olisivat aidosti kumppaneita hallinnon kanssa.

Päätäjien ja virkamiesten oma järjestökokemus näyttää heijastuvan heidän työhönsä. Kansalaistoiminnassa mukana olleet päättäjät suhtautuvat järjestöihin suopeammin kuin ne, joilla ei ole henkilökohtaista historiaa järjestöaktiivina. Järjestöissä toimiminen opettaa ja kouluttaa ihmisiä, ja näin kertynyttä osaamista pitäisi arvostaa Suomessa nykyistä enemmän.

Kansalaisjärjestöjen erityisosaamiselle ja ideoille on entistä enemmän tilaa. Poliitikko on hallinnollistunut ja hallinto politisoitunut, ja tämä poliittisen toiminnan muutos heijastuu järjestökenttään. Anne Luomalan mukaan kuntien korkeista viranhaltijoista on tullut ”ammattipoliitikoita”, kun taas luottamushenkilöt ovat vain ”osa-aikapoliitikkoja”.

Hallinnollistumisen myötä tiedon ja byrokratian valta on kasvanut. Niillä järjestöillä, joilla on erityistietoa, on asiantuntijavaltaa päätöksenteossa. Vastaavasti järjestöt, jotka eivät pysty toimimaan ”professionaalisesti”, jäävät syrjään päätöksenteosta. Tämä pakottaa järjestöjä ammattimaistumaan. Hallinnon aseman korostuminen tarjoaa järjestöille aiempaa paremmat mahdollisuudet keksiä uutta ja tarjota keskustelualoitteita päätöksentekoon. Kansalaisjärjestöt ovat ottaneet haltuun perinteisesti vain puolueille kuuluneen tehtävän uusien ideoiden ja poliitikkojen keksijänä. Tavatonta ei ole sekään, että järjestöt luovat itsekseen jonkin suunnitelman ja varaavat julkiselle vallalle vain maksajan roolin. Myös hallinnon puolelta toivotaan kumppanuutta ja asioiden yhteistä valmistelua.

### **Suosituks:**

- *Kuulemisen periaatteita on yhdenmukaistettava ja kehitettävä. Järjestöjen ja hallinnon välille tarvitaan aitoa kumppanuutta, esimerkiksi valmisteluvaiheen päätyttyä lausunnon antaneet järjestöt kutsuttaisiin koolle ja hallinto kertoo valmistuneesta päätösesityksestä*
- *Viranhaltijoille tulee järjestää lisää koulutusta yhteistyön tekemiseen järjestöjen kanssa.*

## Kansalaisjärjestöjen tulevaisuuden haasteet ja mahdollisuudet

*”Aiemmin julkinen valta otti mielellään tehtäviä järjestöiltä, nyt se tarjoaa niitä takaisin.”*

Järjestökenttä on Suomessa murroksessa. *Kansainvälistyminen ja markkinaistuminen* ovat suuria yhteiskunnallisia kehityskulkuja, jotka koskevat kansalaisjärjestökenttääkin. Järjestöissä ollaan silti optimistisia. Jos järjestöt yhdistävät voimansa ja löytävät poliittisten päättäjien ja hallinnon edustajien kanssa yhteisen sävelen, järjestöllistä kansalaisvaikuttamista voidaan entisestään kehittää, mistä hyötyvät kaikki osapuolet.

Euroopan unioni asettaa uusia haasteita yleishyödylliselle järjestötoiminnalle. Palveludirektiivin mukaan Euroopan unioni tunnistaa vain julkisyhteisöt, kaikki muu taloudellinen toiminta on elinkeinon harjoittamista. Unionin pitäisi nähdä yleishyödylliset järjestöt erityisinä kansalaisyhteiskunnan muotoina ja määritellä yleishyödyllisten järjestöjen asema ja rooli. Lisäksi Suomessa tulisi laatia vielä nykyistä selkeämmät pelisäännöt järjestöjen taloudelliselle toiminnalle ja palvelutuotannolle, jotta vältettäisiin turhaa kitkaa järjestöjen ja yritysten välillä.

Pitkän aikavälin tavoitteeksi on asetettava, että julkisyhteisöillä, elinkeinonharjoittajilla ja yleishyödyllisillä yhdistyksillä on kullakin erityisesti määritelty asema EU:ssa. EU:hun vaikuttaminen koetaan kuitenkin vaikeaksi: ”Kun EU sanoo jotakin, miten sinne sanotaan takaisin?”

Järjestöt ovatkin eräänlaisessa ristivedossa. Yhtäältä julkinen sektori haluaisi säilyttää järjestöille yhä enemmän tehtäviä: ”Aiemmin julkinen valta otti mielellään tehtäviä järjestöiltä, nyt se tarjoaa niitä takaisin.” Toisaalta palveludirektiivien kaltaiset uudistukset tekevät järjestöjen yleishyödyllisen roolin vaikeaksi: ”Jos jotain palvelua onkin, se halutaan ottaa pois vedoten kilpailun vääristämiseen.”

Järjestöjen sisällä on käynnissä sukupolvenvaihdos. Nuoria tulee mukaan, mutta heitä tarvitaan vielä paljon lisää. Erityinen haaste on löytää uusia vastuunkantajia ja kouluttaa heidät. Toinen iso kysymys on löytää tulevaisuudessa riittävä määrä ihmisiä vapaaehtoistoimintaan.

EU:n myötä tullut järjestötoiminnan muuttuminen projekteiksi huolettaa kansalaisjärjestöjä. Se pirstoo järjestöjen toimintaa ja tekee siitä lyhytkestoista ja tempoilevaa.

Peruskysymys kaikessa on se, että ihmiset ovat aktiivisia kansalaisia. Tällöin he ovat motivoituneita ja kykeneviä osallistumaan ja vaikuttamaan niin suoraan yksittäisinä kansalaisina kuin järjestöjen kautta. Järjestöt voivat tukea kansalaisten osallistumista järjestämällä paikallisia kohtaamispaikkoja, joihin tulemisen kynnys on matala. Näin useammat uskaltavat mukaan. Vaikuttamisen paikat tulee viedä mahdollisimman lähelle kansalaisia ja kaventaa näin kuilua kansalaisten ja päätöksentekijöiden välillä. Järjestöt voivat olla yksi välittäjäorganisaatio ja vaikuttamisen paikkojen rakentaja.

### Suosituksukset:

- *Suomi ajamaan yleishyödyllisten yhdistysten erityisaseman EU:ssa*
- *Suomalaisten järjestöjen tiivistettävä keskinäistä yhteistyötä, sillä suuret järjestökenttää koskevat kysymykset koskevat kaikkia järjestöjä.*
- *Järjestöjen on kehitettävä omaa sisäistä demokratiaansa mm. jäsenistönsä kuulemisilla.*

## Puolueet vaikuttamisen väylinä

AJATUSPAJA 15.11.2006

Keskustelun pohjapaperina ohjelmajohtaja Seppo Niemelän *Puolueista*. Keskustelun alustivat politiikan tutkija Kimmo Grönlund ja filosofi, tutkija Thomas Wallgren.

Ajatuspajassa pohdittiin, mikä on suomalaisen puoluedemokratian tilaa. Pääkysymyksiksi nousivat:

- Mikä on suomalaisen edustuksellisen puoluedemokratian tila?
- Mitkä ovat puolueiden aidot tehtävät nykymuotoisessa demokratiassa?
- Halutaanko ja tarvitaanko edustuksellisen demokratian rinnalle uusia osallistuvan demokratian muotoja?
- Miten puolueet voisivat nykyistä paremmin kanavoida kansalaisten poliittista osallistumista?

### Edustuksellisen puoluedemokratian tila Suomessa

*”Politiikkaa on kirottu vuosikaudet ja nyt sitten ihmetellään kun ollaan kriisissä.”*

Filosofi Thomas Wallgrenin mukaan ”suomalainen demokratia on yhtä aikaan kriisissä ja kukoistuksessa”. Demokratian eri aspekteja tarkastelemalla voi löytää paljon hyvää ja paljon huonoa.

Suuri osa kansalaisista kokee, ettei heillä ole mitään sananvaltaa julkiseen päätöksentekoon.<sup>2</sup> Suomen kaltaisissa vakiintuneissa demokratioissa puolueiden ja kansalaisten välillä on useita ongelmia. Äänestysaktiivisuus on laskenut aiemmista vuosikymmenistä, ja vain kaksi prosenttia suomalaisista osallistuu aktiivisesti puolue toimintaan.<sup>3</sup> Puolueiden edustuksellisuus on siten ohentunut nopeasti. Puolueet ovat menettäneet kosketuksensa joukkoihin, ne samastuvat valtioon ja keskittyvät vallan pitämiseen itsellään. Eräät tutkijat kutsuvat vallassa olevia puolueita ”kartellipuolueiksi”. Jo eduskuntaan päässeiden puolueiden yhteinen tavoite on pitää uudet puolueet poissa vallankäytön areenalta.

Puoluetuki on omiaan vahvistamaan eduskuntapuolueiden ”kartellia”. Tuesta jopa 40 prosenttia suuntautuu suoraan televisiomainontaan, eikä pienemmällä puolueilla ole vastaavia resursseja. Näin uudet kansanliikkeet tai pienpuolueet eivät pääse näkyviin ja haastamaan valtapuolueita. Eduskuntapuolueet päättävät puoluelaista, eikä niillä ole kiinnostusta suunnata valtion tukea nouseville puolueille. Suomessa pitäisi miettiä, nähdäänkö puolueina vain eduskuntapuolueet ja kaikki virallisesti rekisteröidyt puolueet. Nykyisessä tilanteessa poliittisten kansalaisliikkeiden on lähes mahdotonta nousta kunnallis- ja valtakunnanpolitiikkaan.

*Samaan aikaan ihmisten kiinnostus politiikkaa kohtaan on tutkimusten mukaan kasvussa. Lisäksi kansalaisten tietotaso on kasvanut koulutuksen ansiosta. Lähes joka neljäs suomalainen on viimeisen vuoden aikana ottanut yhteyttä poliittikkoon tai viranomaiseen. Suomeen on viimeisen 20 vuoden aikana perustettu runsaasti uusia, joskin lyhytkestoiseksi jääneitä puolueita.*

<sup>2</sup> Tilastokeskus 2005

<sup>3</sup> Suomen demokratioindikaattorit, oikeusministeriön julkaisu 2006.

Sosiaalisen pääoman tunnusluvut ovat Suomessa huippuluokkaa. Ihmisillä on siis tietoa, kiinnostusta ja sosiaalista pääomaa, mutta nämä eivät muunnu perinteiseksi poliittiseksi osallistumiseksi. Eräs keskeinen syy on demokratiakasvatuksen laiminlyönti koulussa: osallistumaan opitaan toimimalla.

### Suosituksat:

- *On löydettävä keinoja, joilla mainontaan sijoitettua puoluetukea voisi suunnata järjestötoimintaan ja koulutukseen paikallisen puoluetoinnin elvyttämiseksi.*

## **Puolueiden aidot tehtävät suomalaisessa kansanvallassa?**

*”Kaikki puolueet ovat syntyneet kansalaisliikkeinä.”*

Demokratiassa puolueiden keskeisin tehtävä on varmistaa, että julkinen valta toteuttaa kansalaisten näkemyksiä. Tämän perusteeksi puolueet tarvitsevat Wallgrenin mukaan a) oikeuttamisprosessia ja b) ja sisällöntuottamisprosessia.

*Oikeuttamisprosessi* viittaa vallankäytön legitimizeettiin. Puolueiden on osoitettava, että ne todella ovat kuunnelleet kansalaisten vaatimuksia. Vallankäytön legitimizeetti on riippuvainen kansalaisten luottamuksesta päätöksentekijöitä kohtaan. Suomessa puolueiden olisi aiempaa selkeämmin perusteltava, miksi ja miten ne tukevat demokratiaa. Päättäjille demokratialla tuntuu olevan vain välineellistä arvoa. Tällaisessa ajattelussa tärkeää ovat vain ”oikeat” päätökset. Oikeuttamisprosessi lähtee puolueiden paikallistoiminnasta, puolueiden luonteesta *kansalaisten liikkeenä*. Jos kansalaisliikkeen luonne katoaa, puolueista tulee vain vaaliorganisaatioita ja ehdokkaiden taustakoneistoja.

*Sisällöntuottamisprosessi*. Puolueiden olisi päästettävä jäsenensä aidosti mukaan tuottamaan sisältöjä. Puolueet tarvitsevat nykyistä enemmän innovatiivisuutta ja rohkeutta. Puolueen on tiedettävä mitä se haluaa ja kerrottava se selkeästi. Nykyisin ohjelmat ovat ympäröityjä, koska yksikään puolue ei halua/uskalla sanoa selkeästi tavoitteitaan.

Edustuksellisessa demokratiassa puolueet ja kansalaisliikkeet eivät kilpaile keskenään vaan niillä molemmilla on tärkeä rooli. Puolueet liittyvät vallan määrään, kansalaisliikkeet vallan laatuun: ”Jollei kukaan tee teatteria, ei ole teatteripolitiikkaa.” Puolueet kilpailevat vallasta, kun taas kansalaisliikkeet luovat uusia ideoita ja avauksia. Mutta terveessä demokratiassa myös puolueet ovat enemmän kansalaisliikkeiden luonteisia eli ne ideoivat ja luovat aloitteita.

Puolueiden onkin tulevaisuudessa oltava aktiivisempia niissä asioissa, joita kansalaiset pitävät tärkeinä. Niiden on tehtävä avauksia kansalaisjärjestökenttään eli tartuttava kansalaisten liikkeissä syntyviin ideoihin ja vaatimuksiin. Ihmisille on annettava todellisia syitä liittyä puolueisiin.

Puolueiden päätökset ja politiikkalinjaukset olisi avattava jäsenäänestyksille, vaati Wallgren alustuksessaan. Myös uudet ideat ja avaukset voitaisiin päästää äänestykseen, jolloin niiden kannatusta voitaisiin mitata. Näin saataisiin ”yhden asian liikkeitä” mukaan puolueisiin, sillä ihmiset tietäisivät saavansa tuoda puolueen agendalle asioita äänestettäväksi ja keskusteltavaksi. Puolueet olisivat siis aktiiveille houkuttelevia, ne saattaisivat imaista ihmisiä pitkäkestoisempaan osallistumiseen. Puolueiden hallitusohjelmia voisi kirjoittaa wikipediamaisesti

jäsenten kesken avoimena verkossa ja päästää näin paikallisella tasolla toimivat puolueaktiivit mukaan valtakunnan tason politiikan muotoiluun.

### **Suosituks:**

- *Puolueiden on nähtävä itsensä lähtökohdiltaan kansalaisten liikkeinä. Niiden on toimittava niin, että kansalaisten mielipiteet kuuluvat niiden välityksellä. Niiden on kehitettävä uusia tapoja kuunnella jäsenistönsä ja kansalaisten ideoita, vaatimuksia ja tarpeita.*

## **Osallistuva demokratia edustuksellisen demokratian täydentäjänä**

*”Puolueiden pitää ansaita ihmisten osallistuminen.”*

Riittävätkö kansalaisille nykyiset osallistumisen väylät? Mikäli kansalaisten halutaan osallistuvan politiikkaan aiempaa aktiivisemmin, on otettava ennakkoluulottomasti käyttöön osallistuvan demokratian tarjoamia uudenlaisia tapoja kansalaisille olla mukana poliittisessa elämässä. Ihmisiä ei voi pakottaa osallistumaan perinteiseen puolue toimintaan. Puolueet ovat olleet liian herkkähiپیاییä demokratiakritiikille. Ulkoa ja puolueiden sisältäkin tuleva kritiikki leimataan ”edustuksellisen demokratian väheksymiseksi”. Puolueiden suhtautuminen kansalaisten laajempaan osallistumiseen on ollut holhoavaa, kansalaisten ei uskota haluavan tai osaa-van tehdä politiikkaa. Kansalaisten ei kuitenkaan ole ansaittava puolueiden luottamusta, vaan puolueiden on ansaittava ihmisten osallistuminen niiden toimintaan.

*Osallistuvalla tai vahvalla demokratialla* tarkoitetaan demokratian muotoa, jossa kansalaiset ovat tiiviisti mukana keskustelemassa ja päättämässä heitä koskevista asioista. Suomessa osallistuvaa demokratiaa tarvitaan, sillä julkinen keskustelu on monin paikoin tyypistynyt poliittisen eliitin väliseksi keskusteluksi mediassa. Julkinen keskustelu on nopeutunut ja pinnallistunut, mikä sopii demokraattiselle kulttuurille huonosti.

Kimmo Grönlundin mukaan osallistuva demokratia ei syrjäytä puolueita julkisen päätöksenteon keskiöstä. Sen sijaan se tarjoaa puolueille mekanismeja aktivoida ihmisiä niin kunta- kuin valtiollisellakin tasolla. Suomessa osallistuva demokratia voi täydentää ja vahvistaa edustuksellista järjestelmää. Toisaalta on hyväksyttävä, että monet ihmiset eivät halua osallistua mitenkään poliittiseen toimintaan. Demokratiassa passiivisuuskin on sallittua.

*Kansanäänestykset* kuuluvat osallistuvaan demokratiaan. Ajatuspajassa mielipiteet jakautuivat puolesta ja vastaan. Pääsääntöisesti tutkijat kannattavat kansanäänestysten laajempaa käyttöä, puolueissa niiden toimivuutta epäillään. Kannattajien mielestä hyvään nykyaikaiseen demokratiaan kuuluu kansalaisten aloite- ja päätösoikeudet, sillä kansalaisia motivoi osallistumaan todellinen valta. Juuri puolueet tarvitsisivat sisäisiä kansanäänestyksiä, jos ne haluavat esiintyä kansalaismielipiteen välittäjinä.

Kansanäänestys ei kuitenkaan ole ongelmaton päätöksentekotapa. Kansanäänestykset vievät paljon aikaa ja vaihtoehtoina ovat vain kyllä tai ei. Demokraattinen päätöksenteko on kuitenkin juuri neuvottelua ja vaihtoehtoisten ratkaisujen etsimistä. Kansanäänestykset eivät välttämättä lisää tai paranna demokraattista keskustelua, vaan saattavat päinvastoin johtaa pelkkiin kärjistyksiin ja yksinkertaistuksiin. Kansanäänestykset sopivat huonosti monien päätösten ratkaisukeinoksi. Kunnan koulujen vähentäminen tai kaavoituksen hoitaminen kansanäänest-

tyksellä ei ole kestävä ratkaisutapa. Puolueet eroavat kansalaisliikkeistä siinä, että poliittisten päättäjien on osattava katsoa kokonaisuutta. Tästä huolimatta kansanäänestyskeskustelua on tarpeen jatkaa osallistuvan demokratian vahvistamiseksi Suomessa.

### **Suosituks:**

- *Valtiollista ja kunnallista edustuksellista päätöksentekoa täydennetään osallistuvan demokratian menetelmillä, mm. kansanäänestyksiä lisäämällä.*

### **Puolueet kansalaismielipiteen väylinä**

*”Puolueiden pitää myöntää [kansalaisvaikuttamisen] lyhytkestoisuus ja asiakeskeisyys.”*

Puolueissa kuunnellaan kansalaismielipidettä ehkä enemmän kuin koskaan. Puolueet tilaavat tutkimuksia, järjestävät kyselyitä ja hankkivat muuta informaatiota päätöksentekoa varten. Varsinkin mielipidetiedusteluista on tullut tärkeitä suunnannäyttäjiä puolueille, ja kyselyt ohjaavat agenda. Mielipidetiedustelut eivät kuitenkaan edistä kansalaisten välistä keskustelua, eivätkä luo tunnetta osallisuudesta. Puolueet siis kuuntelevat kansalaisia, mutta kansalaismielipide ei tahdo välittyä varsinaiseen politiikan tekemiseen.

Millaisia uusia vaikuttamisen väyliä puolueet voisivat tarjota ihmisille? Puolueiden olisi myönnettävä, että kansalaisten poliittinen vaikuttaminen on muuttunut perinpohjaisesti. Ihmisten osallistuminen on lyhytkestoista ja asiakeskeistä. Ihmiset osallistuvat mieluiten heitä lähellä oleviin projekteihin kuin sitoutuvat ideologisesti johonkin aatteeseen.

Eritoten kunnissa puolueiden ongelmana on, että ne reagoivat hitaasti kansalaisia puhuttaviin arkisiin asioihin. Ihmiset lähtevätkin mukaan ripeisiin ja joustaviin kansalaisliikkeisiin ja -järjestöihin. Kuntatasolla puolueet voisivat kunnanvaltuustojen johdolla organisoida paikallisia keskusteluja ja osallistumistilaisuuksia kuntalaisten ja päättäjien välillä, miksei jopa think tankeja, jotta kansalaiset voisivat viestiä näkemyksiään paikalliselle puolue-eliitille ja poliitikot ja kansalaiset pääsisivät nykyistä parempaan vuoropuheluun keskenään.

Puoluelehdistö on käytännöllisesti kadonnut mediakentältä. Kaikki puolueet kilpailevat näkyvyydestä samoissa tiedotusvälineissä. Internet voisi tarjota puolueille väylän puhua suoraan kansalaisille. Nettivaikuttamisesta puhutaan kuitenkin puolueissa ”masinointina”. Tällaisessa ilmapiirissä uuden teknologian hyödyntäminen ei ole helppoa. Uuden teknologian käyttöönotto on silti välttämätöntä, sillä ihmiset käyttävät niitä jo hyvin aktiivisesti erilaiseen poliittiseen toimintaan.

## Hallinnon tehtävät ja rooli kansalaisen osallistumisen mahdollistajana

AJATUSPAJA 22.11.2006

Keskustelun pohjapaperina tutkija Pia Bäcklundin *Kenen pitäisi kuulla kansalaisia?* Keskustelun alustivat tutkija Tero Erkkilä (HY) ja apulaisosastopäällikkö Heikki Joustie valtiovainministeriöstä. Keskustelun puheenjohtajana toimi neuvotteleva virkamies Katju Holkeri valtiovainministeriöstä.

Keskustelun perusteemoiksi nousivat:

- Voidaanko kansalaisia kuulla milloinkaan niin kattavasti, että saatu palaute edustaa?
- Onko osallistuva ihminen asiakkaan vai kansalaisen roolissa suhteessa hallintoon?
- Miten kansalaisten näennäisosallistumisesta siirryttäisiin aitoon vuorovaikutukseen hallinnon ja kansalaisten välillä?
- Millä keinoilla heikoimmassa asemassa olevien kansalaisten ääni saataisiin kuuluviin?

Osallistumisella tarkoitetaan tässä paperissa niitä lukuisia tapoja, joilla kansalainen on mukana julkisessa päätöksenteossa. Kansalaisten kuulemisella tarkoitetaan keinoa, jolla hallinto selvittää ja ottaa vastaan kansalaisten näkemyksiä jostakin asiakokonaisuudesta.

### Kansalaisten kuuleminen ja edustuksellisuuden ongelmat

*”Hallinto joutuu kipuilemaan tarpeellisen tiedon hankkimisen ja edustuksellisuuden välillä.”*

Hallinto tiedostaa jo hyvin, että kansalaisilta saadaan kuulemisen avulla arvokasta tietoa valmistelutyöhön. Kansalaisten näkemysten välittymisessä hallintoon on kaksi edustuksellisuuden liittyvää ongelmaa. Näistä ensimmäinen on, kuinka kuulemisessa kansalaisilta saatu tieto vastaa ns. ”yleistä mielipidettä” ja voidaanko sellaista edes tavoittaa. Toinen ongelma koskee luottamusmiesten heikkoa roolia kunnallisessa päätöksenteossa.

*Yksittäisten kansalaisten subjektiivinen tieto ei voi olla edustuksellista.* Hallinto suhtautuu kuulemisesta saatavaan tietoon ristiriitaisesti. Yhtäältä hallinto kaipaa ihmisiltä kokemusperäistä ja subjektiivista tietoa, mutta samalla vaaditaan, että kerätyn informaation pitäisi olla edustavaa. Kokemusperäinen, henkilökohtainen tieto ei voi eikä sen pidäkään kuitenkaan täyttää tällaisia ”yleisyyden” tai ”edustuksellisuuden” vaatimuksia.

Kysymys edustuksellisuuden toteutumisesta on erityisen ongelmallinen lainvalmistelussa, joka koskee hyvin laajaa kansalaisten joukkoa. Hallinnon on tunnustettava, että koko kuva kansalaisten näkemyksistä jää väistämättä puutteelliseksi. Nykyään asiasta kuin asiasta on niin valtava joukko mielipiteitä, että on harhaanjohtavaa edes puhua yhdestä ”kansalaismielipiteestä”. Siksi valmistelussakin olisi päästettävä eri äänet esiin. Valmistelijoiden pitäisikin liittää raportteihinsa näkyville selvästi, millaista aineistoa kuulemisella on saatu. Poliittisten päättäjien vastuulla on, miten tämä aineisto arvotetaan ja otetaan huomioon päätöksenteossa.

Edustuksellisuuden toteutumisen ja kansalaismielipiteen kuulemisen ongelma on pysyvä. Ongelmat eivät saa johtaa siihen, ettei edes yritetä parantaa kuulemiskäytäntöjä. Täydellisyyteen

pyrkimisen sijasta hallinnon kannattaisi tehdä rohkeasti erilaisia kokeiluja, joista saadaan uudenlaista tietoa.

*Toinen edustuksellisuuteen liittyvä ongelma on luottamushenkilöiden heikko rooli kunnallisessa päätöksenteossa. Lähtökohtaisesti demokratiassa nimenomaan luottamushenkilöiden pitäisi kanavoida kansalaismielipidettä päätöksentekoon, ei virkamiesten. Ensi sijassa siis poliittisten päättäjien on huolehdittava edustuksellisuuden toteutumisesta päätöksenteossa. Kärjistetysti voi sanoa, että luottamushenkilöt näyttävät ”kadonneen” päätöksenteosta, ja kansalaisten kuulemisesta huolehtiminen on jäänyt virkamiesten kontolle.*

#### **Suosituks:**

- *Kuulemisprosessia on selkeytettävä. Hallinnossa on tarkemmin mietittävä, mitä osallistumisen vahvistamisella yleensäkin tavoitellaan, mitä kansalaisilta halutaan tietää ja miten saatua tietoa voidaan systemaattisesti hyödyntää. Kuulemisen loppuraportissa on esitettävä avoimesti saadut kansalaisnäkemykset. On tehtävä rohkeammin erilaisia kuulemiskokeiluja, joista saadaan kokemusperäistä tietoa.*
- *Luottamushenkilöiden roolia kansalaisten edustajina ja kansalaismielipiteen välittäjinä on vahvistettava.*

### **Kansalaiset asiakkaina, asiakkaat kansalaisina**

Alustuksessaan Heikki Joustie korosti voimakkaasti hallinnon roolia palveluiden tuottajana. Koska koko julkinen hallinto on yhä enemmän julkisten palvelujen tuottamista, pitäisi osallistumisenkin suunnata asiakas-rooliin. Kun asiat karkaavat esimerkiksi EU-tasolle, kansalaisilla on oltava edes palvelujen asiakkaina valtaa vaikuttaa niihin. Kansalaisilta ei voi vaatia, että heidän kykynsä ja aikansa riittäisi monimutkaisiin päätöksentekoprosesseihin perehtymiseen: asiakkaalle tärkeintä on pystyä vaikuttamaan siihen, ovatko tuotetut palvelut laadukkaita. Kansalaisen asema vahvistuisi, jos kuluttajansuojalaki koskisi tulevaisuudessa myös julkisia palveluita.

Asiakkuus-näkökulman vastapoolina on kansalaisten kokonaisvaltaisempi osallistuminen. Asiakokonaisuuksien ”karkaaminen” kauemmas kansalaisten arjesta ei tarkoita, että kansalaisvaikuttamisen pitäisi kaventua pelkästään asiakaspalautteen antamiseksi. Päinvastoin juuri nyt tarvitaan uudenlaisia osallistumisen tapoja, jotta kansalaiset olisivat myös mukana laatimassa politiikan agenda.

Asiakkuus- ja kansalaisuus-roolit voidaan nähdä myös rinnakkaisina ja toisiaan tukevin. Asiakkailla tulee olla valtaa sanoa, miten palvelut pitäisi järjestää. Kansalaisuus-näkökulmassa kyse on agendan luomisesta eli mitä palveluita pitäisi ensinkään tuottaa.

#### **Suosituks:**

- *Asiakkaan mahdollisuutta vaikuttaa saamiinsa hallinnon palveluihin lisättävä.*
- *Kuluttajansuojalaki on laajennettava koskemaan myös julkisia palveluita.*

## Näennäiskuulemisesta aitoon vuorovaikutukseen ja osallisuuteen

*”Hallinnon proseduurit näyttävät toimivan hyvin ilman kansalaisia tai luottamushenkilöitä.”*

Tutkija Tero Erkkilän mukaan ”ei tulisi puhua pelkästään siitä mitä päätetään, vaan myös siitä *miten* päätetään”. Demokratiassa on kyse tunteesta, että halutessaan voi kertoa mielipiteensä ja osallistua päätöksentekoon. Kansalaisten kokemuksella päätöksenteon reiluidesta ja avoimuudesta on pitkäkestoisia syy-seuraussuhteita. Kunnissa huonosti hoidetut kaavoitusprosessit johtavat vuosien valituskierteeseen, heikentävät alueiden imagoa ja tulehduttavat hallinnon ja kuntalaisten välejä. Tämä saattaa vaikuttaa hallinnon arkityöhön ja toimintamahdollisuuksiin huomattavasti.

Kunnallisella tasolla osallistumista ja vuorovaikutusta on helpompi organisoida kuin valtionhallinnossa. Kunnissa on usein jokin alue ja tai tietty ihmisjoukko, johon kuuleminen liittyy. Myös täsmällinen lainsäädäntö voi merkittävästi edesauttaa kuulemista ja osallistamista, kuten esimerkiksi rakennus- ja maankäyttölaki on osoittanut.

Valtionhallinnossa valmisteltavat asiakokonaisuudet ovat usein niin abstrakteja tai laajoja, että on vaikea saada pohdittuja argumentteja, jotka eivät olisi ”vain mielipiteitä”. Kansalaisten näkemyksistä olisikin saatava todellista lisäarvoa päätöksille. Tämän takia hallinnossa pitäisi aiempaa tarkemmin pohtia, ketä kuullaan, miten ja missä vaiheessa.

*Kansalaismielipide välittyy hallintoon hyvin eri tavalla.* Suuret kansalaisjärjestöt saavat äänensä kuuluviin hallinnon valmistelutyössä. Järjestöjen demokratiaa tukeva rooli on myös siinä, että ne välittävät ja perustelevat päätökset jäsenistölleen silloinkin, kun tulokset eivät ole olleet toivotunlaisia. Ammattilobbarit ajavat asiaansa tehokkaasti, mutta samaan aikaan kansalaisyhteiskunnasta jää kuulematta monia tärkeitä näkemyksiä. Tässä tilanteessa virkamiehen ammattietiikka korostuu, sillä hänen on pyrittävä tasapuolisuuteen ja kattavuuteen kuulemisessa.

Kansalaisjärjestöissä ihmetellään hallinnon vaatimuksia ”tavallisen kansalaisen” kuulemisesta – eivätkö järjestöissä olevat ihmiset ole tavallisia? Järjestöjen vahvaa roolia puoltaa, että niiden sisällä ihmiset pystyvät keskustelemaan asioista ja muodostamaan yhteisiä kantoja. Järjestöt toteuttavat näin deliberatiivisen demokratian ihanteita.

Toimijoiden välinen luottamus ei välttämättä lisää päätöksentekoprosessin avoimuutta. On paradoksaalista, että kansalaisjärjestöjen ja hallinnon keskinäinen luottamus saattaa merkitä hallinnon avoimuuden kannalta ongelmallisia käytäntöjä. Monet kansalaisjärjestöt kuuluvat ”luotettujen piiriin”, eli kuuleminen tapahtuu suppeasti.

Hallinnon avoimuutta tukisivat kuntalaisten antaman palautteen ja tehtyjen aloitteiden julkaisu esimerkiksi kunnan kotisivuilla. Vaikka valtaosa valmistelumateriaalista on jo vaivattomasti saatavilla, tiedottamisessa riittää parannettavaa. ”Hallinnon toiminta on hallinnon kielellä internetissä.” Hallinto-organisaatioita olisi kannustettava lisäämään avoimuuttaan. Esimerkiksi ministeriöt pitäisi saada kilpailemaan keskenään siitä, missä ministeriössä on panostettu osallistaviin käytäntöihin.

*Päättäjien pitäisi ottaa moraalinen vastuu kuulemisesta.* Vaikutusarviointeja tai laajoja kuulemisia ei tehdä, koska niitä ei nimenomaisesti vaadita. Hallinnossa kaivataan poliittisten päättäjien ja omien esimiesten vastuuta demokraattisten käytäntöjen kehittämisestä. Virka-

miehet eivät voi yksin ajaa näitä asioita. Aloitteen on tultava niin kansalaisilta kuin päättäjiltä. Demokratia-asiat on hallinnossa koordinoitava ja asetettava tiettyjen henkilöiden vastuulle. Kunnissa valtuustojen pitäisi kerran valtuustokaudessa selvittää, miten ne ovat edistäneet kuntalaisten vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksia.

Päätöksenteossa ja hallinnossa tulee miettiä huolella, miksi kansalaisia kuullaan ja miten kuulemisella hankittua tietoa käytetään hyväksi, jotta päästään eroon näennäiskuulemisista.

#### **Suosituks:**

- *Ministeriöt saatava kilpailemaan hyvistä osallistamiskäytännöistä.*
- *Kunnanvaltuustojen tehtävä selvitys, miten ne ovat toimikaudellaan edistäneet kuntalaisten osallistumista ja vaikuttamista.*
- *Kuntien saama palaute ja kyselyt julkisiksi.*

### **Heikoimmassa asemassa olevien kansalaisten näkemykset**

Miten kaikkein heikoimmassa asemassa olevien ääni kuuluisi hallinnossa? Usein heikommassa asemassa olevat kansalaiset ovat julkisten palveluiden käyttäjiä ja asiakkaita. Hallinnon pitäisi pystyä tehokkaasti vastaanottamaan ”osattomien” kokemuksia ja näkemyksiä asiakaspalautteen kautta. Erityisryhmien kanssa työskenteleviä ammattilaisia kannattaisi koota yhteen ja kuulla hallinnon kehittämisestä. Lukuisista lasten ja nuorten osallistamiskäytännöistä saattaisi löytyä välineitä myös muiden erityisryhmien huomioon ottamiseen.

Olennaista on kehittää monimuotoisempia kuulemisen muotoja. Millaisilla uudennlaisilla foorumeilla esimerkiksi yksittäisten kansalaisten mielipiteet voisivat keskustelun avulla kehittyä yhteiseksi näkemykseksi? Suomeen pitäisi luoda jonkinlainen ”kansalaisyhteiskunnan verkkoportaali”, johon kaikki halukkaat voisivat tulla keskustelemaan tärkeistä asioista.

#### **Suosituks:**

- *Heikompiosaisten kansalaisten näkemyksiä pitäisi kerätä niiltä henkilöiltä, jotka työskentelevät säännöllisesti heidän kanssaan mm. sosiaali- ja nuorisotoimessa.*

## Osallistuva demokratia

AJATUSPAJA 29.11.2006

Keskustelun pohjapaperina projektipäällikkö Satu Paasilehdon *Osallistuva demokratia ja ajan haasteet*. Keskustelun alustivat toiminnanjohtaja Minna Tarkka, politiikan tutkija Jarmo Rinne ja dosentti Pekka Kettunen. Puheenjohtajana toimi pääsihteeri Aaro Harju.

- Miten kansalaisvaikuttaminen on muuttunut?
- Miten julkista keskustelua voitaisiin tukea?
- Kuinka helposti kansalaiset pääsevät mukaan päätöksentekoon?

*Osallistuva demokratia* tarkoittaa kansanvallan muotoa, jossa kansalaiset ovat tiiviisti keskustelemassa ja päättämässä paitsi poliittisesta agendasta myös varsinaisista asiakysymyksistä. Osallistumisella viitataan alla kansalaisten toimintaan, kun taas osallistamisessa on kyse hallinnon ja poliittisten päättäjien toiminnasta, jolla kansalaiset otetaan mukaan päätöksentekoon.

### Kansalaiset ja poliittisen osallistumisen muutos

*”Mieluummin kerätään samanhenkisten porukka kuin mennään mukaan puolueeseen.”*

Kansalaisten poliittinen osallistuminen ja vaikuttaminen ovat murroksessa. Tutkijat kuvaavat muutosta ”yksilöllistyväksi kollektiiviseksi toiminnaksi”. Kansalaiset haluavat osallistua asia- ja projektikohtaisesti heille henkilökohtaisesti tärkeisiin kysymyksiin. Näissä kysymyksissä kansalaiset ovat oman elämänsä asiantuntijoita. Kansalaiselle niin toiminnan vaikuttavuus kuin toiminta itsessään ovat tärkeitä.

*Yksilöllistymiskehitys* vaikuttaa myös politiikan tekemisen luonteeseen. ”Yhteisen hyvän” sijasta ihmiset ovat kiinnostuneita enemmän saamistaan palveluista ja hyödyistä. Kansalaiskeskustelu jää helposti koskemaan vain yksilöiden omaa elämänpiiriä ja henkilökohtaisia kokemuksia – yksityinen ei siis muutu yleiseksi. Usein kansalaisten on vaikeinta ymmärtää, että toiset kansalaiset eivät ole heidän kanssaan samaa mieltä.

Kansalaiset näkevät monet asiakokonaisuudet ”epäpoliittisina”, vaikka ne ovatkin nimenomaan yhteisön asioita – siis yhteisellä päätöksenteolla ratkaistavia. Ympäristö- ja kulutuskysymykset ovat usein tällaisia: yhteisen politiikan teon sijaan kansalaiset vaikuttavat mieluummin yksityisesti. Samalla kuluttajuus painottuu kansalaisuuden sijasta.

Kansalaisille politiikan tekeminen ei kuitenkaan ole pelkästään kuluttamista tai palvelujen kehittämistä, vaan myös politiikan agendan muovaamista ja laajempaa yhteiskunnallista keskustelua. Demokratiavajeeseen löytyy monenlaisia toimivia ratkaisuja, mikäli sellaisia halutaan ottaa käyttöön. Näitä ovat esimerkiksi asukasfoorumit, kuluttajapaneelit, käytettävyysetutkimukset, nuorisovaltuustot ja yhteisömediat.

## **Julkinen keskustelu ja osallistuva demokratia**

Julkinen keskustelu on demokratian välttämätön edellytys. Eritoten osallistuva demokratia vaatii areenoita, joilla kansalaiset voivat käydä yhteiskunnallista keskustelua valitsemistaan aiheista. Monipuolisella ja moniarvoisella tiedonvälityksellä onkin keskeinen asema demokratiassa.

Toiminnanjohtaja Minna Tarkan mukaan *keskittyvä media kaventaa kansalaisten mahdollisuuksia keskustella yhteisesti tärkeistä asioista*. Julkinen keskustelu on vaarassa tukahtua suurten mediakonsernien puristuksessa. Esimerkiksi omaehtoinen radiotoiminta on käytännössä loppunut koko maassa. Laki radio- ja televisiotoiminnasta kaipaasi uudistamista niin, että kansalaisten ääni kuuluisi paremmin viestimissä. Kanavien omistajia voitaisiin velvoittaa antamaan ohjelma-aikaa ja tuotantoresursseja kansalaistoimijoiden käyttöön, kuten menetellään lukuisissa muissa maissa. Suomessa kansalaisten omaehtoista viestintää on tuettu heikosti.

*Internet helpottaa kansalaisten välistä viestintää ja poliittista osallistumista*. Mikään tekniikka ei kuitenkaan itsessään lisää osallistumista, vaan se miten välinettä päätetään käyttää hyväksi. Internet keventää osallistumisen kustannuksia, esimerkiksi verkossa kampanjointi on perinteisiä kanavia edullisempaa. Internetissä samanmielisten on entistä helpompi löytää toisensa, eli internet synnyttää myös poliittisia verkostoja ja ”mahdollistaa kenen tahansa politiikoinnin”.

*Kansalaisyksikäs on tehokkaimpia tapoja aktivoida ihmisiä*. Tutkimusten mukaan koulutus ja kansalaisen osallistumisen määrä korreloivat positiivisesti. Ihmisillä ei ole selkeää käsitystä edustuksellisen demokratian toimintatavoista ja siitä, milloin asioille voidaan tehokkaimmin vaikuttaa. Siksi on tarpeen vahvistaa kansalaisyksikäsä ja yhteiskunnallisen tiedon lisäämistä opetuksessa. Internet on lisäksi hyvä väline kansalaisten tiedon lisäämiseen – verkkoon voidaan koota esimerkiksi tietokantoja, raportteja ja päätöksenteon dokumentteja helposti saataville.

*Tiedonvälityksen oleellinen tehtävä on tehdä tärkeistä asioista merkittäviä*. Myös hallinnon olisi kyettävä viestimään asioista kansalaisille mielenkiintoa herättävästi ja ymmärrettävästi. Ministeri Leena Luhtasen mukaan ministeriöiden pitäisi kiinnittää tiedotuksessaan huomiota siihen, miten korostaa kansalaisten kannalta olennaisia asioita viestinnässä.

Osallistuvan demokratian menetelmillä kansalaisilla on mahdollisuus olla riittävän ajoissa vaikuttamassa niin politiikan agendaan kuin varsinaisiin päätösvaihtoehtoihin. Esimerkiksi Tanskassa kansalaiset ovat ennakoivien osallistumismenettelyjen kautta päässeet keskustelemaan mm. nanoteknologiasta ja sähköisen tunnistamisen kysymyksistä ennen kuin asiat ovat tulleet päätettäväksi.

*Monille kansalaisia askarruttaville asioille ei löydy tällä hetkellä areenoita*, joilla näistä asioista pystyttäisiin keskustelemaan ja edistämään. Tällaisia ovat esimerkiksi globaalit ympäristökysymykset.

### **Suosituks:**

- *Laki radio- ja televisiotoiminnasta on uudistettava. Toimilupia on valvottava tarkemmin, ja kanavia on veloitettava tukemaan kansalaisten omaehtoista viestintää.*

- *Julkisen vallan viestinnän on muututtava läpinäkyvämmäksi ja viestejä on populaarisoitava.*

## **Päätöksentekoon osallistumisen helppous ja mielekkyys**

*”Kunnat jakautuvat voittajiin ja häviäjiin myös demokratia-asioissa.”*

Ovatko suomalaisen demokratian osallistumiskeinot riittäviä? Dosentti Pekka Kettusen mielestä kansalaisten käytössä olevat poliittisen vaikuttamisen välineet ovat ”epäkäytännöllisiä, kalliita ja vaativia”. Toimiakseen vaikuttavasti kansalaisen on oltava hyvin perillä päätöksenteon mekanismeista ja käytettävä runsaasti aikaa. Tiedon valta on päätöksenteossa vahva, ja maallikkojen on vaikea päästä prosesseihin kiinni. Nopeat ja vaivattomat osallistumisen tavat, esimerkiksi sähköpostikampanjat, taas jäävät usein irti päätöksenteosta, eivätkä siten ole vaikuttavia.

Kettusen mukaan kansalaisyhteiskunnan merkitystä osallistuvalla demokratialle on painotettu liikaa. Toisin sanoen on kehoitettu ihmisiä osallistumaan, mutta sitten heille ei ole annettu välineitä eikä heidän toiminnalleen olekaan päätöksentekoprosesseissa vastakaikua. Nuorisoparlamentit ovat esimerkki osallistumisesta, jossa ”nuoret vain keskustelevat keskenään”. Päätäjien ei tarvitse mitenkään reagoida nuorten yhdessä tekemiin ehdotuksiin tai suunnitelmiin. Kansalaisen kannalta tämä on turhauttavaa. Osallistuvan demokratian kehittäminen vaatisi nyt huomion kohdistamisen poliittis-hallinnolliseen puoleen, siis varsinaiseen päätöksentekokoneistoon.

Päätöksentekijöiden ja virkamiesten asenteissa kansalaisosallistumiseen on korjattavaa. Usein kansalaisten osallistuminen leimataan ”nimbyilyksi”<sup>4</sup> eli vastustamiseen ja jarruttamiseen liittyväksi kansalaistoiminnaksi. Jos hallinnolla ja päättäjillä on tällainen asenne kansalaisia kohtaan jo etukäteen, osallistuvan demokratian käytäntöjä on vaikea viedä eteenpäin.

Kettusen mukaan tärkein kysymys osallistuvan demokratian kehityksessä on jäänyt vastaamatta: mitä osallistumiselta halutaan? Kansalaisten luottamus päättäjiin ja hallintoon syntyy yhdessä tekemisen kautta. Tehokkain keino saada ihmiset osallistumaan on antaa heille oikeita vaikutusmahdollisuuksia ja tunne oman toiminnan merkittävydestä.

Varsinkin kunnissa johtajat eivät ole vakavasti sitoutuneet kehittämään uusia osallistumisen tapoja ja väyliä, ja kuntalaisten mahdollisuudet luoda politiikan agenda ovat puutteellisia. Päättäjät miettivät ja valitsevat, mitkä aiheet ja kysymykset ovat tärkeitä, eivätkä kuntalaiset saa järjestää preferenssejään. Kuntien välillä on kuitenkin suuria eroja. Kunnat jakautuvat voittajiin ja häviäjiin myös demokratia-asioissa.

Toiminnanjohtaja Minna Tarkka peräänkuulutti ”politiikan käyttökokemuksen” huomioimista. Kun kansalaiset osallistuvat, millainen kokemus heille syntyy? Tuntuuko osallistuminen mielekkäältä vai hiipuuko halu vaikuttaa?

---

<sup>4</sup> Lyhenne englannin kielen sanoista Not In My Back Yard.

## **Deltagande demokrati**

AJATUSPAJA 13.12.2006

Keskustelun pohjapaperina Björn Wallenin *Deltagande demokrati – några nordiska nedslag*. Keskustelun alustivat Richard Murray, Ottil Tharaldsen, Ann-Karin Lundström ja Lill Pederesen. Keskustelun puheenjohtajana toimi finanssineuvos Marja Granlund valtiovarainministeriöstä.

Pohjoismaiden demokratiaongelmat ovat osin yhteneviä. Luottamus politiikkaa ja poliitikkoja kohtaan on laskussa, mutta kansalaiset arvostavat edelleen demokratiaa. Niin Ruotsissa kuin Suomessa on huomattavissa kansalaisten välillä eriarvoistumista, jonka seurauksena myös yhteiskunnallinen osallistuminen näyttää polarisoituvan.

- Mikä on osallistuvan demokratian ja perinteisen edustuksellisen demokratian suhde?
- Miten päätöksentekijöiden rooli muuttuu osallistuvassa demokratiassa?
- Mitä ongelmia osallistuvassa demokratiassa ilmenee?
- Millaisia osallistuvan demokratian malleja on käytössä Pohjoismaissa?

### **Osallistuva demokratia täydentää edustuksellista demokratiaa**

Osallistuvaa demokratiaa tarvitaan, sillä se voi koota yhteen erilaisia kansalaisia ja erilaisia politiikan teon tapoja. Osallistuvan demokratian kautta kansalaisten toiveet ja tarpeet kulkeutuvat päätöksentekoon ja konkreettisiksi lopputuloksiksi. Osallistuva demokratia muuttaa myös politiikan agendaa – kansalaisille tärkeät asiat pääsevät paremmin esiin kuin edustuksellisessa demokratiassa. Päätäjien ja virkamiesten ohella myös kansalaiset pääsevät arvioimaan, mitkä asiat ovat tarpeeksi merkittäviä politiikan asialistalle.

Osallistuvalla demokratialla on yhtä aikaa aktivoiva ja kasvattava vaikutus. Osallistumaan opitaan osallistumalla. Ruotsissa on havaittu, että esimerkiksi paikalliset kuntalaisten neuvonpidot (rådslaget) ovat ihmisille oivallisia paikkoja päästä kiinni yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen. Ann-Karin Lundströmin mukaan ”monet tekevät elämänsä ensimmäisen poliittisen tekonsa neuvostoissa”. Osallistuvan demokratian sovelluksilla on huomattu olevan myös vaaliaktiivisuutta lisäävää vaikutusta.

### **Avoim hallinto ja poliitikkojen roolin muutos**

Avoimen hallinnon (open government) tärkeimmät tunnuspiirteet ovat: läpinäkyvyys (transparency), saavutettavuus (accessibility) ja vastaanottavuus (responsiveness). Hallinnon on oltava avointa julkiselle tarkastelulle ja kritiikille, kansalaisten on päästävä helposti mukaan sen prosesseihin ja hallinnon on pystyttävä ottamaan vastaan kansalaisten ideoita ja vaatimuksia.

Osallistuvassa demokratiassa poliitikkojen on omaksuttava päätöksentekijä-roolin rinnalle muita rooleja. Päätöksentekoprosessin kuluessa poliitikon tehtävät muuttuvat. Ensinnä poliitikkojen pitää tarjota kansalaisille politiikkaideoita ja vaihtoehtoja päätöksiksi. Sitten heidän on toimittava kansalaismielipiteen rakentajina, tiedon jakajina ja kansalaisten näkemysten välit-

täjinä hallintoon. Viimeiseksi poliitikkojen on toimittava myös varsinaisina päätöksentekijöinä. Ennen kaikkea poliitikkojen velvollisuutena on antaa tilaa kansalaisten osallistumiselle.

### **Suosituks:**

- *Poliitikkojen on muutettava rooliaan enemmän päätöksenteon prosessien ohjaajiksi kuin pelkiksi päätöksentekijöiksi. Osallistuvassa demokratiassa poliitikot luotsaavat päätöksentekoprosessia ja antavat tilaa kansalaisten osallistumiselle.*

## **Osallistuvan demokratian ongelmakohtia**

Osallistuvan demokratian menetelmät eivät ole ongelmattomia. Osallistuva demokratia vaatii aktiivisia kansalaisia. On kuitenkin ihmisiä, jotka eivät halua tai kykene osallistumaan erilaisiin prosesseihin. Suuri osa ihmisistä haluaa jatkossakin osallistua vain esimerkiksi vaaleissa äänestämällä. Demokraattisessa päätöksenteossa on otettava huomioon näiden vähemmän osallistuvien tai kokonaan vetäytyneiden edut. Ruotsissa on havaittu, että kun järjestetään keskustelutilaisuuksia paikallisista asioista, valtaosa kannattaa jotakin tiettyä vaihtoehtoa. Kun asiasta on järjestetty kunnallinen kansanäänestys, tulos onkin ollut kokonaan toinen. On siis käynyt selväksi, että kuuntelemalla vain aktiivisia ja äänekkäimpiä kansalaisia ei välttämättä tiedetä mitään enemmistön näkemyksistä.

Avoin hallinto ja osallistuvan demokratian menettelyt saattavat johtaa informaatiotulvaan. Kansalaiset lamaantuvat, jos heitä vaaditaan käymään läpi suuria aineistoja yms. Kansalaisten kuulemisessa on tarkkaan mietittävä mitä ja miten asioita kysytään. On kysyttävä asioita, joihin todella halutaan vastauksia. Kysymysten on oltava konkreettisia ja vaihtoehtojen selviä. Samalla kuulemisen tulee koskea asioita, joihin kuulemisen järjestäjät (hallinto ja päättäjät) voivat todella vaikuttaa.

## **Muutamia pohjoismaisia demokratian innovaatioita**

Pohjoismaissa tiedetään naapurimaiden demokratiakokeilusta varsin heikosti. Ajatuspajassa ehdotettiin, että tarvittaisiin organisaatio kokoamaan osallistuvan demokratian kokeiluja ja niiden tuloksia.

Pohjoismaissa on käytössä erilaisia osallistuvan demokratian muotoja. Neuvonpito (rådslaget) on Ruotsissa toimivaksi osoittautunut osallistuvan demokratian areena. Neuvonpidossa kansalaiset saavat tehdä ehdotuksia, jotka käsittelevät omaa lähiympäristöä, kotikatua, liikennerajoituksia, asioita, jotka ovat tärkeitä ihmisten arkipäivälle. Tietoa keskusteltavista asioista annetaan monien kanavien kautta, myös eri kielillä: lehdissä, kokouksissa jne.

Alaikäraja neuvonpitoon osallistumiselle on 16 vuotta. Neuvonpidossa on saatu yhteen keskustelemaan hyvin erilaisia ihmisryhmiä, kuten nuoria, iäkkäämpiä, korkeasti koulutettuja ja maahanmuuttajia.

Neuvonpidossa ihmiset pääsevät myös äänestämään päätösvaihtoehtoja. Äänestämiseen on tarjolla monta väylää, esimerkiksi internet ja posti. Neuvonpidot ovat osoittautuneet edullisemmiksi kuin kansanäänestykset, ja päättäjät ovat saaneet niistä aivan uudenlaista informaatiota. Ne mahdollistavat monenlaisen vuorovaikutuksen, esim. asiantuntijat tulevat kertomaan

kansalaisille perusteita. Neuvonpito on päättäjille ja hallinnolle hyvä tilaisuus jakaa tietoa ihmisille.

Tanskassa on järjestetty osallistuvia ennakointimenettelyjä, joissa kansalaiset keskustelevat tulevista päätösehdotuksista ennen virallista päätöksentekoa. Ennakointimenettelyjä ovat esimerkiksi kuntalaispaneelit hyvinvointipalvelujen järjestämisestä. Tanskassa on myös julkisen vallan toimesta palkattu muutamia henkilöitä kiertämään maata ja organisoimaan paikallista aktiivisuutta.

Norjassa monissa kunnissa on nykyään oma kansalaisten vapaaehtoiskeskus (Frivillighetscentral). Keskukset toimivat sekä valtion että kunnan rahoituksella ja ovat keskenään hyvin erilaisia. Ne muun muassa toimivat kansalaisten kokoontumispaikkoina, joissa kansalaiset voivat osallistua omalla vapaaehtoisella panoksellaan lähiyhteisön kehittämiseen. Vapaaehtoiskeskusten toimintaa ei voi pitää suoraan yhteiskunnallisena, mutta niissä syntyy sosiaalista pääomaa. Vapaaehtoiskeskusten avulla ihmiset pystyvät myös helpommin järjestäytymään ryhmäksi.

#### **Suosituks:**

- *Kehitetään valtiollisella ja kunnallisella tasolla ennakoivia osallistumismenettelyjä, esimerkiksi kuntalaispaneeleja ja kansalaisten ”neuvonpitoja”.*

## **Liite – ajatuspajojen pohjapaperit ja osallistujat**

Kansalainen vaikuttajana -ajatuspajan (1.11.2006) pohjapaperi

### **Kansalainen vaikuttajana**

Kirjoittaja: nuorisotutkija, dosentti Tommi Hoikkala

### **Viritysmusiikki**

Lähestyn ongelmaa ja tehtävää etupäässä nuorten kautta. Se johtuu paitsi siitä että olen nuorisotutkija, myös siitä että monet kiinnostavat kansalaistoiminnan teemat, trendit ja kysymykset peilautuvat terävästi nuorten kautta. Viritysmusiikki tarkoittaa sitä, että esitän ensiksi muutamia havaintoja kansalaisuudesta ja kansalaisuuksista.

Otan ensiksi politiikan popkulttuuristumisen esiin. Tutumpi termi sille on mediapolitiikka. Se viittaa tilaan, jossa on etäännytty aika kauaksi klassisista kansalaisuuden ideaaleista, joiden mukaan kansalainen on julkisessa tilassa näkemyksiään perusteellisesti ja tietopohjaisesti argumentoiva sivistynyt täysi-ikäinen toimija. Tällaisessa ideaalisessa mallissa puolueet täyttävät kansalaisyhteiskunnan pumppuefektiä. Niiden tehtävä on artikuloida eri kansalaisryhmittymien ja luokkien huolia, mielialoja, teemoja sekä tavoitteita niiden välittämiseksi ”ylös” poliittisen koneiston ja päätöksenteon eri portaille niin että poliittisen järjestelmän kansalaiskudos pääsee neuloutumaan. Tuollainen juhlallinenkin konteksti on mennyt menojaan, politiikan kentälle on juossut liikkuva, yksilöllistynyt äänestäjä, jonka sidos viiteryhmiinsä on paljon hennompi kuin ammoisten aikojen (sodan jälkeinen periodi vuoteen 1987 asti) vastaavilla toimijoilla. Ammoisten aikojen kansalaisuutta kutsun sen kummemmin perustelematta *yhdistyskansalaisuudeksi* ja tätä uutta figuuria kutsun *kuluttajakansalaisuuksiksi*. Kuluttajakansalainen voi olla myös viihteellistyneen mediapolitiikan tehtävänjaoissa passitettu ensisijaisesti katsomoon. Sieltä zoomaillaan mitä politiikassa tapahtuu ja ennen kaikkea miltä kaikki näyttää. Työjärjestys ja henki ovat iltapäivälehtien ja muun juorutalouden asettamia, mikä vääjäämättä heittää politiikan sisällöt marginaaliin. Sen sijaan erialaiset asetelmat ja henkilöiden väliset dramaattiset spiraalit nousevat keskiöön. Mentaliteetti on shoppailijan ja kaiken tulos on politiikan spektrien pinnallistuminen.

Vai onko? Liikkuva äänestäjä on myös leikillinen äänestäjä. Kun politiikka on mediayhteiskunnan kuluttajakansalaisen valintojen asiaa, osa populaarikulttuuria, lähtevät esimerkiksi äänestämisen motiiviperustat kiinnostavasti liikkeelle. Kuulin alkuvuodesta seuraavan pienen kertomuksen. Vasemmistoa silloin tällöin äänestänyt nuori aikuinen pohti motiivejaan äänestää Niinistöä taannoisissa presidentinvaaleissa. Vaikka kertomuksen kohde oli kuusi vuotta sitten äänestänyt Halosta, oli hänestä jännittävää nähdä miltä Halosen naama näyttäisi Tarmo Roposen viimeistä kertaa kipparoimassa ylen vaalivalvojojaisissa mahdollisen tappion tultua ilmi.

Jos nämä väitteet ovat totta, ne koskevat julkisuuden ja puoluelaitoksen tilaa. Jos tahtois olla analyttinen, pitäisi pysyä puhumaan hallintavan muuttumisesta ja isommasta kokonaisuudesta johon tämä julkisuuden rakennemuutos kytkeytyy. Se ei kuitenkaan ole tämän paperin tee-

ma<sup>5</sup>. Tietyllä tavalla ironisoivasta startista huolimatta tilanne ei ole minusta kuitenkaan niin surkea kuin tämä avaus antaa olettaa. Uudet mediayhteiskunnan julkisuusmuodot tarjoavat myös mahdollisuuksia kansalaisille vaikuttajina.

## Osallistujatyypit

Koska en ole politologi, jouduin hieman aprikoimaan tehtävänannon osuutta, jossa todettiin: *erilaiset osallistujat ja vaikuttajat (osallistujatyypit, intensiteetti, mahdollisuudet ym.), erilaiset tavat osallistua nyky-yhteiskunnassa*. Kari Paakkunainen kehotti kirjoittajaa hakemaan jaotteluja tuoreesta Tuomo Martikaisen ja Sami Fredrikssonin tutkimuksesta<sup>6</sup>. Ja totta, tarjolla on vuo ryhmittelyjä pääkaupunkiseudun nuorten<sup>7</sup> poliittisten suuntautumisen vaihtoehdoista: libertaarinen uusvasemmisto, liberaali-individualistinen oikeisto, hiljainen enemmistö, uus-konservatiivinen reaktio ja markkinaliberaalit. Ryhmittelyanalyysin avulla luodut ryhmittymät eivät ehkä suoraan kerro uusista osallistumisen käytännöistä. Mitä poliittinen osallistuminen oikein on? Geraint Parry kumppaneineen<sup>8</sup> tarjoavat poliittisen osallistumisen kuusikulmion, joka koostuu äänestämisestä, puoluekampanjoista, kollektiivisesta toiminnasta, lobbauksesta, suorasta toiminnasta ja poliittisesta väkivallasta. Tämä rinnastuu Lynn Chisholmin ja Siyka Kovachevan<sup>9</sup> jaotteluun. Heidän mukaansa poliittinen osallistuminen koostuu (a) politiikan instituutioihin osallistumisesta (vaalit, äänestämien, kampanjat ja jäsenyydet puolueissa) (b) protestitoiminnasta (mielenosoitukset ja uudet sosiaaliset liikkeet) ja (c) kansalaistoiminta (yhdistyselämä, vapaaehtoistyö, yhteisöprojektit). Leena Suurpää valistaa sähköpostissaan<sup>10</sup> tämän kirjoittajaa:

*Lukisin osallistujatyypit akselilla "formaali" osallistuminen (järjestöt ym. selkeästi tai pysyvästi organisoidut osallistumisen muodot) vs. "ei-formaali" osallistuminen. Ei-formaali on harhaan johtava, mutta tarkoitan sillä koko niin sanotun. uuden politiikan (tai no, eipä tuo nyt niin "uutta" ole) arsenaalia kaikkine liikehdintöineen, uudenlaisine yksilö-yhteisövirityksineen, netti- ym. julkis-ykstyisine areenoineen.*

Aihetta koskevassa eurooppalaisessa tutkimuskeskustelussa on tyypillistä todeta, että edustuksellisen demokratian instituutiot ovat vain yksi nuorten osallistumisen foorumi ja että nuoret ovat irtoamassa niistä. Nuorten kuihtuvan (?) vaalikansalaisuuden rinnalla voidaankin nähdä kasvava flora ja fauna, kokonainen nuorten oman ja uuden politiikan kirjo. Moninaisuutta korostavat vielä erilaiset nuorisotoimen, yhdistysten ja järjestöjen – EU:n tuella tai sitä

<sup>5</sup>. Suosittelen tähän kohtaan teosta Nieminen, Hannu: Media ja demokratia Suomessa. Kriittinen näkökulma. Edita Prima Oy. Oikeusministeriön julkaisu 11/2005.

<sup>6</sup>. Martikainen, Tuomo & Sami Fredriksson: Vaalit ja politiikka. Pääkaupunkiseudun nuorten aikuisten poliittiset valinnat 1988–2004. Helsingin kaupungin tietokeskus 5 (2006).

<sup>7</sup>. Jaottelu on myös yleisemmin pätevä. Katso Paakkunainen, Kari & Sami Myllyniemi: Ohut kuntakansalaisuus ja uudet linkittäjät: Nuoret kunnallisessa demokratiassa ja paikallisissa vaikuttajaryhmissä. Teoksessa Kari Paakkunainen (toim.): Nuorten ääni ja kunnantalon heikko kaiku. Nuoret kunnallisessa demokratiassa ja paikallisissa vaikuttajaryhmissä. Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura, julkaisu 46 (2004). (Julkaistu myös netissä: <http://www.minedu.fi/nuora/tutkjulk.html>)

<sup>8</sup>. Parry, Geraint, George Moyser and Neuil Day: Political Participation and Democracy in Britain. Cambridge: Cambridge University Press (1992), lainaus van Deth, Jam W.: Studying Political Participation: Towards a Theory if Everything? Introductory paper prepared for delivery at the Joint Sessions of Workshops of the European Consortium for Political Research. Workshop "Electronic Democracy: Mobilisation, Organisation and Participation via new ICYs" Grenoble, 6–11 April 2001.

<sup>9</sup>. Chisholm, Lynn and Siyka Kovacheva: Explring the European Youth Mosaic. The Social Situation of Young People in Europe. Strasbourg: Council of Europe (2002).

<sup>10</sup>. Sähköposti kirjoittajalle 15.10.2006

ilman – toimivat osallisuushankkeet sekä nuorten vaikuttajarakenteet, jotka vetävät nuoria mukaansa.

Kysymys kuuluukin, korvaavatko kansalaistoiminnan uudet muodot perinteisen poliittisen osallistumisen vanhat muodot? Ehkä on kyse myös siitä mitä näkee politiikaksi, politiikan ja poliittisen toiminnan määrittelystä. On perusteltua olla huolissaan nuorten vaalikansalaisuudesta, niukasta nuorten kiinnostuksesta vaaleissa vaikuttamiseen<sup>11</sup> mutta se ei kerro koko totuutta nuorten politiikkasuhteesta. Äänestysaktiivisuuden laskun rinnalla on voitu todeta nuorten kansalaistoiminnan, aktivismien, verkostojen ja liikkeiden uusia nousuja sekä laskuja. Euroopassa voi leimahtaa ennakoimattomasti mittavia joukkodemonstraatioita. Marraskuussa 2001 opiskelijat mobilisoituivat Espanjassa joukkomielenosoituksiin hallituksen yliopistolainsäädäntöä vastaan. Seattlen 1999 mielenosoituksista käynnistyi globalisaatiokriittisten mielenosoitusten sarja, jonka demonstraatiota oli myös Euroopassa. WTC -iskuun saakka tämä protestiaalto keräsi yhä suurempia määriä mielenosoittajia. Sitten ne kuihtuivat pois. Seuraava tiivistymä liittyi Irakin sodan vastaisiin protesteihin. Marraskuussa 2002 öljytankkeri Prestige upposi Galician rannikolla ja vahinkojen korjaaminen jäi kansalaisliikkeiden ja järjestöjen harteille. On tendenssi, että nuorten kansalliset mielenilmaukset ja tapahtumat ylittävät usein uutiskynnykset ympäri maailman: *'Riots in France'* (CNN, Nov 2005) tai ranskalaisopiskelijoiden protesti nuorten työmarkkinalakeja vastaan huhtikuussa 2006. Barcelonassa nuoret protestoivat keväällä 2006 ravintoloiden ikärajoja sekä kalliita anniskeluhintoja vastaan. EuroMayDay<sup>12</sup> -verkoston vapputapahtumat Berliinissä ja Tukholmassa olivat poikkeuksellisen mittavat. Helsingissä vastaava tapahtuma johti melko näkyvään yhteiskunnalliseen keskusteluun nuoren sukupolven ehdoista, pätkätyöstä ja perustulosta<sup>13</sup>.

Miten näitä arvioisi? Jollekin luetellut tapahtumat – tai ainakin jotkut niistä – ovat huligaanien riehuntaa. Toisille ne ovat merkkejä jälkimodernin ja globaalien mediayhteiskunnan tiuhaan vaihtuvista protesti-ilmiöistä, joita konventionaalinen ja institutionalisoitunut poliittinen teoria ei mitenkään osaa ymmärtää. Suomen Nuorisoyhteistyö Allianssi ry. antoi julkilausuman 10.5.2006 Helsingin vapun tapahtumista. Allianssi ry. ”pitää näin valitettavana vappuyön tapahtumia VR:n makasiineilla ja mielenosoitusten yhteydessä. Tapahtuneen ansiosta marginaalinen joukko nuoria tuli leimanneeksi yleisesti suomalaista nuorisoa. Erityisesti tästä kärsivät yhteiskunnallisesti aktiiviset nuoret, jotka uskaltavat tuoda mielipiteitään julki laillisin keinoin. Tapahtunut ei kuitenkaan heijasta nuorison yleistä tilaa, joskin antaa omassa kontekstissaan osviittaa myös siitä, että ongelmiakin on. Asia on vakava, mutta samalla on suhtauduttava järkevästi myös tapahtuneen laajuuteen ja pidettävä huolta siitä, että viranomaisien, päättäjien tai tiedotusvälineiden reaktioissa ei tapahdu ylilyöntejä”<sup>14</sup>. Allianssilaiset tuntuivat asettuvan sille kannalle että katu-osallistumisen uudet ja suomalaisittain rajutkin muodot nakertavat edustuksellisen demokratian toimintamahdollisuuksia ja legitimizeettiä.

Toisaalla on (suomalaisia) nuorisotutkijoita jotka pitävät mainittuja mielenosoituksia merkinä, signaaleina, oireina nuorten yleisestä yhteiskunnallisesta tilanteesta. Sillä saralla on viehättäviä käsitteitä kaiken ymmärtämiseksi tarjolla. Yhteiskunnallisten liikkeiden tutkimuskir-

<sup>11</sup> . Suomessa vuonna 1979 nuorten äänestysprosentti eduskuntavaaleissa oli 75, vuonna 1999 53 %, vuonna 2003 54 %. Vuoden 2000 kunnallisvaaleissa, Helsingissä (alle 28 vuotiaat) prosentti oli 41, vuoden 2004 vaaleissa 46 %. Lasse Siuralan mukaan tämä on yleiseurooppalainen tendenssi (Siurala, Lasse: Kymmenen kysymystä nuortenpoliittisesta osallistumisesta. Nuorisotyö 3/2004, 18.)

<sup>12</sup> . Kahdenkymmenen eurooppalaisen kaupungin karnevalistinen vappudemonstraatio <http://www.euromayday.org/> <accessed 16.10.2006>

<sup>13</sup> . Katso Hoikkala, Tommi & Mikko Salasuo (toim.): Prekaariaruoska? Portfoliopolvi, perustulo ja kansalais-toiminta. [www.nuorisotutkimusseura.fi/prekaariaruoska.pdf](http://www.nuorisotutkimusseura.fi/prekaariaruoska.pdf) (2006)

<sup>14</sup> . [http://www.alli.fi/sivu.php?artikkeli\\_id=1714](http://www.alli.fi/sivu.php?artikkeli_id=1714) <accessed 16.10.2006>

jallisuuden klassinen käsitteistö (”liike”, ”vaiheet”, ”hulluuden hetket”, ”rakastuminen”) ovat saaneet rinnalleen ”verkostot” ”protestiaallot”, ”aaltojen kasaantumiset”, ”projektit”, ”amebat”, ”palaset”, ”sirpaleet”, ”identiteettien stilisoinnit”. Enää puuttuu nuorisososiologian aika-laistulkki, joka yrittäisi (epätoivoisestikin, mediajulkisuudessa, tietty) ymmärtää mielenosoitusten leimahduksia *välkkyvä ledivalo* -metaforan avulla. Nuorten nopeita aktioita syttyy ja sammuu uuteen urbaaniin poliittiseen tilaan – jota luonnehtii keskuksen puuttuminen – internetistä kaduille ja toreille aikuisille ja aikuismielisille käsittämättömällä sykkeellä.

Vakavasti puhuen taustalla on sukupolviliikkeiden ero. Aikaisemmissa historian vaiheissa Euroopassa 1960-, 1970- ja 1980 -luvuilla nuorten yhteiskunnalliset liikkeet kanavoituivat kollektiivisiin puolue muodostumiin tavalla tai toisella. Nykysukupolven, portfoliopolven järjestökiinnittymiset ovat aiempaa yksilöllisemmät, kollektiivisuus ja yhteinen toiminta merkitsevät 2000-luvulla eri asiaa kuin 1970-luvulla. Nykyisten yhteiskuntien eläjilleen tarjoamat yhteisöllisyyden muodot, yhteisökudokset ovat monilta osin erilaisia kuin esimerkiksi 1970-luvun vastaavat asiat<sup>15</sup>. Tämä seikka näkyy nykynuorten politiikkasuhteissa. Robert Putnamin Yhdysvaltoja koskeva tiivistys ei kuitenkaan päde sellaisenaan Eurooppaan ja Suomeen. Putnam sanoo<sup>16</sup> että sosiaalinen luottamus ja kansalaistoiminta ovat romahtaneet Yhdysvalloissa 1900-luvun lopulla<sup>17</sup>.

Internet muodostaa yhden nuorten politiikan uusista foorumeista. Tunnetusti nuoret ovat digitaalisen yhteisöllisyyden käyttövoima. Nettiadressit ovat suosittuja nykypäivän kannanoton tapoja. Euroviisuvoittaja Lordin fanit suuttuivat taannoin kun Aller-kustantamon juorulehti *Seitsemän päivää* julkaisi kannessaan kuvan maskittomasta laulaja Tomi Puutaansuusta. Lehti toimi näin levikin ja rahan kiilto silmissään, vaikka laulaja oli vedonnut tiedotusvälineisiin että hänen maskitonta naamaansa ei näytettäisi julkisuudessa. Kolmessa päivässä Seiskan boikotointia vaativa nettiaddressi keräsi yli 200 000 allekirjoitusta. Monet lehden ilmoittajista pelästyivät ja yhtyivät vaatimusten kuuroon. Lehti taipui nopeasti anteeksipyyntöön<sup>18</sup>. Tämä on erinomainen esimerkki digidemokratian toimintalogiikasta, myöhäismodernin civic virtuen, kansalaishyveen ilmenemismuodosta. Digidemokratia toimii myös EU:n tasolla, www.oneseat.net on keräsi yli miljoona allekirjoitusta adressiin jossa vaadittiin että europarlamentti kokoontuisi vain yhdessä kaupungissa, Brysselissä. 200 miljoonaa euroa per vuosi säästyisi jos Brysselin ja Strasbourgin välinen logistinen ralli järkevöitettäisiin.

## Mitä on tehtävä?

Ehkä ei ole järkevää asettaa vastakkain nuorten poliittisen toiminnan eri muotoja, vanhan mallista äänestyskansalaisuutta ja uuden tyyppistä toimintaa. Puhumattakaan konventionaalista nuorten yhteiskunnallisesta toiminnasta, jota suomalaisittain voidaan kutsua Allianssi-segmentiksi (vrt. Allianssin julkilausuman itsemäärittely: *yhteiskunnallisesti aktiiviset nuoret, jotka uskaltavat tuoda mielipiteitään julki laillisin keinoin*) ja eurooppalaisittain Youth Forum

<sup>15</sup> . Katso esimerkiksi Salasuo, Mikko: Atomisoitunut sukupolvi. Pääkaupunkiseudun nuorisokulttuurinen maisema ja nuorisotyön haasteita 2000-luvun alussa. Helsingin kaupungin tietokeskus 6 (2006).

<sup>16</sup> . Putnam, Robert: *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster 2000.

<sup>17</sup> . Pippa Norrisin tiivistys osuu paremmin “(p)olitical participation has undergone a significant transformation – from the involvement of interest groups to new social movements, from conventional reportaires to protest politics, and from state orientation to a multiplicity of target agencies, both non-profit and private”. Norris, Pippa: *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*. New York: Cambridge University Press (2002)

<sup>18</sup> . Rantanen, Miska: Digidemokratian uudet tuulet. Nettiadresseilla vaaditaan lisää sairaanhoitajia ja kantapaloja pois leipäpusseista. Helsingin Sanomat 18.6.2006, D3

-segmentistä. Sama koskee kaikkia kekseliäitä osallisuushankkeita, joita on leegio ja joissa kansalaishyveitä istutetaan usein neuvokkaastikin nuorten mentaliteettien perustoiksi.

Puolueiden alhainen arvostus nuorten parissa on edustuksellisen demokratian kannalta ongelma, koska näin syntyy kuilu poliittisen eliitin ja nuorten välille. Toteutuessaan tällainen kuilu vaarantaa koko järjestelmän legitimitettiin.

Että nuoret vieroksuvat poliittisia puolueita, ei ole sinänsä mikään nuorisoilmiö. Poliitiikka ei ole sama asia 2000-luvun globaalin Euroopan mediayhteiskunnissa kuin sanotaan 40 vuotta sitten. Puolueet toimivat nykyisin eri tavoin. Nykyisin puolueet ovat supistuneet vaalikoneistoiksi, kansalaisyhteiskunnan pumppufunktio on kadonnut, koska myös yhteisöt ovat muuttaneet toimintatavoiltaan<sup>19</sup>. EU on tuonut mukanaan transnationaalien tason, niin että jäsenmaiden kansallisten parlamenttien pelivarat omine politiikkojensa suhteen ovat huveta<sup>20</sup>. Puolueet eivät voi enää tukeutua yhteisöjen kansalaiskeskusteluun ja myös päinvastoin, kansalaiset eivät voi tukeutua puolueisiin kuten tekstini alussa pohdiskelin. Kansalaiskeskustelujen dynamiikka on muuttunut journalismin viihteellistymisen ja internetin myötä.

Kyse on uudesta julkisuusrakenteesta, jossa mediavaikuttaminen nousee puolueille keskeiseksi. Näin olemme keskellä mielikuvien politiikkaa, puolueet taistelevat näkyvyyden saamisesta tiedotusjulkisuuden eri foorumeilla, myös netissä. Mikään nyky puolue ei voi saada menestystä vaaleissa ilman ammattitaitoista markkinointistrategiaa, siis ilman puolueen aatteen ja siihen perustuvan poliittisen linjan tuotteistusta. Kontakti äänestäjiin luodaan ensi sijassa erilaisilla mediavälitteisillä foorumeilla, mikä korostaa laajalevikkisten tiedotus- ja keskustelukanavien merkitystä. Nämä prosessit myös muokkaavat sisältöjä, politiikka viihteellistyy. Myöhäismodernit tunnekulttuurit ovat läsnä – kohut, skandaalit, kiihkoilut nousevat määrittämään politiikan agendoja. Näin poliittinen kansalaisuus ja kuluttajakansalaisuus sekoittuvat kiintoisaksi hybridiksi.

Puolueet ja niihin liittyvä poliittinen järjestelmä voivat olla kiinnostavia asioita nuorten mediakuluttajien – pitäisikö käyttää termiä mediakansalaisten – kannalta jos ja kun ne taipuvat populaarikulttuurisiksi ilmiöiksi. Jos vaaleissa on henkilöiden välistä dramatiikkaa ja lööppijulkisuuteen asettuvaa imua, se kiinnostaa laaja-alaisesti monenlaisia nuoria ja muita nuorekkaita äänestäjiä. Poliitiikka sinänsä on nuoria kohtuullisesti kiinnostava teema.

Sofia Laine briefasi<sup>21</sup> kirjoittajaa: *Nuoret (18–33 v.) suhtautuvat itse positiivisemmin politiikkaan kuin miten ajattelevat muiden suhtautuvan politiikkaan. On nurinkurista että julkisessa keskustelussa korostetaan nuorten poliittista passiivisuutta. Siksi kielteisyyden korostaminen olisi syytä lopettaa ja jatkossa korostaa sitä, että asennetasolla on poliittisen osallistumisen potentiaalia.* (Grönlund ym. 2005)<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> . Delanty, Gerard: Communitarianism and Citizenship. In Isin, Engin I and Bryan S. Turner (eds.): Handbook of Citizenship Studies. Wiltshire: Sage 2002, 159–174.

<sup>20</sup> . Tässä katsannossa EU:n ongelma on sen heiveröinen resonanssipinta kansalaisyhteiskuntaan. Professor Peter A. Kraus (Humboldt-Universität zu Berlin/Goethe Universität Frankfurt) discussed at 4th Annual Conference of Finnish Youth Research Society "Young Citizens, Professional Power and Responsibility of Youth Research" held in Gustavelund, Tuusula, November 2.–4th.2005 about the "current crisis of the EU" by stating that the crisis is two fold: "crisis of political representation" and "crisis of political identity".

<sup>21</sup> . Sähköpostiviesti 13.10.2006.

<sup>22</sup> Viite lienee tämä: Grönlund, Kimmo & Paloheimo, Heikki & Wass, Hanna: Äänestysosallistuminen. Teoksessa Paloheimo, Heikki (toim.): Vaalit ja demokratia Suomessa. Juva: WSOY (2005).

Voisin lisätä<sup>23</sup>: sitä paitsi myös äänestyskansalaisuus voi toimia kuten edellä heittämäni ledi-valo -metafora. Sopivassa yhteiskunnallisessa ja kulttuurisessa tilanteessa voi leimahdus tapahtua (nuorten) äänestyskopeissakin. Suomessa presidentinvaaleihin osallistuminen on vilkkaampaa kuin osallistuminen muihin vaaleihin. On myös hyviä perusteita äänioikeuden ikärajan laskemiselle 16 vuoteen. Suomessa tätä puuhataan kuntavaaleihin, mutta miksi samaa keskustelua ei voisi ulottaa valtakunnallisiin vaaleihin?

Edellä keskustelin kuluttajakansalaisuuksista suhteessa mediapolitiikkaan. Kuluttajakansalaisuus on kytköksessä kuitenkin myös eettisen kulutuksen ja kestäväen kehityksen teemoihin. Kulutusvalinnoillaan ihmiset kommentoivat globaalia taloudellista järjestystä ja sweat shoppien huonoja käytäntöjä. Piintyneimmänkin behavioristisen suuntauksen politologin tulisi nähdä, että politiikka on läsnä kun nuoret boikotoivat milloin mitäkin epäeettisen tuotantoketjun läpi tuotettua tavaraa. Ruuan ja syömisen poliittisuus on ilmeinen seikka. Voidaan puhua elämänpolitiikasta<sup>24</sup>. On miltei klisee puhua tällaisessa yhteydessä reilusta kaupasta, mutta mainitsemtakaan sitä ei voi olla. Markkinoille on syntynyt kokonainen genre eettisesti virityneitä tuotteita ja tuoteperheitä, joita erityisesti nuoret suosivat. On ekologisia kasseja sekä vaatteita, jopa voidaan asettaa kysymys eettisistä farkuista ja reilusta matkailuista (vapaaehtoinen matkaverro).

Tietysti kuluttamisen poliittisuutta voi epäillä. Eihän maailmaa voi parantaa yksin ostamalla. Tarvitaan instituutioissa toimimista, tarvitaan talouspolitiikkaa, tarvitaan valtioiden välisiä sopimuksia. Tämä tarkoittaa tylsää vääntöä, tylsää politiikkaa, tylsää kokouskansalaisuutta. Mutta se on välttämätöntä rakenteiden muuttamiseksi. Tähän nuorisjärjestöt ovat omiaan sosiaalistaessaan toiminnoissaan nuoria päättäjiä. Silti teema – vaikuttaminen ostamalla - on polttavan tärkeä, koska se johtaa kestäväen kehityksen näkökulmaan. Tärkeä se myös siksi että sen kautta voimme mieltää kulutuksen ja kansalaisuuden suhteessa toisiinsa – arjen valinnoilla on etiikkansa ja kullakin meillä vastuumme ylettömän kuluttamisen seurauksista.

Teema voi johtaa ajattelemaan myös nykykehityksen kestävättömyyttä. Samalla kytken kuluttajakansalaisuuden globaaliin kansalaisuuteen. Maailma tila 2006 -raportti<sup>25</sup> kuvaa nykymaisemaa jossa Intia ja Kiina alkavat olla globaaleja mahtivaltioita. Niihin kehittyy yhä kasvava kuluttava keskiluokka, joka totumuksiltaan muistuttaa länsimaiden lajikumppaneiden elämää. Tämä yhtälö on mahdoton. Kasvun rajat tulevat vastaan. Tämä viritteekin kiintoisan kysymyksen, kenellä oikein on oikeus länsimaiseen *yltäkylläisyysyhteiskuntaan*, millä oikeudella voimme Euroopassa evätä kiinalaisen talonpojan lapselta jääkaapin, viihde-elektroniikan

<sup>23</sup> . Myös Anu Gretschel muistutti minua faktalla (sähköpostiviesti 14.10.2006): Nuorten halu toimia kunnan asioissa vaihteli asiasta riippuen kaikkien nuorten osalta 22 % – 54 %:iin, kun se vaikuttajaryhmissä olevien nuorten osalta vaihteli 28 % – 89 %:iin (ks. erillinen kopioitu kaavio) (Paakkunainen & Myllyniemi 2004). Huomioitavaa on, että osallistavien menetelmien kohteeksi joutuneet nuoret (esim. vaikuttajaryhmissä) osoittavat huomattavasti enemmän kiinnostusta kunnassa vaikuttamiseen ja toimimiseen; vastuun kantamiseen ja sitoutumiseen muutenkin kuin kuluttajana, kuin perusnuoret.

<sup>24</sup> . Termi on lainattu Anthony Giddensiltä, vaikka hän ei alkuperäistekstissä puhu kuluttajakansalaisuudesta mitään. Mutta termi voidaan hyvin liittää politiikkakeskusteluihin. Katso Giddens, Anthony: *Modernity and Self-Identity. Self and Society in the Late Modern Age*. Cornwall: Polity Press. 1991. Katso myös Hoikkala, Tommi & J.P. Roos (toim.): *2000-luvun elämä. Sosiologisia teorioita vuosituhannen vaihteesta*. Tampere: Gaudeamus (2000).

<sup>25</sup> . Worldwatch Institute: *State of the World 2006: Special Focus: China and India*. <http://www.worldwatch.org/node/3866> <accessed 17.6.2006>

ja auton. Pohjoisten alueiden kehitystarina ei ole yleistettävissä maailmanlaajuiseksi, globaali yltäkylläisyysyhteiskunta on mahdottomuus. Mitä muuta tämä voi tarkoittaa kuin resurssien oikeudenmukaisempaa jakoa maailman mitassa?

Yksi vastaus on: pitää pohtia YK:n roolia globaalien hallinnan välineenä, pitää toimia paikallisesti, globalisti ja globaalisti. Idealismille on toimintatilaa ja tilausta. Peace One Day, ex-näyttelijä Jeremy Gilley'n dokumentti (BBC 2004)<sup>26</sup> on hersyvä kertomus siitä miten asiaansa uskova toimijaväsääjä ("fool or visionary") yrittää saada aikaan jokavuotisen maailmanlaajuisen tulitaukopäivän.

### **Lopuksi: miten vähän tai ei juuri lainkaan osallistuvien osallistumista ja vaikuttamista voitaisiin lisätä**

Asian periaatteellisen ulottuvuuden muotoilen seuraavasti. Ei voi olla poliittinen kansalainen jos sosiaalisen ja taloudellisen kansalaisuuden ehdot eivät ole täyttyneet. Syrjäytetyt ihmiset eivät äänestä, koska heiltä puuttuu kuulumisen ja luottamuksen kokemus sekä emotionaalinen perusta. Alistetut, köyhät ja sekundaarisen aseman eläjät on vaikea aktivoida toimintoihin. Oma teemansa on tietysti se, että ksenofobialla voidaan koota marginaalin ääniä. Osallistuminen virittää kysymyksen täysivaltaisuudesta, jäsenyyden täysistä ehdoista. Voiko olla jonkin yhteisön täysivaltainen jäsen jos on asemaltaan sekundaarinen? Ei riitä että nuoret sosiaalistetaan toimijoiksi, kasvatetaan myöhäismodernin eurooppalaisen civic virtuen omaksujiksi, digidemokratian väsääjiksi ja että heille tarjotaan osallistumisen puitteet. Nuoret tarvitsevat tilan, paikan ja kunnollisen yhteiskunnallisen aseman ja niitä vastaavat oikeudet, mutta myös johonkin kuulumisen emotionaalisen kytköksen. Vielä terävämmin asia koskee maahanmuuttajia. Riittääkö maahanmuuttajanuoren formaali jäsenyys hyvinvointivaltiossa kansalaisena toimimisen pontimeksi? Siis että hän pääsee koulutuksen piiriin, oppii suomen kieltä ja saa ehkä jopa töitä. Ei ehkä, jos emotionaalisen integraation ja hyvinvoinnin informaaliset ulottuvuudet eivät ole kunnossa<sup>27</sup>. Tämä tarkoittaa rasismi-kysymystä.

Anu Gretschel briefasi samansuuntaisesti kirjoittamalla sähköpostiinsa<sup>28</sup> näin:

*Itse pidän paljon tärkeämpänä "nuorten" saamista mukaan lähellä olevan ympäristön ja humanin ylläpitoon itse toimien: "Monipuolinen vuorovaikutus kaiken lähellä olevan humanin ja materiaalisien kanssa tekee lapsesta ja nuoresta pätevän, toivotun, tarpeellisen ja vastuutakantavan kanssaeläjän – hänen itsensäkin mielestä. Lapsi ja nuori kasvavat osaksi yhteisöä ja ympäristöä, eikä sen ulkopuolelle – vain sitä kuluttamaan. (Gretschelin osallisuuden määritelmä, 2006.)"*

Anu Gretschel heittää mietittäväksi samassa viestissään, että pulma ei välttämättä ole nuorten osallistumishalukkuudessa vaan jäyhässä aikuisten johtamassa hallintokulttuurissa:

*Oman kokemukseni mukaan linja-autonpysäkin penkillä kesän nuokkuneet äänettömät ja kädetön nuoret ("nuorisotalokin oli kiinni") kiinnostuivat nuorisotalon remppaamisesta ja rakentamaan grillikatoksen uimarannalle (kuorivat jopa tukit itse) kun heitä innostettiin ja aktivoitiin kädestä pitäen luovilla menetelmillä. Innostaminen, aktivointi ja hankkeiden raken-*

<sup>26</sup> . Yle TV2 18.10.2006. Katso: <http://www.bbc.co.uk/bbcfour/documentaries/storyville/peace-one-day.shtml> <accessed 18.10.2006>

<sup>27</sup> . Kiitän Leena Suurpäästä tästä muistutuksesta ja muotoiluista.

<sup>28</sup> . Sähköposti kirjoittajalle 14.10.2006

*taminen vaan vei kuntaorganisaation nuoriso- ja liikunta- sekä rakennustoimet hengähdystilaan: vei voimat ja resurssit ja kun seuraava kesä tuli, niin nuoret kysyivät, että mitäs nyt rakennetaan ja kukaan ei enää vastannut (väitöskirjan yksi case Gretschel 2002.)*

Tässä aivan loppuun tulisi kirjoittaa digidemokratiasta. Teema vilahteli pitkin tekstin matkaa. Nyt olisi lopettavan hyperbolan paikka. Mutta aika loppui, tila loppui. Ajatus kuitenkin elää seuraavassa kysymyksessä: miksi ei kunnolla ja kaikella vakavuudella paneuduttaisi mahdollisuuden organisoida nettiäänestäminen valtakunnallisissa vaaleissa? Ja huomaa, edellä ehdotin äänioikeuden ikäraajaksi 16 vuotta.

Kiitän briefauksesta ja virikkeistä: Anu Gretschel, Sofia Laine, Kari Paakkunainen, Mikko Salasuo ja Leena Suurpää.

Järjestöt vaikuttajina -ajatuspajan (8.11.2006) pohjapaperi

## **Kansalaisjärjestöt vaikuttajina Suomessa**

Kirjoittaja: tutkija Tuomas Ylä-Anttila

Kansalaisjärjestöt voivat edistää demokratiaa ainakin kuudella eri tavalla: (1) luomalla sosiaalista pääomaa ja lisäämällä yhteiskunnallista luottamusta, (2) opettamalla kansalaisille osallistumistapoja ja -taitoja, (3) osallistumalla julkiseen keskusteluun, (4) vahtimalla vallanpitäjiä, (5) edustamalla kansalaisia suhteessa hallintoon ja (6) osallistamalla kansalaisia suoraan päätöksentekoon<sup>29</sup>.

Tässä tekstissä tarkastelen näitä erilaisia tapoja, pohdin miten ne ovat toteutuneet Suomessa ja miten järjestökentän sekä ympäröivän yhteiskunnan viimeaikaiset muutokset ovat vaikuttaneet niiden toteutumiseen tulevaisuudessa. Lopuksi esitän muutamia kysymyksiä koskien järjestöjen ja demokratian tulevia haasteita Suomessa.

### **1. Järjestöt ja yleistetty luottamus sekä yhteiskunnallinen integraatio**

Kansalaisjärjestöt ovat keskeinen modernin yhteiskunnan välittäjä rakenne. Toimimalla eri elämäntilanteisiin liittyvissä järjestöissä ja sosiaalisissa liikkeissä yksilöt voivat kiinnittyä yhteiskuntaan ja osallistua sen kehityksen ohjaamiseen. Viimeaikaisessa yhteiskuntatieteellisessä keskustelussa tällaisia yhteyksiä on kuvattu sosiaalisen pääoman käsitteellä. Näkyvimpiin keskustelijoihin kuuluva Robert Putnam pitää järjestöjen kautta toteutuvaa yhteiskunnallista integraatiota itseisarvona. Paitsi itsessään arvokasta, tiivis järjestöjäsenyyksistä koostuva sosiaalisen pääoman verkosto on Putnamin mukaan tärkeä demokratian kannalta, koska se lisää yleisesti yhteiskunnassa tunnetun luottamuksen ja vastavuoroisuuden määrää. Tämä puolestaan lisää luottamusta poliittisiin instituutioihin sekä ihmisten halua toimia yhteisten asioiden hyväksi.

Yleistetyn luottamuksen taso Suomessa, muiden Pohjoismaiden ohella, on kansainvälisten vertailututkimusten mukaan korkea. Samoin on yhteiskunnallisia instituutioita kohtaan tunnetun luottamuksen laita.<sup>30</sup> Jos teoria järjestöjäsenyyksien luottamusta lisäävästä vaikutuksesta pitää paikkansa, syitä tähän voidaan hakea Suomen poliittisesta historiasta.

Prosessi, jonka myötä Suomi kansakuntana syntyi, eteni pitkälti siten, että poliittiset eliitit mobilisoivat kansaa tuekseen nimenomaan kansalaisjärjestöjen kautta. Nuorisoseurat, raittiusseurat, vapaapalokunnat ja myös työväenyhdistykset sekä hoitivat niille asetettuja konkreettisia tehtäviä, että toimivat kansallisen integraation luomisen välineinä. Paitsi aatteellisesti, järjestöt kytkettiin kansallisvaltioon myös rakenteellisesti, luomalla niille vahvoihin valtakunnallisiin keskusjärjestöihin kiinnittyvät hierarkkiset rakenteet.<sup>31</sup>

Järjestöt vakiintuivat suomalaisen yhdessä toimimisen tavaksi, ja tapa pitää edelleen pintansa. Samaan aikaan kun Yhdysvalloissa tutkijat Putnamin johdolla surevat järjestöjen määrän las-

<sup>29</sup> Tämä jaottelu on muokattu Archon Fungin esityksestä artikkelissa *Associations and Democracy: Between Theories, Hopes, and Realities. Annual Review of Sociology*, Vol. 29, (2003): 515–39.

<sup>30</sup> Borg, S (2005): *Kansalaisena Suomessa. Kansalaisvaikuttaminen ja European Social Survey 2002*. Helsinki: Oikeusministeriön julkaisu 2005/3.

<sup>31</sup> Alapuro, R. & Stenius, H. (1987): *Kansanliikkeet loivat kansakunnan*. Teoksessa Alapuro, R. & Liikanen, I. & Smeds, K. & Stenius, H. (toim.): *Kansa liikkeessä*. Kirjayhtymä, Helsinki. 7–52.

kua, Suomessa yhdistysten määrä lisääntyy jatkuvasti: 1990-luvulla yhdistyksiä perustettiin enemmän kuin millään aiemmalla vuosikymmenellä. Samoin on yksittäisten kansalaisten järjestöjäsenyyksien laita. Niiden suomalaisten osuus, jotka eivät kuulu yhteenkään yhdistykseen on laskenut tasaisesti 1970-luvun alun 38 prosentista 17 prosenttiin vuonna 2000<sup>32</sup>.

Sisällöllisesti järjestökenttä on kuitenkin kokenut valtavan muutoksen. Kansallisen projektin tueksi 1800–1900-luvun taitteessa luodut järjestöverkostot eriytyivät vuosikymmenten kuluessa vahvoiksi puoluesidonnaisiksi järjestökulttuureiksi: maalaisliittolais-keskustalaiseksi, sosiaalidemokraattiseksi, kansandemokraattiseksi ja kokoomuslaiseksi. Tämä asetelma piti pintansa pitkälle 1970-luvulle, mutta romahti 1980-luvulla. Vielä 70-luvulla uusista yhdistyksistä poliittisia oli joka neljäs, 90-luvulla enää joka kolmaskymmenes. Uudet yhdistykset ovat tyypillisesti urheilu- kulttuuri- tai muita vapaa-ajan harrastuksiin liittyviä, jäsenten henkilökohtaiseen kehitykseen ja yhdessäoloon pikemminkin kuin poliittiseen toimintaan suuntautuneita. Ne eivät ole organisoituneet valtakunnallisiksi keskusjärjestöiksi kuten vanhemmat järjestöt, vaan toimivat huomattavasti hajanaisemmin.

Kansalaisten keskinäisiä verkostoja ja sen myötä myös abstraktia luottamusta luovana rakenteena Suomalainen yhdistyslaitos voi siis edelleen hyvin. Sen sijaan järjestöjen konkreettiset mahdollisuudet edustaa kansalaisia suhteessa hallintoon (osa 4 alla) saattavat vähetä järjestökentän epäpolitisoitumisen ja hajaantumisen seurauksena.

## 2. Järjestöt kansalaisuuden kouluina

Järjestöissä toimiminen voi myös opettaa kansalaisille demokratian kannalta tärkeitä hyveitä ja taitoja. Toisia kansalaisia sekä hallinnon instituutioita kohtaan tunnetun luottamuksen luomisen lisäksi kokemukset järjestöissä toimimisesta voivat saada yksilöt huomaamaan, että heillä on mahdollisuuksia vaikuttaa yhteiskunnallisiin asioihin ja näin lisätä heidän pyrkimystään tällaiseen vaikuttamiseen.

Näiden kansalaishyveiden lisäksi järjestöissä toimiminen voi kehittää kaikenlaisen poliittisen toiminnan kannalta välttämättömiä taitoja: puhe- kirjoitus- ja neuvottelutaitoja sekä erilaisten organisaatioiden rakentamiseen ja käynnissä pitämiseen tarvittavia käytännön taitoja – joista sivumennen sanoen lienee hyötyä myös nykyaikaisessa työelämässä.

Järjestöjen roolia kansalaisuuden kouluina havainnollistaa se yksinkertainen tosiseikka, että harva ammattipoliitikko on pääsyt nykyiselle paikalleen ilman minkäänlaista järjestötaustaa. Kiinnostuksen heräämisen ja taitojen opettelun lisäksi järjestötoiminta kasvattaa myös henkilökohtaisessa portfolioissa näkyvää muodollisempaa pätevyyttä sekä poliittisiin tehtäviin nousun edellyttämiä henkilökohtaisia sosiaalisia verkostoja.

Voidaan olettaa, että parhaiten kansalaisuuden kouluina toimivat sellaiset järjestöt, jotka ovat sisäisiltä toimintatavoiltaan demokraattisia. Prosesseista, joissa kansalaishyveiden ja -taitojen oppiminen tapahtuu, samoin kuin suomalaisten järjestöjen sisäisestä demokraattisuudesta ja niiden kapasiteetista toimia tällaisen oppimisen kanavina kaivattaisiin kuitenkin lisää tutkimustietoa.

<sup>32</sup> Siisiäinen, M (2002): Yhdistysten nykytila ja kehityksen suunnat. Teoksessa Riikonen & Siisiäinen (toim.): *Yhdistystoiminnan uusjako*. Helsinki: Opintotoiminnan keskusliitto.

Yllä käsitelty kansallinen projekti, joka tuloksena suomalainen järjestökenttä syntyi, sisälsi myös piirteitä, jotka voivat edelleen haitata aktiivisen kansalaisen roolin toteutumista. Projekti oli voimakkaasti eliittien ohjaama, ja siinä kansalainen näyttäytyi ylhäältä päin tulevan valistuksen kohteena pikemminkin kuin aktiivisena osallistujana ja kriittisenä keskustelijana.<sup>33</sup> Tällaisen kansalaisuuskäsityksen voidaan ajatella näkyvän nykysuomen poliittisessa kulttuurissa siten, että korkea sosiaalisen pääoman ja luottamuksen taso ei välttämättä aina näy kansalaisten aktiivisena, kriittisenä osallistumisena poliittisten kysymysten esille tuomiseen ja niiden ratkaisemiseen.

### 3. Järjestöt julkisen keskustelun areenoina

Demokratiassa poliittisen päätöksenteon agenda asetetaan julkisessa keskustelussa. Kansalaisjärjestöjen verkostot ovat tärkeitä tällaisen keskustelun areenoita – kokoukset, keskustelutilaisuudet, sähköpostilistat ja julkaisujen tuottaminen kuuluvat keskeisenä osana järjestöjen toimintaan. Paitsi että järjestöt voivat sisäisissä ja keskinäisissä keskusteluissaan tuoda esiin poliittisia kysymyksiä ja hahmotella niihin ratkaisuja, ne voivat myös projisoida näissä keskusteluissa esiin tulleita asioita laajempaan julkiseen keskusteluun, jonka tavoitteena on vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon sekä muiden yhteiskunnan toimijoiden (yksilöiden, yritysten jne.) tekemiin päätöksiin. Järjestöt voivat näin tuottaa tietoa päätöksenteon tueksi tuomalla esiin kansalaisten ongelmia ja toiveita ja artikuloimalla niitä poliittisen järjestelmän ymmärtämälle kielelle.

Järjestöjen olemassaolo sinänsä ei kuitenkaan takaa elävää julkista keskustelua. Julkisen keskustelun aloitteita tuottavat erityisesti sellaiset järjestöt, jotka voivat saavuttaa tavoitteitaan julkisella toiminnalla. Suomessa viime vuosikymmeninä yleistyneet yksilöiden itsensä kehittämiseen tähtäävät, harrastusten yms. ympärille muodostuvat järjestöt eivät välttämättä lisää julkista keskustelua tai paranna sen laatua.

Lisäksi samanlaiset järjestömuodot eivät välttämättä sovellu sekä laajojen kansalaispiirien näkemysten kokoamiseen että niiden tuomiseen laajempaan poliittiseen julkisuuteen. Ensin mainittua tehtävää toteuttavat parhaiten laajojen joukkojen jäsenyyksiin ja tiheään kasvokkaiseen vuorovaikutukseen perustuvat järjestöt. Jälkimmäistä tehtävää taas näyttäisivät hoitavan tehokkaimmin sellaiset elegantisti poliittisen järjestelmän ymmärtämällä kielellä argumentoivat asiantuntijajärjestöt, joissa jäsenten roolina on lähinnä ammattimaisten asianhoitajien toiminnan rahoittaminen.

Tällaisten ammattimaisten julkisuuteen orientoituneiden järjestöjen merkityksen voidaan arvella lisääntyvän mikäli suurten joukkojen jäsenyyksiin perustuvien, puoluepoliittiseen järjestelmään kiinnittyneiden järjestöjen merkitys yhä vähenee.

### 4. Järjestöt vallan vahtikoirina

Epädemokraattisten hallintakäytäntöjen paljastajina ja vastustajina järjestöjen rooli on erityisen tärkeä kehittymättömissä demokratioissa. Tätä tehtävää tehokkaimmin toteuttavat usein järjestöt ja yhteiskunnalliset liikkeet, joiden toimintatavat ovat hyvinkin radikaaleja – epädemokraattiset hallintorakenteet harvoin kaatuvat pelkällä neuvottelulla.

<sup>33</sup> Stenius, H. (2003): *Kansalainen*. Teoksessa Hyvärinen & Kurunmäki & Palonen & Pulkkinen & Stenius (toim.): *Käsitteet liikkeessä*. Tampere: Vastapaino.

Demokraattinen hallinto ei kuitenkaan ole koskaan valmis, vaan demokratiaa on ajateltava jatkuvasti itseään kehittämään kykenevänä järjestelmänä. Lisäksi demokraattisen järjestelmän on siedettävä sisällään erilaisia käsityksiä siitä, mitä demokratia itse asiassa on ja luotava edellytyksiä jatkuvalle keskustelulle järjestelmän itsensä toimivuudesta. Jotkut toimijat voivat myös esittää poliittisia aloitteita, jotka toisten mielestä eivät ole demokratian periaatteiden mukaisia, ja tällaiset aloitteet on voitava nostaa julkisen keskustelun kohteiksi. Esimerkkinä mainittakoon terrorismin vastaisen sodan nimissä tehdyt poliittiset toimenpiteet, jotka monien kansalaisjärjestöjen mukaan loukkaavat myös demokraattisten länsimaiden kansalaisten demokraattisia oikeuksia.

Suomalaisellakaan demokratialla ei ole varaa olla niin omahyväinen, että se väheksyisi vallan vahtikoirina toimivia liikkeitä, silloinkaan kun ne eivät organisoidu Suomessa tyypilliseen kansalaisjärjestömuotoon. Silloinkin kun demokratiaa eivät uhkaa kotimaiset toimijat, nykyisen globaalin hallinnan muotojen epädemokraattisuus vaatii päätöksenteon demokraattisuuden tarkkailua myös Suomessa. Tämä siksi, että ylikansallisten elimien päätökset sitovat kansallisten päättäjimmme käsiä monissa tilanteissa. Vanhan hokeman mukaan edes ylikansallisen hallinnan instituutioista kehittynein, Euroopan Unioni, ei ole riittävän demokraattinen läpäistäkseen itse omia jäsenyyskriteereitään – muista globaalin hallinnan instituutioista puhumattakaan.

## **5. Järjestöt kansalaisten edustajina suhteessa hallintoon**

Järjestöt voivat tuoda kansalaisten mielipiteitä päättäjien tietoon tehokkaammin ja yksityiskohtaisemmin kuin äänestämisen kaltaiset poliittisen osallistumisen muodot. Periaatteessa järjestöt voivat myös tasa-arvoistaa osallistumismahdollisuuksia: heikommassa asemassa olevat yksilöt voivat saada äänensä kuuluviin liittymällä yhteen järjestöiksi.

Käytännössä järjestöjen tasa-arvoistava vaikutus ei välttämättä aina toteudu. Rahallisesti, tiedollisesti ja taidollisesti sekä sosiaalisilta suhteiltaan etulyöntiasemassa olevat ryhmät ovat usein samoja, jotka myös organisoituvat tehokkaimmin järjestöiksi ajamaan asioitaan. Selkeimmin tämä järjestöedustuksen epätasa-arvoisuus toteutuu intressiryhmäpluralismin ajatukseen perustuvissa poliittisissa järjestelmissä, kuten Yhdysvalloissa. Tällaisissa järjestelmissä järjestöjä ei juurikaan tueta julkisista varoista ja työntekijäjärjestöt ovat tyypillisesti varsin heikkoja. Tämän seurauksena taloudellisilta resursseiltaan ylivoimaisten yritysmaailman lobbausorganisaatioiden valta muodostuu vahvaksi. Myös EU:n lobbausverkostoissa on tällaisia piirteitä.

Suomen kaltaisissa korporatiivisissa järjestelmissä yritysmaailman järjestöjen lisäksi vahvassa asemassa ovat myös ammattiyhdistysliikkeen järjestöt. Kolmikantamallin voidaan ajatella vaikuttaneen siihen, että työntekijöiden asema Suomessa on ollut parempi kuin sellaisissa järjestelmissä, joissa yritysmaailman järjestöt ovat työntekijäjärjestöjä selkeästi vahvempia vaikuttajia. Suomen mallin haasteena puolestaan on se, miten löytää sopiva valtatasapaino parlamentaarisen demokratian ja kolmikannan välillä sekä pitää huolta siitä että myös tämän järjestelmän ulkopuolelle jäävien järjestöjen ääntä kuullaan.

Tutkimustieto näyttäisi viittaavan siihen suuntaan, että järjestöjen rooli päätöksenteossa ei itse asiassa ole ollut niin vahva kuin yleinen käsitys Suomesta järjestöjen maana antaisi ymmärtää. Esimerkiksi Uusikylän ja Mattilan tutkimusten mukaan sosiaali- ja terveystieteellisiä päätöksiä vuosina 1968–1995 tehtäessä ammattijärjestöt, sosiaali- ja terveysjärjestöt ja muut kan-

salaisjärjestöt olivat lähinnä tarkkailijan roolissa, voimatta juurikaan vaikuttaa politiikan agendan muotoutumiseen. Valmistelun keskiössä olivat ministeriöt, niiden alaiset virastot ja kuntien keskusjärjestöt<sup>34</sup>.

Päättäjille ja järjestöille tehdyn kyselyn mukaan hallinnon edustajat ovat tyytyväisempiä käytössä oleviin osallistumiskeinoihin (lausuntohankkeet, kuulemiskierrokset jne.) kuin järjestöt itse. Hallinnon edustajat näkevät järjestöjen osallistumisen periaatteessa myönteisenä, mutta eivät näe sillä olevan päätöksentekoon kovinkaan suurta vaikutusta, ja kyseenalaistavat usein järjestöjen roolin kansalaisten edustajana. Järjestöjen itsensä mielestä niillä olisi nykyistä enemmän annettavaa päätöksentekoon, jos mahdollisuuksia vain tarjottaisiin<sup>35</sup>.

Edellä käsitellyn järjestökentän muutoksen, jossa puolueisiin sidonnaiset kansallisen tason järjestökulttuurit ovat korvautuneet hajanaisemmin organisoituneilla harrastusjärjestöillä, voidaan ajatella heikentäneen järjestöjen mahdollisuuksia edustaa eri kansalaisryhmiä suhteessa valtakunnallisiin päätöksentekorakenteisiin. Paluu puolueittain jakaantuneeseen järjestökenttään on silti tuskin mahdollista, eikä monen mielestä toivottavaakaan. Vasemmiston ja oikeiston väliseen jaotteluun perustuvat poliittiset identiteetit määrittelevät ihmisten elämää nykyisin huomattavasti aiempaa vähemmän eikä koko kansalaisyhteiskuntaa läpäisevää tälle vastakkainasettelulle perustuvaa uudelleenpolitisoitumisaaltoa ole näkyvissä. Uudet aktivismin muodot eivät enää perustu laajoihin järjestörakenteisiin.

Poliittisten järjestöjen romahduksen lisäksi toinen järjestökentän keskeinen muutos viime vuosikymmeninä on ollut palveluita tuottavien järjestöjen kasvu. 1990-luvun laman jälkeen niin kutsuttuun kolmanteen sektoriin kohdistettiin valtavasti toiveita niin työllistäjänä kuin rahapulassa olevan valtion palveluntuotannon täydentäjänäkin. Kun hyvinvointivaltion rakennuskaudella 1980-luvulle saakka valtio kehitti uusia hyvinvointipalveluita ja otti hoitaakseen aiemmin järjestöjen vapaaehtoistyönä hoidettuja toimia, 1990-luvulta alkaen valtion tehtäviä on pyritty siirtämään takaisin järjestöjen harteille. Vuonna 2000 järjestöissä työskenteli 11 % sosiaali- ja terveyspalveluiden työntekijöistä, valtion osuuden ollessa 81 % ja yritysten osuuden 8 %<sup>36</sup>.

Palveluiden tuotantoon keskittyvän järjestökentän vahvistuminen voi periaatteessa olla hyväksi myös järjestöjen mahdollisuuksille edustaa kansalaisia suhteessa hallintoon. Hyvin resursoiduilta palveluntuottajajärjestöiltä riittää voimavaroja myös edunvalvontaan ja keskustelun käymiseen. Järjestöjen palveluntuotanto myös osallistaa niitä kuulemis- ja keskustelunnettelyjen lisäksi poliittisen prosessin muihin osiin, päätösten tekemiseen ja niiden toimeenpanoon. Päätöksiä tekevissä ja toimeenpaneivissa politiikkaverkostoissa piilee kuitenkin se vaara, että niihin kuulumattomat kansalaiset ja heidän järjestönsä jäävät kokonaan päätöksentekoprosessien ulkopuolelle. Verkostot voivatkin toteuttaa kansalaisia osallistavaa tehtävää ainoastaan olemalla jatkuvasti avoimia uusille toimijoille ja uusille asiakasyksiköille.

Järjestöjen muuttuminen palveluiden tuottamistehtävistä valtion ja yritysten kanssa kilpaileviksi ammattilaisorganisaatioiksi ei ole välttämättä yksinomaan hyväksi niiden kyvyille tuottaa

<sup>34</sup> Uusikylä, P (1999): Hyvinvointilainsäädännön verkostot – Sidosryhmäorganisaatio sosiaali- ja terveyslainsäädännön taustalla vuosina 1968–1995. Teoksessa Verkostoyhteiskunta: käytännön johdatus verkostanalyysiin. Helsinki: Gaudeamus.

<sup>35</sup> Virtanen, P (2001): Kravaani kulkee ja koirat haukkuvat? Kansalaisjärjestöjen osallistuminen yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Valtiovarainministeriö, tutkimukset ja selvitykset 3/2001.

<sup>36</sup> Dufva, V (2003): Sosiaali- ja terveysjärjestöperheet kuvassa. Teoksessa Niemelä & Dufva (toim.): Hyvinvoinnin arjen asiantuntijat. Sosiaali- ja terveysjärjestöt uudella vuosisadalla. Jyväskylä: PK-kustannus.

yhteiskunnallista integraatiota ja edustaa kansalaisia. Jos laajalle jäsenistölle ja vapaaehtoisuudelle perustuvia järjestöjä pyritään korvaamaan ammattimaisilla, tehokkailla palveluntuottajaorganisaatioilla, saattaa vapaaehtoisen hyvän tekemisen eetos heiketä ja järjestöjen rooli laajojen kansalaisryhmien äänitorvena olla vaarassa. Lisäksi sellaiset sisäisesti demokraattiset järjestöt, jotka parhaiten toimivat kansalaisuuden kouluina, eivät välttämättä pärjää parhaiten tehokkuusvertailuissa ja tarjouskilpailuissa.

## 6. Järjestöt suoran demokraattisen osallistumisen kanavana

Edellä esitellyt näkökulmat järjestöjen demokraattisista vaikutuksista – yleistetyn luottamuksen luominen, kansalaisuuden kouluina toimiminen, julkisen keskustelun herättäminen sekä edustaminen suhteessa hallintoon – keskittyvät lähinnä poliittisen prosessin alkupäähän, poliittisten ongelmien esiin nostamiseen ja ratkaisuvaihtoehtojen hahmotteluun. Joidenkin näkemysten mukaan järjestöjen roolia tulisi vahvistaa valmistelun ohella myös poliittisten päätösten tekemisessä sekä niiden toimeenpanemisessa, eli osallistaa järjestöjä poliittisen prosessin alun sijaan läpi koko prosessin.

Kunnianhimoisimmat järjestödemokratiavisiot lähtevät siitä, että valtion, markkinoiden ja kansalaisyhteiskunnan keskinäisiä suhteita on organisoitava uudelleen siten, että järjestöt saavat hoitaakseen osan sekä valtiolle että markkinoille nykyisin kuuluvista tehtävistä<sup>37</sup>. Valtiolta järjestöt voisivat näiden näkemysten mukaan ottaa hoitaakseen sekä palveluiden tuottamista että niitä koskevaa päätöksentekoa – mihin jo edellä politiikkaverkostoista puhuessa viitattiinkin. Myös joitakin voitto tavoittelevien yritysten nykyisin tuottamia palveluita ja tavaroita voitaisiin mahdollisesti tuottaa paremmin esimerkiksi työntekijöiden hallitsemassa järjestöissä tai osuuskunnissa.

Tällaisten suurten linjojen maalailun lisäksi on tarjottu osallistavan järjestödemokratian malleja, joissa lähdetään liikkeelle onnistuneista osallistamiskokeiluista, siis sellaisista konkreettisista institutionaalisista järjestelyistä, joilla kansalaisten osallistumista päätöksentekoon on onnistuttu lisäämään. Kokeilut ovat usein paikallisia ja kiinteästi sidoksissa kansalaisten arkielämään. Brasiliasta myös joihinkin eurooppalaisiin kaupunkeihin levinneessä osallistavan budjetoinnin järjestelmissä osasta kaupungin budjettia päättävät kortteliparlamentit, joihin kaikki kansalaiset voivat osallistua. Keralan osavaltiossa Intiassa kyläläiset puolestaan osallistuvat paikallisten kehityssuunnitelmien muotoiluun ja Chicagon koulujärjestelmässä oppilaiden vanhemmat ovat saaneet oikeuden osallistua koulujen budjeteista, henkilökuntavalinnoista ja opetusohjelmista päättämiseen.

Näissä järjestelyissä kyse ei siis ole pelkästä kansalaisten mielipiteiden kuulemisesta, vaan heidän ottamisestaan mukaan itse päätösten tekemiseen. Ajatuksena on, että kansalaisten mahdollinen osallistumishaluttomuus, josta usein ollaan huolissaan, johtuu itse asiassa konkreettisen vaikutusvallan puutteesta. Jos kansalaisille sitä vastoin tarjotaan sellaisia osallistumisen tapoja, jossa heidän vaikutusvaltansa näkyy mahdollisimman konkreettisesti ja suoraan, osallistumishaluja kyllä löytyy.

Mainituissa kokeiluissa kansalaiset osallistuvat yleensä yksilöinä eivätkä järjestöjen edustajina. Järjestöillä on kuitenkin tärkeä rooli kokeilujen synnyssä ja ylläpidossa. Suuri osa hankkeista on syntynyt nimenomaan järjestöjen painostuksesta, ja järjestöt ovat myös puolustaneet

<sup>37</sup> Esim. Hirst, P (1994): *Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance*. Massachusetts UP.

lakkautusuhan alla olleita hankkeita. Lisäksi järjestöt ovat toimineet tärkeänä rekrytointikanavana, kannustaneet kansalaisia osallistumaan hankkeisiin.

Myös ehdotuksia järjestöjen suorasta osallistumisesta päätöksentekoon on tehty. Esimerkiksi professori Heikki Patomäen ehdotus valuutanvaihtoveron tuottoja hallinnoivasta kansainvälisestä organisaatiosta pitää sisällään ajatuksen kaksikamarisesta päätöksentekojärjestelmästä, jossa hallitusten edustajista koostuvan kamarin rinnalla on kansalaisjärjestöistä koostuva toinen kamari.

Yhteenvedon voidaan todeta, että sosiaalisten verkostojen ja luottamuksen luojana sekä kansalaistaitojen kouluina järjestöt voivat Suomessa varsin hyvin. Kun siirrytään tarkastelemaan kansalaisten edustamista suhteessa hallintoon, Suomi pärjää edelleen kohtalaisesti suhteessa moniin muihin maihin, mutta kehitettävääkin löytyy runsaasti. Puoluepoliittisen järjestökentän romahdus ja järjestöjen palvelutuotannon lisääntyminen asettavat uusia haasteita järjestöjen edustamisroolille. Lisäksi empiiriset tutkimukset osoittavat siihen suuntaan, että järjestöjen rooli politiikan muotoilussa ei olekaan niin vahva kuin usein oletetaan ja että erityisesti järjestöiltä itseltään kysyttäessä vaikutusmahdollisuuksiin ei olla tyytyväisiä. Suoran demokratian edistämishankkeita, joissa järjestöt olisivat mukana ei ole juuri lainkaan. Suomalaisen järjestöjen demokraattisten tehtävien täyttämisen kannalta tulevaisuudessa olennaisia ovat ainakin seuraavat kysymykset:

- Onko mahdollista kuulemismenettelyjen edelleen kehittämisen ohella pyrkiä luomaan järjestöjen osallistamisen muotoja, jotka sisältävät myös päätöksenteko- ja toimeenpanovaltaa?
- Voisiko sellaisia suoran kansalaisosallistumisen käytäntöjä, joissa järjestöt ovat mukana (esimerkiksi osallistava budjetointi kaupungeissa) tuoda Suomeen?
- Miten sellaisia politiikkaverkostoja, joissa järjestöt ovat mukana sekä asioiden valmistelussa, päätösten tekemisessä että toteuttamisessa voitaisiin kehittää – muistaen että ollakseen demokraattisia niiden on oltava jatkuvasti avoimia uusille toimijoille ja asiakysymyksille?
- Miten puolueet voisivat ohjelmatyössään ottaa huomioon järjestöjen välittämiä kansalaisten näkemyksiä huolimatta siitä, että valtakunnallinen, hierarkkisesti organisoitu puoluepoliittisoinut järjestökenttä on rappeutunut?
- Pitäisikö pyrkiä edistämään myös sellaisten uusien poliittisten avausten, joiden esittäjät eivät järjestäydy perinteisen kansalaisjärjestömuodon mukaan (osa ympäristöliikettä, prekariaatti jne.) ottamista mukaan poliittiseen keskusteluun?
- Miten voidaan varmistaa, että jos joidenkin liikkeiden sekä poliisin otteet vastavuoroisesti kovenevat tulevaisuudessa, esimerkiksi väkivallatonta kansalaistottelemattomuutta harjoittavien tai muuten normaalista järjestömuodosta poikkeavasti toimivien liikkeiden osallistujien kansalaisoikeuksia ei tämän varjolla tarpeettomasti rajoiteta?

Puolueet vaikuttamisen väylinä -ajatuspajan (15.11.2006) pohjapaperi

## **Puolueista**

Kirjoittaja: ohjelmajohtaja Seppo Niemelä

Manuel Castells käsittelee informaatioyhteiskunnan trilogiassaan myös puolueita. Hän tunnistaa niihin vaikuttaneet monet muutokset. Keskeinen toimintakenttä, kansallisvaltio on integraation mukana oleellisesti muuttunut. Globalistuminen, tuo uusi ankara isäntä, antaa päätöksenteolle ahtaat taloudelliset imperatiivit. On jouduttu sopeutumaan ”infokratiaan” gallupeineen, imagoineen, skandaalipoliitikoineen jne. Yhden tai useamman asian liikkeet tuntuvat ottavan puolueiden paikan maailmankuvan uudistajana ja keskustelun käynnistäjänä.

Tämä on oleellisesti muuttanut puolueiden asemaa, mutta ei silti merkitse puolueiden tehtävän loppumista. Castells sanoo, että jonkinlaiset puolueet (ehkä informaatioajan inkarnaatioina) ovat ainakin yhdessä suhteessa tärkeitä. Niiden korvamaton tehtävä on prosessoida yhteiskunnan tarpeet ja kansanliikkeiden ideat sellaiseen muotoon, että niitä voi käyttää kansallisessa, kansainvälisessä ja ylikansallisessa päätöksenteossa. Puolueet eivät ole ehkä enää suuria innovaattoreita, mutta ne ovat vaikutusvaltaisia välittäjiä.

Castellsin käsityksessä on paljon vähintään ajattelemisen arvoista. Ainakin Suomessa puolueiden asemaan vaikuttaa vielä kaksi muutostekijää. Puolueiden sosiaalinen pohja on ohentunut lähes dramaattisesti. Jäsenmäärät antavat harhauttavan kuvan todellisesta tilanteesta. Tilastokeskuksen tietojen mukaan puolueiden tai niiden aikuisjärjestöjen toimintaan osallistuu kaksi prosenttia ihmisistä. Lukema oli vuonna 1980 kuusi prosenttia.

Lisäksi puolueet ovat oleellisesti (ja mielestäni peruuttamattomasti) menettäneet valtaansa omille eduskunta- ja valtuustoryhmilleen, vaikkakin muutos koetaan eri puolueissa eri tavoin. Tämä näkyy myös vaaleilla valittuja elimiä palvelevien koneistojen kasvuna samaan aikaan kun puolueet kituvat alipalkattujen ja ylityöllistettyjen henkilöiden voimin. Puolueiden paikallinen toiminta on Ilkka Ruostetsaaren tutkimuksen mukaan näivettynyt vaaliorganisaatioksi.

Mielestäni voidaan puhua puolueiden toiminnan kriisistä. Tämä antaa aiheen perustaviin kysymyksiin. Ovatko puolueet näytelleet osansa loppuun? Hurjimmat visiot tulevaisuudesta povaavat, että Jesajan ja nuoren Marxin haaveen mukaan valtion poliittinen olemus kuolee. Realistisinta lienee silti ajatella, että tarvitsemme myös jatkossa edustuksellista demokratiaa ja sen keskeisenä osana politiikan tavoitteita prosessoivia ja niitä vaaleissa esiintyviksi vaihtoehdoiksi jäsentäviä puolueita.

Tärkeitä kysymyksiä on kaksi: (1) Mitkä ovat puolueiden aidot tehtävät nykydemokratiassa ja (2) mitä edustuksellista demokratiaa täydentäviä toimia tarvitaan?

Voimme hyväksyä ajatuksen, että vallan käyttö, politiikan ”urakointi” on siirtynyt vaaleilla valituille elimille. Siellä hiki haisee ja rapa roiskuu. Silti jää suuri kysymys, missä toiminnan suunnittelu, politiikan piirustuksia tekevät ”arkkitehdit” oikein ovat? Vainko byrokratian uumenissa? Ja missä on mahdollista kasvaa politiikan työmieheksi? Onko puolue vielä kansalaisvaikuttamisen kanava?

Nämä kysymykset avaavat kuvan puolueiden keskeisiin tehtäviin Castellsin kannanoton hengessä. Tarkastelen sitä seuraavan jaottelun valossa:

1. Kansalaismielipiteen välittäminen päätöksentekoon
2. Yhteiskunnallisten tavoitteiden prosessointi
3. Toiminta yhteiskunnallisena oppimisympäristönä
4. Vaalityön organisoiminen

## 1. Kansalaismielipiteen välittäminen päätöksentekoon

Yhteiskunnallisten ongelmien tiedostaminen on vaativa tehtävä aikana, jona muutosten vauhti kiihtyy, uusia ongelmia syntyy ja väki vanhetessaan keskittyy muistelemaan menneitä onnenpäiviä. Poliitiikan perustehtävä on artikuloida kansalasten kokemukset esiin. Niiden tulee voida keskustelussa törmätä muutoksen tuomiin piirteisiin ja ”realiteetteihin”. Tämän keskustelun organisoiminen on politiikan perustoimintaa puhtaimmillaan.

Samalla puolueiden tulisi nähdä, että kahden prosentin sosiaalinen pohja ei riitä siihen, että kansalaisten tunnot, kokemukset, ajatukset ja haaveet saataisiin esiin. Tulee tietysti pyrkiä kasvattamaan puolueiden jäsenmääriä, mikä on tärkeä ja ajankohtainen tehtävä. Mutta vaikka poliittiseen toimintaan osallistuisi viisikin prosenttia ihmisistä, jää 95 prosenttia poliittisen prosessin ulkopuolelle. Onko heillä muuta keinoa osallistua ja vaikuttaa kuin äänestämisen ja voimaton nyrkkien puristeleminen taskussa vaalien välillä? Koko suomalaisen yhteiskunnan – päätöksenteon ja hallinnon – edessä on suuri haaste ottaa kansalaiset uudella tavalla mukaan yhteiskunnalliseen prosessiin.

Kansalaisten näkeminen kumppaneina on ajankohtainen keskustelunaihe kaikissa länsimaissa. Samalla kehitetään uusia tapoja, joilla poliitikot ja hallinto voivat konsultoida kansalaisten kanssa. Konsultoiminen käännetään usein kuulemiseksi, mikä avaa yhden tärkeän näkökulman. Itse suosin sanaa neuvonpito. Haasteena on luoda uusia menetelmiä, sekä kasvokkaisia että sähköisiä, joiden avulla puolueet (mitä tavoitteisiin tulee), hallinto (mitä toteutukseen tulee) ja kansalaiset voivat käydä keskinäistä neuvonpitoa.

Päätöksentekoprosessissa puolueilla on erityinen vastuu yhteiskunnallisen keskustelun yhtenä aloitteentekijänä, vaaliohjelmien laatijana, vaalikeskustelun osallisena, hallitus- ja vastaavien ohjelmien tekijänä ja päätöksentekoon vaikuttajana. Näihin pitäisi kehittää kuulemista, vaikka itse päätöksenteko jätetäänkin puolueen jäsenistön tehtäväksi.

*Kysymys: Miten puolueet voivat elvyttää toiminnan, jossa kansalaisten on mahdollista nostaa arkikokemustaan ja ongelmiaan poliittiseen prosessiin? Miten puolueet voivat lisätä jäsenmääräänsä? Miten kansalaisten kuulemista voi lisätä?*

## 2. Yhteiskunnallisten tavoitteiden prosessointi

Miksi puolueet kykenevät niin huonosti vastaamaan toivomukseen, jossa niiltä odotetaan visioita, tavoitteita, aloitteita, aatteita? Uskoisin, että syytä on ainakin kaksi. Vanhastaan politiikan tavoitteita esittivät toisaalta ideologit (ajatollahit, suslovit), joilla oli erityinen armolahja tulkita aatteita. Toinen tapa oli kyhätä kokoon huonosti resursoitu työryhmä, joka kokosi (usein viranomaisohjauksessa) joukon vaikealla kielellä esitettyjä ja vähänsanovia ohjelmia.

On selvästi nähtävä, etteivät nämä riitä maailmassa, joka on yhä monimutkaisempi ja jossa ihmisten vaatimustaso kasvaa. Kuvaavaa Suomelle on, että vain taloudellisten kysymysten selvittämiseen on perustettu omia organisaatioitaan.

Toinen syy on varmaan yleismaailmallinen mutta myös suomalainen piirre, jossa puolueet yrittävät viimeiseen asti välttää konkreettisia kannanottoja. Mauno Koivisto sanoi, että kaikki politiikka on aina väärää politiikkaa. Sanoopa puolue minkä tahansa konkreettisen kannanoton, muut puolueet ja tässä suhteessa hyvin kehittynyt journalismimme kaivaa siitä jokaisen mahdollisen kielteisen piirteen ja raatelee sen esittäjän haavoille. Tämä johtaa aavemaiseen keskusteluun, jossa puolueet pyrkivät minimaalisella kannanottojen määrällä tarjoamaan maksimaalisesti samaistumiskohteita.

Miten vakavasti otettava yhteiskunnallinen keskustelu ja politiikan vaihtoehtojen prosessointi voitaisiin pelastaa näissä oloissa? Poliittikaohjelman aloite tavoitetyön organisoinnista aivorihiin tai ajatusmyllyjen ("think tank" "policy studies") avulla on ottanut kiitettävästi tulta. Ne tuovat ohjelmatyön pohjaksi vaikutteita, joita on saatu soveltavasta tutkimuksesta, suunnittelusta, tuotekehityksestä ja oppivista organisaatioista. Esimerkiksi Hollannissa puolueita lähellä olevat tutkimuslaitokset osallistuvat ahkerasti julkiseen keskusteluun. Ne rahoitetaan suuntaamalla osa puoluetuesta tähän tarkoitukseen.

Ajatusmyllyt ovat tietenkin vain pohjustava tukitoimi. Yhtä oleellista on saada puolueiden organisaatioon pysyvät toiminnat, jotka kehittävät yhdessä jäsenten kanssa ohjelmallisia tavoitteita. Joskus ajattelen, että vaaliohjelmien tekemisestä olisi mahdollista tehdä suurikin kuulemisprosessi, jossa puolue voisi lähestyä sekä järjestöjä että yksityisiä ihmisiä kysymällä, mitä asioita heidän mielestään tulisi olla seuraavassa vaaliohjelmassa. Kaikissa tapauksissa oleellista on löytää tavat vuorovaikutuksen lisäämiseen.

*Kysymys: Miten kansalaiskeskustelun, järjestöjen aloitteiden, tieteellisen tutkimuksen ja vastaavien esiin nostamat asiat prosessoituvat toteuttamiskelpoisiksi ohjelmiksi puolueissa?*

### **3. Toiminta yhteiskunnallisena oppimisympäristönä**

Edellä kuvatut aivorihi- ja ohjelmaprosessit on mahdollista organisoida niin, että ne tarjoavat asiasta kiinnostuneille mahdollisuuden osallistua ja oppia. Tämä on hyvää koulutusta luottamushenkilöiden vaativiin tehtäviin. Lisäksi niissä voidaan tuottaa ydinkysymyksistä aineistoa. Luottamustehtävissä tarvittavien tietojen ja taitojen oppiminen on tätä laajempi kysymys. Näin etenkin, kun lähes kokonaan sammunut kansalaiskasvatus ei anna toiminnalle juurikaan pohjaa.

Politiikan lukutaito on yksi kansalaisen tärkeistä lukutaidoista. Iso kysymys on, missä sellainen voi kehittyä. Ilmeisesti Putnamin tiivistyksessä on paljon oikeaa: kun vanhat identiteetit (puolueet, ay-liike, kirkko, naisjärjestöt) heikkenevät, uudeksi aktiivisen kansalaisuuden määrittäjäksi tulee koulutus ja sen ruokkimat kansalaistaidot ja kulttuurinen pääoma. Ihmisille tulisi olla tarjolla politiikan lukutaitoa kehittäviä oppimistilanteita kouluissa, mutta myös järjestöissä, myös puoluejärjestöissä ja muutenkin.

Kansalaisopinnot ja aikuisten yhteiskunnalliset opinnot ovat Pohjoismaissa vapaan sivistystyön tehtäviä. Valtio resursoi sitä vuosittain noin 150 miljoonaa euroa ja kunnat noin 50 miljoonaa euroa. Tästä tilastoituu kansalais- ja järjestötoiminnan opetukseen 56 600 tuntia eli 2,3

prosenttia ja politiikan ja politiikkatieteiden opetukseen 3080 tuntia eli 0,1 prosenttia. Voi olla, että sinänsä tarpeettoman ”naamioinnin” takia lukemat ovat todellista pienempiä, mutta järkyttävän kuvan ne antavat. Ei todella ole ihme, että demokraattista kansalaisuutta koskevat tunnusluvut ovat alamaissa. Tässä ero Ruotsiin on huima. (Naapurimme panostaa yksin kansalaisjärjestöjen organisoimaan opintotoimintaan yli 1.5 miljardia kruunua.)Selvää on, että Suomen molemmat lukemat pitäisi moninkertaistaa.

Kaikki tietävät, että vaalituloselle tärkeät marginaalit ratkaistaan muutama päivän ennen vaaleja. Tämä johtaa siihen, että puolueiden rahaa palaa vaalimainontaan, yksin 40 prosenttia television kautta. Asia on ymmärrettävä, mutta sen toinen puoli on, että mainostoimistojen kilpailuna käytävät vaalit entisestään heikentävät ja tulehduttavat kansalaisten ja päätöksenteon vuorovaikutusta. Olisiko mitenkään ajateltavissa, että puolueet yhteisellä sopimuksella päättäisivät käyttää jonkin prosenttiosuuden puoluetuesta politiikan ja politiikkatieteiden opetukseen yhdessä opintokeskusten kanssa? Tämä tulisi tehdä tavalla, joka elvyttäisi samalla puolueiden paikallista toimintaa. Mainontarahan siirtäminen pitkäjännitteiseen, kansalaisten ja puolueiden vuorovaikutusta ja -puhelua edistävään työhön olisi nopeavaikutteinen tapa edistää modernilla tavalla puolueiden asemaa.

*Kysymys: Miten kansalaisten poliittista lukutaitoa ja luottamushenkilöiden kompetensseja parantavaa opintotoimintaa voisi oleellisesti lisätä?*

#### **4. Vaalityön organisoiminen**

Puolueiden isänmaallinen ja kansanvaltainen ydintehtävä on vaalityö, toisin sanoin niiden korvaamaton haaste on organisoida vaalit, laatia vaaliohjelmat, koota ja kouluttaa päteviä ehdokkaita luottamustehtäviin ja herättää kiinnostus äänestämiseen. Perimmiltään kaikessa edellisessä on kyse siitä, miten kykyä tähän tehtävään voidaan vahvistaa.

Hallinnon tehtävät ja rooli kansalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollistajana  
-ajatuspajan (22.11.2006) pohjapaperi

## **Kenen pitäisi kuulla kansalaisia**

Kirjoittaja: tutkija Pia Bäcklund

### **Lähtökohdat**

Positioni tämän orientaatiopaperin työstämiseen on kahtalainen. Ensinnäkin, tutkijapositionista esittelen näkökulmia ja ajatuksia kuntalaisten, viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden suhteesta. Tässä tarkastelussa keskiössä on valmistumassa oleva tutkimukseni, jossa pohdin missä kohdin suunnittelun ja päätöksenteon prosesseja ihmisten elämä tehdään tai ollaan tekemättä näkyväksi. Toisekseen, tarkasteluni tulokulma on myös työkokemukseni julkishallinnon sisällä. Monet asiat näyttävät varsin toisilta, kun niitä tarkastelee konkreettisten käytäntöjen eikä teoreettisen keskustelun pohjalta. Viittaan edellä olevalla siihen, että monissa (kunta)demokratiaan liittyvissä tutkimuksissa oletetaan lähtökohtaisesti julkishallinnon toimivan jollakin sellaisella tavalla, jolla se ei faktisesti toimi. Kyse ei ole tällöin erilaisista näkökulmista samaan asiaan, vaan kokonaan erilaisista olettamuksista sen osalta mikä *on* julkisen hallinnon toimintakulttuuri ja tehtäväkenttä tänä päivänä.

Kehystän keskusteluja demokratian edellytyksistä, aktiivisen kansalaisyhteiskunnan mahdollisuudesta ja viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden rooleista seuraavista näkökulmista:

- Osallistumisen nykytila
- Kansalaisten yhteiskunta
- Julkishallinnon tila
- Edustuksellisen demokratian tila
- Demokratian mittakaava

Valitsemani tulokulmat määrittelevät oleellisia kysymyksenasetteluja hieman eri tavoin, osin ehkä ristiriitaisestikin. Ne ovat omia pienoismaailmoja tämän kirjoituksen ”metatarinan” sisällä, mutta niiden kysymyksenasettelut limittyvät silti läheisesti toisiinsa. Alaluvussa **osallistumisen nykytila** tarkastelen sitä missä määrin osallistumisen nykytilanteesta ja tarkoitukselta voidaan katsoa vallitsevan yhteinen näkemys. Tämän jälkeen luvussa **kansalaisten yhteiskunta** käsittelen poliittisen toimijuuden ja kansalaisuuden toteutumisen edellytyksiä pohtimalla onko kansalaisyhteiskunnan toimijoilla mahdollisuus määritellä myös niitä asioita, joiden pitäisi kuulua demokraattisen toiminnan piiriin. Aktiivinen kansalainen kohtaa julkishallinnon aina jossakin ajallis-paikallisessa kontekstissa, mitä käsittelen puolestaan luvussa **julkishallinnon tila**. Tämän jälkeen tarkennan vielä näkökulmaa edustuksellisen demokratian ja suoran osallistumisen välisiin jännitteisiin luvussa **edustuksellisen demokratian tila**. Lopuksi tuon esille, että aktiivisen kansalaisyhteiskunnan mahdollisuutta ehdollistaa paitsi julkishallinnon toimintakulttuuri, myös se missä määrin globaalissa tietoyhteiskunnassa poliittinen toimijuus koetaan yleensäkin relevantiksi nimenomaan kunta- tai valtiotasolla. Tämä näkökulma tuo esille myös kysymyksen osallistumisen ja yhteisöllisyyden toisiinsa kietoutumisesta. Näitä kysymyksiä käsittelen luvussa **demokratian mittakaava**.

## Osallistumisen nykytila?

Vaikka kuntalaisten osallistumisen ja osallisuuden kysymykset vaikuttaisivat olevan suomalaisessa yhteiskunnallisessa keskustelussa erityisen ajankohtaisia juuri nyt<sup>38</sup>, ovat monet esillä olevista kysymyksistä olleet keskustelun ja tutkimuksen kohteina lähes nykymuodossaan jo vuosikymmeniä sitten<sup>39</sup>. Marja Granlund (1981:100) kirjoitti aikoinaan lisensiaatintyönsä esipuheessaan: ”*vaikka osallistumisesta on keskusteltu jatkuvasti jo toistakymmentä vuotta, odotetaan ratkaisua yhä.*” Ratkaisua vaativaksi asiaksi hän nimesi silloin mm. viranhaltijoiden roolin ja työtapojen uudelleenmäärittelyn sekä valtasuhteiden selvittämisen. Osallistumisen käytäntöihin liittyvät kysymykset tuntuivat pysyneen ainakin suomalaisessa kontekstissa pitkälti samoina, vaikka osallistumista ehdollistava yhteiskunnallinen kehys on tänä päivänä toinen kuin modernia hyvinvointivaltiota rakennettaessa.

Kansalaisten osallistumisen kysymysten yhteiskunnallinen luonne on tarjonnut osallistumisen tematiikkaan kytkeytyvää tutkimuskenttää varsin monille eri tieteenaloille ja lähestymistavoille<sup>40</sup>. Kansalainen ei osallistu sosiaalis-tilallisessa tyhjiössä, vaan osallistuminen tapahtuu aina jossakin yhteiskunnallisessa ajallis-paikallisessa kontekstissa. Osallistumisen tutkimuksen kannalta tämä tarkoittaa rajanvetoa ja valintaa sen suhteen miten esimerkiksi osallistumisen taustalla vaikuttavat motiivit ja sosiaalis-poliittisen yhteisöllisyyden kysymykset kulloinkin nivotaan mukaan keskusteluun.<sup>41</sup> Entä millä aluetasolla aktiivisen kansalaisuuden pitäisi ilmetä? Tarvitaan myös määrittelyä sen osalta, millaisena nähdään julkishallinnon konteksti, eli se todellisuus, jonka osallistuvan asukkaan ajatellaan kulloinkin kohtaavan. Pohditaanko suoran osallistumisen käytäntöjä esimerkiksi suhteessa nykyisen edustuksellisen demokratian käytäntöihin (jotain uutta nykyisten käytäntöjen rinnalle?) vai problematisoidaanko samalla edustuksellisen demokratian järjestelmä kokonaisuudessaan?<sup>42</sup> Muun muassa näiden valintojen kautta virittyä erilaisia tutkimuksellisia lähtökohtia.

Osallistumisen tematiikan oleellisia kysymyksenasetteluja onkin vaikeaa paikantaa yksiselitteisesti tiettyyn tulkintakehikkoon, sillä kukin tieteenala ja niihin liittyvät todellisuuden tulkinnat ja oleellimmat näkökulmat nostavat esille oman tulkintansa kuntalaisten osallistumisen nykytilasta ja sen kehittämisen motiiveista. Osallistumisen tutkimuksen moniulotteista kenttää kuvaa mielestäni hyvin näkemys tiedon lisääntymisestä pikemminkin horisontaalisesti kuin vertikaalisesti.

Nousiainen (2004) mukaan sekä tutkijoiden että julkisen hallinnon toimijoiden piirissä vallitsee tällä hetkellä laajaa epätietoisuutta siitä, missä tilassa poliittinen kansalaisyhteiskunta yleensäkin on ja millä keinoin kansalaisten kiinnittymistä osallistumisen järjestelmiin voitaisiin vahvistaa. Lukuisista hankkeista huolimatta osallistumisen vahvistaminen ja erityisesti suora osallistuminen ovat Niirasen (1997:244) mukaan pysyneet jäsentymättömänä ”yleisen hyvän” tavoitteluna. Koko osallistumisen teemaa hallitsee pirstoutuneisuus, mikä tarkoittaa samalla vaikeutta tuottaa käytäntöihin siirrettävissä olevia vastauksia. Terttu Pakarinen (2002:90) on kysynyt myös osuvasti miksi ihmisen pitäisi esimerkiksi harrastaa asumistaan, eikö sitä vain voisi yksintein elää elämänsä? Yhteiskunnalliseen osallistumiseen linkittyikin helposti koko ihmisen elämä, jopa niin, että unohdetaan arkielämän realiteetit aktiivista toimijuutta mahdollistavana tekijänä. Osallistumisen – ja yhteiskunnallisen vallan – tarkastelemi-

<sup>38</sup> Esim. Borg 2004

<sup>39</sup> Esim. ”Keski-suuri suomalainen kaupunki”...1971; Granlund 1981; Vuorela 1991; Staffans 2004

<sup>40</sup> Ks. esim. Borg 2004

<sup>41</sup> Paloheimo 2005

<sup>42</sup> Ks. Sauri 2003:61

nen edellyttääkin keskusteluun osallistujilta herkkyyttä tunnistaa millaisia yhteiskunnalliseen todellisuuteen ja ihmisten arvoperustaan liittyviä olettamuksia argumentaatioon jo lähtökohdaisesti sisältyy.<sup>43</sup>

Viranhaltijoiden, luottamushenkilöiden ja kansalaisten – kuten myös tutkijoiden – näkemykset siitä, mistä oikeastaan puhutaan, kun puhutaan kansalaisten osallistumisesta, voivat olla hyvinkin erilaisia. Onko yksilö kansalainen vai asiakas? Pitäisikö osallistumisen olla lakisääteistä vai säätelemätöntä? Pitäisikö osallistuminen mahdollistaa vai ihmiset osallistaa? Onko kyseessä mielipiteen ilmaiseminen vai päätöksentekoon vaikuttaminen? Pitäisikö vahvistaa ensisijassa edustuksellista demokratiaa vai suoraa osallistumista? Kenen tulisi välittää kansalaisyhteiskunnan näkemykset suunnittelun ja päätöksenteon piiriin? Liittyykö osallistumiseen myös sitoutuminen ja vastuu? Onko yleensäkin tarpeellista pyrkiä määrittelemään osallistumista yhdellä tavalla? Tällä hetkellä aktiivisen poliittiseen toimijuuteen liittyviä kysymyksiä vaikuttaisi olevan huomattavasti enemmän kuin yleistettävissä olevia vastauksia.

Edustuksellisen demokratian käytäntöjen rinnalle on monissa suomalaisissa kunnissa kehitetty erilaisia kuntalaislähtöisiä ja asuinaluekohtaisia osallistumisen projekteja ja toimintamalleja. Ne ovat kytkeytyneet paitsi maankäytön suunnitteluun, myös pyrkineet antamaan kuntalaisille uusia kanavia välittää näkemyksiään poliittis-hallinnollisten prosessien käyttöön. Se millainen tiedollinen rooli näillä uusilla osallistumisen ja tiedon välityksen muodoilla pitäisi olla suhteessa edustuksellisen demokratian prosessien kautta tapahtuvaan suunnitteluun ja päätöksentekoon, on kuitenkin ollut toistaiseksi varsin vähän käsitelty teema.

Sekä tutkimuksissa että konkreettisissa hankkeissa ovat korostuneet erityisesti osallistumisen menetelmälliset kysymykset: miten kuulla kansalaista? Vähemmälle on jäänyt käytännöllisellä tasolla oleva pohdinta siitä, kenen tehtävänä on kommunikoida kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kanssa. Entä mitä tapahtuu osallistumisen jälkeen? Mitkä ovat olleet eri toimijoiden motiivit osallistumiseen ja sen järjestämiseen? Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaan kuuluvan Demokratiatilinpäätöshankkeen toisen osion tulokset ovat näiltä osin kohtuullisen karua luettavaa.<sup>44</sup> Mikäli hankekuntien tilanne kuvastaa suomalaisen kuntakentän tilannetta laajemminkin, vain harvassa kunnassa on millään tavoin määritelty mikä on kuntalaisten osallistumisen vahvistamisen idea. Lisäksi monet osallistumisen vahvistamiseen panostavat julkishallinnon hankkeet tuntuvat lopulta jäävän erillisiksi projekteiksi eivätkä siirry osaksi jo olemassa olevia hallinnon käytäntöjä.<sup>45</sup> Tulkitsen tämän kertovan osaltaan siitä, että osallistumisen vahvistamisen perimmäinen idea ei ole julkishallinnon(kaan) sisällä vielä selkiytynyt.

### **Kansalaisten yhteiskunta?**

Hautamäki (2005) korostaa, että politiikan paluussa on kyse politiikan alkuperäisen merkityksen ja tehtävän löytymisestä, millä hän tarkoittaa kansalaisten omaehtoista toimintaa ja yhteisöllisyyden ylläpitämistä. Hannah Arendtiin viitaten Hautamäki tuo esille julkisen tilan välttämättömyyden poliittisen toimijuuden edellytyksenä. Aidosti ”julkinen” tila on sellainen, jossa käsitys yhteisestä todellisuudesta muodostuu tasa-arvoisen ja moninäkökulmaisuuutta peräänkuuluttavan keskustelun kautta. Myös Niiniluoto (1996:93) on korostanut sitä, että demokraattinen päätöksenteko ei koske tosiasioiden ja epätosien erottamista, vaan se tarkoittaa keskustelujen käymistä yhteiskunnan päämääristä ja niihin tähtäävistä keinoista – siitä mikä

<sup>43</sup> Niiranen 1997

<sup>44</sup> Pikkala 2006, Bäcklund & al. 2006.

<sup>45</sup> Esim. Anttiroiko 2003; Rantanen 2003; Häikiö 2005

kulloinkin on olennaista ja mikä ei. Tietoyhteiskuntakehityksen mukanaan tuomat uudenlaiset tiedon välittämisen mekanismit eivät välttämättä tarkoita julkisen tilan lisääntymistä. Eräsaa-  
ren (2002) tekemä tutkimus valtion kiinteistöpolitiikan muutoksista tuo esimerkiksi esille, kuinka ”julkisen” piirissä jäi käsittelemättä monta sellaista asiaa, jotka olisivat kuuluneet luonteeltaan demokraattisesti toimivan yhteisön käsiteltäväksi. Kysymys yhteiskunnan kommunikatiivisuuden asteesta on edelleen ajankohtainen ja globaalissa verkosto- ja tietoyhteiskunnassa kenties vieläkin vaikeammin vastattavissa.<sup>46</sup>

Aidossa kansalaisyhteiskunnassa ihminen ei ole julkishallinnon ulkopuolinen asiakas, vaan pikemminkin sen johtaja, jonka tahdon tunnistaminen on oleellinen osa poliittis-hallinnollisia prosesseja. Kansalaisuuden toteutumisen ja toteuttamisen kannalta ongelmalliseksi on kuitenkin muodostunut se, että kansalaiset eivät vaikuta olevan kiinnostuneita aktiivisesta roolista ainakaan niissä tapauksissa, joissa kiinnostusta mitataan edustuksellisen demokratian käytäntöjen, erityisesti äänestysaktiivisuuden, avulla. Vaikka kansalaisten sitoutuminen yhteiskunnallisiin kollektiiveihin ja luottamus demokratiaan vaikuttaisivat viime vuosikymmeninä heikentyneen, demokraattisen järjestelmän arvostus sinänsä ei silti ole Paloheimon (2005) mukaan laskenut. Pekola-Sjöblomin & al. (2006:323; myös Martikainen & Fredriksson 2006) mukaan nyt on nähtävissä viitteitä siitä, että myös luottamus edustuksellista demokratiaa kohtaan olisi kasvussa. Rättilä (2001) korostaa kuitenkin sitä, että myös Suomessa demokratia elää murrosvaihetta, jossa on tarpeen katsoa koko poliittista järjestelmää uudella tavalla ja pohtia sitä millaista kansalaisuutta poliittis-hallinnollinen järjestelmä nykyisellään mahdollistaa. Rättilän (2001:193) mukaan tämän päivän kansalaisaktivismi ei edusta lähtökohdiltaan poliittista eskapismia, vaan vakavaa pyrkimystä muuttaa paitsi politiikan linjauksia, myös institutionaalisia käytäntöjä.

Eri toimijoiden (kansalaiset, luottamushenkilöt, viranhaltijat) käsitys siitä mitä poliittinen toimijuus on ja missä sitä pitäisi toteuttaa, voi tänä päivänä erota radikaalistikin perinteisen edustuksellisen demokratian ihanteista.<sup>47</sup> Kysymykset siitä kuka kulloinkin voi edustaa ja ketä ja millä aluetasolla, ovat tulleet uudella tavalla ajankohtaisiksi tietoyhteiskuntakehityksen, väestön koulutustason kasvun ja yksilöllisyyttä korostavan jälkimodernin yhteiskuntakehityksen myötä.<sup>48</sup> Kimmo Saariston mukaan nämä edellä mainitut monet (ja myös toivotut) yhteiskunnalliset kehityspiirteet murentavat samalla perinteisten valmistelu- ja päätöksentekojärjestelmien roolia ja oikeutta yhteiskunnallista todellisuutta määriteltäessä. Tietoyhteiskuntakehitys mahdollistaa postmodernin mentaliteetin,<sup>49</sup> jolle on ominaista itsestänselvyyksien ja institutionaalisten käytäntöjen kyseenalaistaminen. Konkreettisisissa osallistumisen tilanteissa varsin usein se ”tavallinen asukas” on myös asiantuntija omalla erityisalallaan. Esimerkiksi maankäytön suunnittelun yhteydessä vuorovaikutustilanteessa voikin olla vastakkain kaksi maankäytön suunnittelun asiantuntijaa yhden asiantuntijan ja yhden maallikon sijaan, kuten Kimmo Lapintie (2002) on artikkelissaan osuvasti kuvannut.

Hajeria (2003) tulkiten aktiivisuuden kansalaisuuden toteuttaminen ei välttämättä tarkoita osallistumista puoluepolitiikkaan, vaan sen toteuttamisen areenaksi voidaan nähdä oma lähiympäristö ja siinä arjen kautta hahmottuvat osallistumisen ja vaikuttamisen tarpeet. Rättilä (2001) viittaa esimerkiksi kuntalaisaktiivisuuden käsitteellä siihen, että kuntalaiset aktivoituvat pikemminkin järkeään käyttävinä yksilöinä kuin erilaisina yhteiskunnallisina ja/tai paikallisina liikkeinä. Myös Hajerin (2003) poliittiset kansalaiset toteuttavat julkista toimijuuttaan

<sup>46</sup> esim. Bobbio 2003

<sup>47</sup> Ks. esim. Rättilä 2001; Borg 2005; Leino 2006; Paloheimo 2005

<sup>48</sup> Ks. esim. Saaristo 2000

<sup>49</sup> Anttiroiko 1998:194

osallistumalla niihin asioihin, joita kulloinkin pitävät itselleen tärkeinä. Poliittinen kansalaisuus aktivoituu näin tietyssä tilanteessa, ajassa ja paikassa. Poliittisen kansalaisuuden toteuttamista ei välttämättä ajatella mahdolliseksi edustuksellisen demokratian tarjoamien käytäntöjen kautta, vaan nimenomaan suoran osallistumisen instrumenttien kautta. Mikäli suora osallistuminen poliittisen toimijuuden ytimenä korostuu, määrittelee se samalla luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden rooleja ja toimivaa demokratiaa uudella tavalla. Klassisen demokratian ideaalin toteutumisen kannalta on joka tapauksessa välttämätöntä, että kansalaiset ovat kiinnostuneita osallistumaan yhteisistä asioista käytävään keskusteluun. Nykyisten edustuksellisen demokratian käytäntöjen legitimizeetti edellyttää puolestaan sitä, että poliittista kansalaisuutta toteutettaisiin myös suhteessa puoluepolitiikkaan.

Yksi tapa määritellä toimivaa demokratiaa on siirtää painopiste osallistumisen käsitteestä osallisuuden käsitteeseen. Osallisuuden käsite korostaa osallisena olemista, ei niinkään konkreettisia tekoja, vaan tunnetta siitä, että voi halutessaan osallistua aktiivisesti yhteiskunnan nykytilaan ja tulevaisuutta määritteleviin keskusteluihin. Tämä näkökulma osallistumiseen mahdollistaa samalla Hajerin (2003) näkemyksen ”valmiina olemisen” politiikasta, jossa aktiivoidutaan silloin, kun se oman ”elämismailman” kannalta näyttää mielekkäältä. Osallisuus ja julkinen poliittinen toimijuus kuuluvat kansalaisyhteiskunnassa keskeisesti yhteen.

### **Julkishallinnon tila?**

Suomalaisessa kunnallishallinnossa on siirrytty viimeisinä vuosikymmeninä rationalistisesta kuntasuunnittelusta ja vahvasta valtiotason ohjauksesta – erityisesti suurissa kaupungeissa – globaaleille kaupunkimarkkinoille ja verkostoyhteistyötä korostavaan kaupunkipolitiikan aikaan<sup>50</sup>. Kunnat pyrkivät toimimaan itsenäisesti myös kansainvälisellä tasolla ja verkostoitumaan tarpeen vaatiessa muiden kuntien kanssa. Hallinnon sijaan onkin teoreettisessa keskustelussa korostunut käsite ”hallinta” (governance), jolla viitataan mm. paikallishallintojen toiminnan monitasoiseen ja monitoimijaiseen luonteeseen.<sup>51</sup>

Hajer & Wagenaar (2003:4) korostavat, että ”governance” on käsite, joka usein otetaan väistämättömänä poliittis-hallinnollisena kehityspiirteenä ilman tarkempaa analyysiä siitä miten globalisaatio, tietoyhteiskuntakehitys tai yksilöllisyyden korostuminen itse asiassa vaikuttavat paikallisiin hallinnollisiin rakenteisiin. Heidän mukaansa makro-sosiaalisten muutosten vaikutukset hallintoon ovat pikemmin väitteitä, oletuksia, kuin perustellusti (tieteellisesti) argumentoituja yhteiskunnallisia tosiasioita. Vaikka siirtyminen perinteisestä rationaalibyrokraattisesta hallinnosta hallintaan olisikin käytäntö – tai tavoite – myös suomalaisessa (kunnallis)hallinnossa, tarvitaan Hajerin & Wagenaarin (2003) ajatuksia soveltaen silti perusteltuja näkemyksiä siitä mitkä tekijät vaikuttavat mihinkin ja millä tavoin.

Bovairdin (2002) mukaan paikallinen hallinta ei tarkoita yksinomaan paikallista hallintoa, vaan kyse on sarjasta erilaisia epämuodollisia prosesseja ja rakenteita, joiden välityksellä paikalliset toimijaryhmät pyrkivät ratkaisemaan kollektiivisesti yhteiskunnassa kohtaamiaan ongelmia. Tällaisia toimijaryhmiä ovat Bovairdin mukaan kansalaiset yksilöinä, vapaaehtoissektori (ml. ay-liike, puolueet ja yhteisölliset organisaatiot), liike-elämä, hallinnon korkeimmat tasot (esim. eduskunta), paikalliset viranomaiset sekä media. Erityisesti median määrittelemisen aktiiviseksi verkoston toimijaksi, korostaa tärkeällä tavalla sitä että media ei vaan kuvaa yhteiskunnallista nykytilaa, vaan yhtä lailla rakentaa sitä toimintansa kautta. Anttiroiko et. al

<sup>50</sup> Sotarauta 1996; Haveri 2005; Hiironniemi 2005; Kuntademokratian...2005

<sup>51</sup> DiGaetano & Klemanski 1999; Bache & Flinders 2004; Hiironniemi 2005

(2003) ovat myös korostaneet, että nämä toimijaverkostot eivät rakennu yksinomaan horisontaalisesti, tietyllä institutionaalisella tasolla (valtiotasolla, kunnantasolla), vaan yhä useammin vertikaalisesti eri institutionaalisilla aluetasoilla, esimerkiksi kunnallisen toimijan ja Euroopan Unionin edustajien välillä.

Julkishallinnon toimintakulttuurissa tapahtuvat paradigmanmuutokset heijastuvat väistämättä suunnittelu- ja päätöksentekoprosessien tarkoitukseen ja niissä toimivien ihmisten toimenkuviin – kuten tietysti tarkoitus onkin. Samalla nämä muutokset saattavat oleellisella tavalla rapauttaa myös demokratian perustuksia. Heinosen (1999) mukaan esimerkiksi asiakaslähtöinen toimintatapa edellyttää toimiakseen kokonaan erilaista demokraattista ohjausta kuin nykytilanteen edustuksellisen demokratian käytännöt. Borgin (2005) mukaan kansalaisyhteiskunnan osallistumismahdollisuuksien kehittäminen ilman koko poliittisen järjestelmän samanaikaista kehittämistä ja rakenteellista uudistamista ei riitä vastaamaan demokratian toteuttamisen haasteisiin tulevaisuudessa.

On myös oleellista huomioida, että verkostomainen toimintatapa ei ole tullut byrokraattisen, markkinaorientoituneen tai korporatistisia piirteitä sisältävän hallintotavan tilalle, vaan nykyiset hallintomallit sisältävät piirteitä useista erilaisista malleista samanaikaisesti.<sup>52</sup> Vaikka julkishallinnon toimijat, esimerkiksi kunnanvaltuustot ja -hallitukset pyrkisivätkin verkostoitumaan muiden toimijoiden kanssa, on niille annettu päätöksentekotehtävä edelleen tarkoin laisaa säännelty. Tämän vuoksi on edelleen tärkeää pohtia työnjakoa luottamushenkilöiden, virkahenkilöiden ja kuntalaisten välillä. Yksittäiset toimijat (myös politiikassa) voivat sen sijaan pitkälti itse määritellä millaista asemaa ja tehtävää ne näissä verkostoissa tavoittelevat.

Anttiroiko (1998) esittää, että demokratian ongelmat eivät tänä päivänä niinkään liity julkishallinnon kyvyttömyyteen tunnistaa ajan haasteita, vaan sen haluttomuuteen tarkastella ja muuttaa rakenteita perinpohjaisesti. Haverin (2005) mukaan esimerkiksi kunnallishallinnon kehitys ei näyttäisi suinkaan olevan menossa takaisin vahvasti organisoituun ja hallittuun toimintatapaan, vaan pikemminkin yhä kompleksisempaan ja vaikeammin haltuun otettavaan suuntaan. Hiironniemen (2005) mukaan verkostoituva hallinta laajentaa samalla demokratiaa käsitteellisesti siten, että se korostaa kansalaisten, yritysten ja yhteisöjen suoraa osallistumista edustuksellisuuden sijaan. Verkostomaisuuteen käsitteenä sisältyy jo implisiittisesti osallisuus, sillä kaikilla verkoston jäsenillä on periaatteessa mahdollisuus vaikuttaa toisten jäsenten toimintaan ja yhteiseen tavoiteasetteluun yhteisen toiminnan kautta.

Verkostojen ulkopuolella on kuitenkin aina myös toimijoita. Castellsin (1996) mukaan talouden globalisaatio rakentaa samaan aikaan sekä paikallista, verkostojen logiikasta riippuvaista mutta niistä ulkopuolella olevaa paikallista arkea (space of places) että vuorokauden ympäri avoinna olevaa virtojen tilaa (space of flows), jossa verkostojen vallakkaat toimivat. Tämä kehitys heijastuu oleellisella tavalla paikalliseen demokratiaan synnyttämällä yhtäältä uusia kriittisiä kansalaisyhteiskunnan toimijoita kyseenalaistamaan virtojen tiloissa rakentuvaa valtaa ja toisaalta syrjäyttämällä osan ihmisistä kokonaan paikallisen päätöksenteon ulkopuolelle.

Siirtyminen julkisesta hallinnoimisesta verkostomaiseen hallinnolliset rajat ylittävään ja monitoimijaiseen hallintointiin mahdollistaa uusien poliittisten identiteettien rakentumisen osana näitä verkostoja. Rättilän (2001) mukaan *Demoeeliitit* (Democratic elites) ovat vakiintuneita yhteiskunnallisia liikkeitä, joilla on vahva rooli näissä uusissa verkostoissa, *arkipolitiikojat* (everyday-makers) pysyttelevät sen sijaan ulkona niin perinteisistä hallinnollisista rakenteista

---

<sup>52</sup> Hiironniemi 2005

kuin uusista hallinnanverkostoistakin. Uudenlaiset, itseorganisoituvat ja vaikeasti haltuun otettavat toimijaverkostot ja niissä toimivat demoeliitit voivat jopa uhata puolueiden valta-asemaa vallakkaina toimijoina.<sup>53</sup> Arkipolitikoijat voivat sen sijaan jäädä myös näiden uusien toimijaverkostojen ulkopuolelle. Arkipolitikoijat voidaan ilmiönä tulkita myös kritiikkinä yhteiskunnallisten liikkeiden institutionalisoitumiselle.<sup>54</sup>

Demoeliittien käsite muistuttaa myös, että julkishallinnon toimintavaoissa tapahtuvat muutokset heijastuvat myös eri kansalaistoimijoiden keskinäisiin suhteisiin. Suunnittelu- ja valmisteluprosessien siirtyminen epävirallisille ja itseorganisoituville verkostoille voi joko samalla mahdollistaa uusien toimijaryhmien mukaantulon, tai keskittää valtaa näille vaikeasti tunnistettavissa olevien verkostojen toimijoille. Tietointensiivinen yhteiskunta ja verkostomainen hallinnan tapa voivat konkretisoitua käytännössä verkostomaisena elitisminä.<sup>55</sup> Hirst (2000) on todennut, että useat hallinnan tavat uhkaavat demokraattisia hallinnon muotoja tai jopa pyrkivät aktiivisesti väistämään demokraattisia prosesseja. Verkostomainen toimintatapa ei itseisarvoisesti lisää läpinäkyvyyttä, vaan yhtä lailla voi entisestään vaikeuttaa tiedon saantia siitä missä ja millä tavoin yhteiskunnan oleelliset päätöksentekoprosessit rakentuvat.<sup>56</sup>

Verkostomaisesti toimivassa julkishallinnossa korostuu kansalaisten aktiivisen osallistujan rooli. Verkostojen osallisilla, julkisen sektorin toimijoilla, yrityksillä, yhdistyksillä ja järjestöillä sekä medialla, on kuitenkin erilaiset mahdollisuudet olla mukana rakentamassa julkista keskustelua. Julkista sektoria säätelevät myös verkostoissa tietyt toimintatavat, kuten vaatimus yleisen edun edistämisestä legitimiellä tavoilla. Kansalaistoimijoilla ei samanlaista vastuuta omasta toiminnastaan ole, mikä onkin herättänyt keskustelua siitä kuka kantaa vastuun päätöksenteosta, mikäli kansalaiset aktivoituvat entistä enemmän.<sup>57</sup> Itseorganisoituvat toimijaverkostot voivat vastata yhteiskunnallisen todellisuuden epäselvyyden haasteisiin, mutta nostaa samalla esille vaikeasti ratkaistavia jännitteitä eri toimijoiden välillä. Kyse ei ole yksinomaan suoran osallistumisen merkityksestä vaan samalla myös siitä miten parlamentarismien idea on yleensäkin sovitettavissa joustavuutta ja verkostomaista toimintatapaa korostavaan hallinnon retoriikkaan. Anttiroikon (1998:202) mukaan poliittisen agendan muodostuminen vaikeutuu toimijoiden välisten suhteiden monimutkaistuesssa. Lisäksi juridisen päätöksenteon säilyessä edelleen edustuksellisen demokratian toimielimillä, voi tämä osaltaan hämentää eri toimijoiden näkemystä kansalaisten poliittisen toimijuuden paikasta. Tietoyhteiskunta- ja globalisaatiokehitykseen vastaamaan pyrkivät uudenlaiset toimintatavat nostavat samalla esille vakavan kysymyksen siitä, voidaanko demokratian toteutumisen edellytyksiä kiinnittää enää yleensäkin sellaiseen demokratian ideaan, jossa huomio kiinnitetään pelkästään paikallistason muodollisiin järjestelyihin.<sup>58</sup>

## Edustuksellisen demokratian tila?

Kysymys kansalaisyhteiskunnan osallistumisen vahvistamisesta leikkaa väistämättä keskustelua virkamiesvalmistelun ja poliittisen päätöksenteon rooleista ja suhteista. Tapahtuuko päätöksenteko ja asioita arvottava keskustelu yleensäkin siellä missä sen edustuksellisen demo-

---

<sup>53</sup> Rättilä 2001

<sup>54</sup> Rättillä 2001

<sup>55</sup> Anttiroiko 1998:198

<sup>56</sup> ks. myös Sauri 2003

<sup>57</sup> esim. Peltonen 2002

<sup>58</sup> Anttiroiko 1998:202; ks. myös Borg 2005

kratian mukaisesti tulisi tapahtua?<sup>59</sup> Mietittäessä osallistuvan kansalaisen paikkaa suhteessa poliittis-hallinnollisiin prosesseihin määritellään samalla implisiittisesti se, voidaanko asioiden valmistelua yleensäkin erottaa päätöksenteosta.<sup>60</sup> Pidän tämän vuoksi tärkeänä tuoda osallisuuskeskusteluun mukaan sekä hallinnon virkahenkilöt että luottamushenkilöt omine rooleineen.

Hallintokulttuurin osaksi tulleet liikkeenjohto-oppien ajattelutavat ja käsitteet – kuten tehokkuus- ja kustannustietoisuusvaatimukset, päätöksenteon delegointi jne. – ovat vahvistaneet virkajohdon ja virkamieskunnan asemaa päätöksenteossa.<sup>61</sup> Kuntatasolla tarkasteltuna vapaa-kuntakokeilun aikakauden hengen mukaista olikin päätösvallan delegointi hierarkian alemmille tasoille tai luottamuselimiltä viranhaltijoille. Tällä on ollut puolestaan se seuraus, että esimerkiksi suomalaista kunnallishallintokäytäntöä ei voida enää välttämättä pitää malliesimerkinä kansanvaltaisesta paikallishallinnosta.<sup>62</sup> Tarkennan näkökulmani seuraavassa juuri kuntatason tarkasteluun.

Dualistisen järjestelmän mukaisesti toimivassa hallinnossa kuntalaisten valitsevat edustajat päättävät tulevaisuuden suuntaviivoista ja niiden tavoittamisen keinoista. Virkamieshallinto pyrkii puolestaan etsimään objektiivisen tiedon pohjalta optimiratkaisuja näihin tavoitteisiin pääsemiseksi. Virkamiehet eivät asioita valmistellessaan tee arvovalintoja, vaan alistavat valmistelunsa tulokset luottamushenkilöorganisaatioiden päätettäväksi. Tällaisessa mallissa kuntalaiset osallistuvat kunnan päätöksentekoon valitsemalla itsellensä sellaiset edustajat, joiden he katsovat parhaiten edustavan omaa näkemystään tavoiteltavasta tulevaisuuden tilasta. Mikäli dualistisen mallin ajatellaan toteutuvan myös käytännössä, mikä on silloin suoran osallistumisen vahvistamisen idea ja suhde edustuksellisen demokratian suunnittelu- ja päätöksentekojärjestelmään?

Osallistumisen vahvistamisen lähtökohdaksi voidaan perustellusti ottaa myös se, että dualistinen malli ei toimi ideansa mukaisesti. Suoran osallistumisen vahvistamista voidaankin perustella sillä, että kansalaisyhteiskunnan näkemykset eivät riittävästi välity valmistelu- ja päätöksentekoon perinteisen edustuksellisen demokratian käytäntöjen kautta. Sekä luottamushenkilöt että virkahenkilöt ovat irtaantuneet asukkaiden arjen todellisuuksista ja virkamiehet käyvät asioita valmistellessaan jo sitä arvokeskustelua, joka pitäisi kuulua luottamushenkilöelimille. Tästä näkökulmasta suoraa osallistumista voidaan perustella sillä, että se täydentää edustuksellisen demokratian jättämää vajetta kuntalaisten näkemysten tavoittamisessa. Mikäli näin ajatellaan olevan, missä vaiheessa poliittis-hallinnollisia prosesseja kuntalaisten näkemyksiä pitäisi siinä tapauksessa pyrkiä tavoittelemaan?

Myös yksittäisillä luottamushenkilöillä voi olla erilaisia näkemyksiä omasta toimenkuvastaan. Ryytäsen (2000) mukaan esimerkiksi kunnanvaltuuston jäsenenä toimivilla kunnallispoliitikoilla on kolme perusroolia: kuntalaisen edustajan rooli, sisäinen eli kunnan johtajarooli, sekä ulkoinen eli poliitikkorooli. Kansanvallan toteutumisen kannalta edustajan roolia voidaan pitää keskeisimpänä. Tehokuutta painottavalle hallinnonuudistusnäkökulmalle voi kuntalaisen edustajan rooli olla kuitenkin ongelmallinen. Valtuutettujen poliitikon rooliin kuuluu puolestaan luontaisesti omien sidosryhmien etujen ajaminen. Konkreettinen esimerkki valtuutettujen nykypäivän roolin monitulkintaisuudesta löytyy esimerkiksi Helsingin kaupungin valtuuston

<sup>59</sup> Stenvall 2000; Majoinen 2000; 2001; Sauri 2003; Bäcklund 2001; 2004

<sup>60</sup> Esim. Granlund 1981; Nevatalo 1990; Hautamäki 1995

<sup>61</sup> Esim. Sinisalmi 1999

<sup>62</sup> Ryytäsen 2000

keskustelupöytäkirjasta, jossa käsiteltiin Sipoon länsiosan liittämistä Helsinkiin. Suurin osa esitetyistä puheenvuoroista heijastaa pikemminkin johtajan kuin kansalaisen edustajan roolia.

Aktiivisesti osallistuva kansalainen ei heilauta ainoastaan virkamiesten toimenkuvaa, vaan kysyy samanaikaisesti sitä, miten (suoran) osallistumisen vahvistaminen vaikuttaa samalla luottamushenkilöelimiin rooleihin ja tehtäviin. Uudenlaisten osallistumisen menetelmien kehittäminen pakottaa miettimään millainen suhde suoran ja edustuksellisen demokratian välillä tulisi olla. Nähdäänkö suoralla osallistumisella esimerkiksi jokin itseisarvo edustuksellisen demokratian käytännöistä riippumattomana toimintana? Entä mikä on se lisäarvo, jota kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia lisäämällä tavoitellaan? Onko luottamushenkilöillä ja viranhaltijoilla – sekä toimijaryhminä että sisäisesti – likimainkaan yhteinen käsitys siitä miksi osallistumista tulisi vahvistaa? Tutkimuksia, jotka pyrkisivät vastaamaan juuri näihin kysymyksiin ei liiemmästi löydy. Tavanomaisempaa kuntalaisten aktiivista roolia jäsenettäessä on jo lähtökohtaisesti niputtaa luottamushenkilöt ja viranhaltijat omiksi kategorioikseen, jotka ikään kuin jakavat yhteisen käsityksen sekä oman toimijaryhmänsä tehtävästä että kansalaisen osallistumisen paikasta osana poliittis-hallinnollisia prosesseja.

Nousiainen (2004) mukaan (valtiollisessa) päätöksenteossa on kansanvaltaisuuden toteutumisen kannalta oleellisia jännitteitä niin asiantuntijaohjauksen kuin intressien edustamisen, professioiden ja maallikkovallan sekä politiikan tekemisen ja byrokraattisten käytäntöjen välillä. Yhteiskunnan tavoiteltavaan tulevaisuuteen pyrkivät lisäksi entistä enemmän vaikuttamaan suoraan erilaiset järjestöt ja yhdistykset, media ja yritysmaailma, joissa virkamieshallinnon ja poliittisten elinten toimijat voivat olla myös yksityishenkilöinä mukana. Aktiivinen kansalaisyhteiskunta kohtaa jännitteisen julkishallinnon, jossa oikeudesta tietämiseen ja oleellisten asioiden määrittelyyn käydään kiistoja monien eri toimijoiden välillä.

### **Demokratian toteutumisen mittakaava?**

Kansalaisten toimijaroolin toteutumiseen valtio- tai kuntatasolla ei vaikuta kuitenkaan yksinomaan poliittis-hallinnollisten prosessien tahto. Globaalit kehityskulut ja niihin nivoutuvat yhteiskunnalliset muutokset eivät kosketa vain julkista hallintoa, sen tavoitteita ja käytäntöjä, vaan tarjoavat samalla kansalaisille uudenlaisia toimijuuden, yhteisöllisyyden ja identiteetin rakentamisen paikkoja.<sup>63</sup> Suomalaisen demokratian tulevaisuus onkin sidoksissa paitsi siihen, miten poliittis-hallinnolliset prosessit kykenevät vastaamaan aktiiviseen kansalaisuuteen liittyviin tavoitteisiin, myös siihen, että kansalaiset kokisivat poliittisen toimijuuden toteuttamisen kansallisvaltion tai kunnan tasolla ylipäänsä mielekkääksi.<sup>64</sup>

Aristoteleen klassisen kuvauksen mukaan ihminen on sosiaalis-poliittinen eläin. Tämä tarkoittaa luontaista tarvetta toteuttaa ihmiselle tyypillistä elämää, johon kuuluu myös oleminen osana jotakin yhteisöä. Poliksen, eli kaupunkivaltion poliittisuus oli Aristoteleelle ihmisen olemukseen kuuluvan käytännöllisen järjen käyttämistä yhteisestä hyvästä päättämiseen.<sup>65</sup> Väkivallan sijaan vallitsee sanan valta, jossa sanomisen sisältö käy sanojan aseman yli. Hautamäen (2005b) mukaan antiikin Kreikassa politiikka liittyi nimenomaan kansalaisyhteiskuntaan, eikä kansantalouteen tai valtiovaltaan kuten nykyään. Aristoteles ei tunnetusti pitänyt kaikkia ihmisiä lähtökohdiltaan tasavertaisina poliittiseen toimijuuteen, ja edelleenkin on relevanttia miettiä miten ja keiden toimesta yhteinen hyvä tänä päivänä argumentoidaan näkyväksi.

<sup>63</sup> Väyrynen 2001; Jauhiainen 2002; Hautamäki 2005b

<sup>64</sup> Ks. myös Ståhlberg 1998; Paloheimo 2005

<sup>65</sup> esim. Sihvola 2005

Sosiaalisen pääoman (social capital) ja kansalaissitoumuksen (civic engagement) käsitteet yhdistävät aktiivisen kansalaisuuden, osallistumisen, ja yhteisöllisyyden toisiinsa. Sosiaalisella pääomalla tarkoitetaan Paloheimon (2005) mukaan yleensä sitä, että sosiaalisen vuorovaikutuksen myötä syntyy vakiintuneita yhteistoiminnan muotoja, luottamusta ja kiinnostusta yhteisten asioiden hoitoon. Kansalaissitoumuksen käsitettä on käytetty puolestaan silloin, kun on oltu kiinnostuneita niistä motiiveista jotka saavat kansalaiset osallistumaan tai olemaan osallistumatta. Sosiaalisen pääoman käsitettä on kuitenkin käytännön työssä ja tutkimuksissa sovellettu – ja voidaan soveltaa – hyvin eri tavoin.<sup>66</sup> Käsitteen näennäinen yksiselitteisyys on mahdollistanut hyvin erilaisia tulkintoja siitä millaisia asioita sosiaalisen pääoman ajatukseen yhdistetään. Monien osallistumisen vahvistamiseen tähtäävien hallinnollisten kehittämishankkeiden taustalla on tulkittavissa ajatus siitä, että elinvoimainen, aktiivisista asukkaista koostuva paikallisyhteisö, edistää samalla ihmisten hyvinvointia ja kantaa hyvinvointivaltion tulevaisuudesta osavastuuta.<sup>67</sup> Poliittisen toimijuuden liittäminen yhteisöllisyyden teemaan on kuitenkin ongelmallista, sillä yhteisöä käsitteenä voidaan sen näennäisestä yksiselitteisyydestä huolimatta jäsentää varsin monin eri tavoin.<sup>68</sup>

Vähämäki (1988:49) on kuvannut yhteisöllisyyden käsitteen latautuneisuutta osuvalla tavalla: *”...haave nuotion äärellä istuvista ihmisistä, joiden kasvot tuli valaisee, tuli joka on tämän yhteisyyden symboli, tuli joka auttaa tunnistamaan ystävän vihollisesta, vieraan tutusta... Haaveeksi sen tekee se, että aina jostain pimeydestä astuu hahmo, joka kysyy: mitä te oikein poltatte siinä? Ketä te oikein poltatte siinä?”* (Poliittisen)yhteisön syntymisen edellytyksenä on aina rajankäynti ”meidän” ja ”muiden” välillä. Kaikkeen inhimilliseen toimintaan voidaan katsoa kuuluvan jatkuva rajankäynti erilaisten asioiden välillä. Kommunitaristiset ja liberalistiset demokratiakäsitykset edustavat ääripäitä sen suhteen, miten yhteisöllisyyden merkitys ja kansalaisten aktiivinen toimijarooli voidaan nivoa yhteen. Humanistiset ja idealistiset näkökulmat alueelliseen yhteisöllisyyteen ovat puolestaan saaneet vastatuulta osakseen siksi, että ne ovat luonteeltaan normatiivisia eivätkä ne ole helposti yhdistettävissä jälkimodernin yhteiskunnan realiteetteihin.

Toiseus liittyy poliittiseen toimijuuteen ja demokratian toteutumisen mittakaavaan globaalissa maailmassa myös yksilöllisen identiteetin rakentamisen tasolla. Siinä missä hyvinvointivaltiota rakennettaessa korostui arvomaailman yhdenmukaisuus, 2000-luvun urbaanin ihmisen nähdään seikkailevan erilaisten asiantuntijuuksien pirstomassa maailmassa identiteettiään etsien. Traditionaaliin arvoihin itsestään selvästi sitoutumisen sijasta jälkimoderni ihminen pohtii identiteettiään kysymällä oman toimintansa motiiveja ja tahtoja.<sup>69</sup> Identiteeteillä leikittelyn on ajateltu yhtäältä aiheuttavan juurettomuutta ja sitä kautta myös henkistä pahoinvointia, toisaalta ihmisen yhteisöllisyyden ja osallistumisen toteutumisen paikoiksi on nähty fyysisten paikkojen lisäksi nyt myös virtuaaliset, fyysisestä ajasta ja paikasta riippumattomat, tilat. Keskustelua käydään toisaalta samanaikaisesti kuitenkin myös siitä, kuvaako jälkimoderni individualismi ylipäänsä yhteiskunnan nykytilannetta parhaiten ja ollaanko oikeastaan tilanteessa, jossa virtuaalisista yhteisöistä on edes mielekästä laajassa mittakaavassa puhua.<sup>70</sup> Tuomi (2005) tuo myös esille, että vaikka uudet kommunikaatioverkostot mahdollistavat yhteisöllisyydelle ja yksilöllisyydelle uusia kanavia, perusjännite yhteisöllisyyden, yksilöllisyyden ja erilaisuuden rajanvetojen välillä ei katoa. Tietoyhteiskuntakeskustelu ja siihen liittyvä

<sup>66</sup> Sinkkonen-Tolppi 2002; Siisiäinen 2003; Niemelä 2004; Hiironniemi 2005

<sup>67</sup> ks. Möttönen ja Niemelä 2005

<sup>68</sup> esim. Lehtonen 1990

<sup>69</sup> Esim. Giddens 1991

<sup>70</sup> Hautamäki 2005

osallistuminen tarvitsevat kriittistä ja analyttistä katsetta myös yhteisöllisyyden tematiikan näkökulmasta, jotta voidaan välttää ”virtuaalisen Berliinin muurin” syntyminen.<sup>71</sup>

Yhteisöllisyyteen liittyvän toiseuden ja jälkimoderniin identiteetin rakentamiseen liittyvät keskustelut haastavat osaltaan ajatuksen poliittisen toimijuuden perustumisesta ensisijaisesti tai vain jonkin maantieteellisellä alueella asuvien ihmisten näkökulmiin ja tarpeisiin. Asuminen jollakin alueella tai juridinen kansalaisuus ei välttämättä ole riittävä aktivoiva voima. Samalla alueella asuvilla ihmisillä voi olla erilaisista arvomaailmoista johtuen hyvinkin erilaiset tavoitteet sen osalta millaisiin asioihin ja millä tavoin haluttaisiin osallistua. Sekä kansainvälinen että kansallinen muuttoliike horjuttavat ihmisten elämänhistorian paikkoihin kytkeytyviä identiteettejä. Ne antavat sekä mahdollisuuksia uusille paikkaidentiteeteille että voivat kiinnittää ihmisen identiteetin entistä enemmän fyysisesti kaukasiinkin paikkoihin. Osa 2000-luvun aktiivista kansalaisosallistumista ovat sekä ylikansalliset että paikalliset kaupunkiliikkeet, jotka omalla tavallaan peräänkuuluttavat kansalaisyhteiskunnan oikeuksia globaalin talouden uhkien alla.<sup>72</sup> Suomalaisen demokratian tulevaisuuden kannalta on välttämätöntä sekä se, että oma juridinen kotimaa tai -kunta koettaisiin mielekkääksi poliittisen toiminnan kentäksi, myös se, että aktiiviselle kansalaisuudelle luodaan näillä mittakaavatasoilla myös mahdollisuuksia.

## Lopuksi

Mikäli globalisaatio otetaan vakavasti, kysymystä ”kenen tehtävänä on kuulla kansalaista” on tarpeen jäsentää myös siitä näkökulmasta millä aluetasolla rakentuu se sosiaalipoliittinen yhteisö, jossa poliittinen toimijuus koetaan mielekkäänä. Globalisaatio nostaa Sihvolan (2005) mukaan kaksi tärkeää kysymystä esille. Ensinnäkin poliittinen yhteisö ei voi enää itsestään selvästi perustua kansallisvaltion, kun uudet uhkat ylittävät kansallisvaltioiden rajat. Toisekseen kansallisvaltiot murenevat myös sisältäpäin yhteiskuntien moniarvoistuessa. Nämä näkökulmat pakottavat keskustelemaan vakavasti mikä on tänä päivänä kulloinkin se ”polis”, jossa poliittinen yhteisöllisyys voisi toteutua. Suorastaan hämmästyttävän vähän esimerkiksi suomalaisessa kuntademokratiaan liittyvässä keskustelussa on problematisoitu niitä motiiveja, jotka aktivoisivat kansalaisia poliittiseen toimijuuteen juuri kunnallisella tasolla.

Kansalaisyhteiskunnan toimijoiden määrittely demoliittien ja arkipolitiikojien käsitteiden avulla on käyttökelpoinen tarkastelutapa myös pohdittaessa suoran osallistumisen ja edustavan kansalaisnäkömyksen suhdetta. Yksi suoran osallistumisen vahvistamiseen liittyvä käytännöllinen ongelma on ollut se, ettei saatuja näkemyksiä osata hallinnon toimijoiden taholta hyödyntää niiden ”epäedustavuuden” takia.<sup>73</sup> Kansalaisyhteiskunnan sisällä edustavan asukasäänen jännite kilpistyy esimerkiksi maankäytön suunnittelun yhteydessä osallisia kuultaessa silloin, kun aluetta edustavat asukasryhdytykset ja yhdistysten ulkopuoliset alueen asukkaat ovat eri mieltä esitettyjen suunnitelmien seurauksista.<sup>74</sup>

Vakiintuneista kansalaisyhteiskunnan yhdistyksistä saattaa kehittyä demoliittien kaltaisia vahvoja toimijoita, jotka organisoidun toimintansa avulla pyrkivät vastaamaan hallinnon edustuksellisuuden vaateisiin, jolloin ne samalla kaventavat arkipolitiikojien toimintatilaa. Aktiivisia kansalaisyhteiskunnan toimijoita voidaan tarkastella yhtäältä valtaa itselleen keskit-

<sup>71</sup> Norris 2001

<sup>72</sup> Väyrynen 2001; Jauhiainen 2002; Hautamäki 2005b

<sup>73</sup> Staffans 2004; Häikiö 2005; Leino 2006; Niemenmaa 2005

<sup>74</sup> Esim. Leino 2006

tävinä demoelementteinä ja toisaalta alueen kehityksestä huolta kantavina ”voimatoimijoina”<sup>75</sup>. Yhdistys- ja järjestötoiminnan merkityksen jäsentämisessä voidaan valita joko putnamilainen luottamusta ja sosiaalista pääomaa korostava lähestymistapa, tai ottaa lähtökohdaksi Bourdieun näkemys yhdistyksistä intressien toteuttamisvälineenä ja taistelukenttänä.<sup>76</sup> Osallistumista ja yhteisöllisyyttä toisiinsa kiinnitettäessä on oleellista tunnistaa näiden molempien näkökulmien mahdollisuus. Se millainen rooli erilaisilla asukasjärjestöillä ja -yhdistyksillä tulisi olla osallistumisen edistämiseksi, on samalla kannanotto edustuksellisuuteen tai yksilöllisyyteen perustuvan poliittisen toimijuuden välillä.

Keskustelun pohjaksi tiivistän edellä olevasta omasta mielestäni keskeisimmät näkökulmat. Ensiksikin, mikäli kansalaisyhteiskunnan poliittista toimijuutta tarkastellaan julkisen tilan käsitteen kautta, korostuu kansalaisten ja hallinnon toimijoiden välisessä vuorovaikutuksessa osallistuminen jo sen määrittelyyn millaisia asioita on yleensäkin tarpeen ottaa valmistelun ja päätöksenteon piiriin. Toisekseen, mikäli julkishallinnon toimintatavat ja -verkostot muuttuvat yhä enemmän kompleksisemmiksi, sitä vaikeampaa on julkishallinnossa syntyä yhteinen käsitys osallistumisen ideasta, ellei sitä tietoisesti oteta pohdinnan piiriin. Kolmanneksi julkishallinnon toimintakulttuurin muutokset vaikuttavat myös luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden väliseen työnjakoon ja rooleihin, jolloin on paikallaan samalla vakavasti miettiä dualismin idean edellytyksiä. Neljänneksi globalisaatiokehitys monimutkaistaa kysymystä ”poliksen” rakentumisen aluetasosta. Se millä tavalla näihin näkökulmiin suhtaudutaan, määrittelee osaltaan kansalaisen kuuntelemisen paikkaa.

## Lähteet

- Anttiroiko, Ari-Veikko (1998). Tietoyhteiskunta ja kunnallinen demokratia. Makroteoreettisia näkökulmia informaationaalisesta yhteiskunnan demokratian ehtoihin. Hallinnon tutkimus 3/1998. 192–210 s.
- Anttiroiko, Ari-Veikko (2003). Kansalaisten osallistuminen, osallisuus ja vaikuttaminen tietoyhteiskunnassa. Teoksessa Bäcklund, Pia (toim.) Tietoyhteiskunnan osallistuva kansalainen – tapaus Nettimaunula. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 2003:5.
- Anttiroiko, Ari-Veikko, Arto, Haveri, Veli Karhu, Aimo Ryyänen, Pentti Siitonen (2003). Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampereen yliopisto, kunnallistieteen laitos. Tampere University Press.
- Bache, Ian & Matthew Flinders (toim.) (2004). Multi-level Governance. Oxford University press, Oxford.
- Bobbio, Luigi (2003). Building social capital through democratic deliberation: the rise of deliberative arenas. *Social Epistemology* 2003, vol 17, no 4. 343–357 s.
- Borg, Sami (2004). Mahdollisuuksien maa. Kartoitusta ja puheenvuoroja suomalaisen kansalaisvaikuttamisen tutkimuksesta. Oikeusministeriön julkaisu 2004:10.
- Borg, Sami (2005). Kansalaisena Suomessa. Kansalaisvaikuttaminen Pohjoismaissa ja European Social Survey 2002. Oikeusministeriön julkaisu 3/2005.
- Bovaird, T. & Löffler, E. & Parrado-Dies, S. (toim.) (2002). Developing Local Governance Networks in Europe. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Bäcklund, Pia (2001). Vaikuttaako valtuusto? Helsingin kaupunginvaltuuston itsearviointi. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 2001:7.

<sup>75</sup> Staffans 2004

<sup>76</sup> Siisiäinen 2003

- Bäcklund, Pia (2004). Puhutaan valtuustosta! Helsingin kaupunginvaltuuston itsearviointi 2001–2004. Helsingin kaupungin tietokeskuksen verkkojulkaisuja 2004:32.
- Bäcklund, Pia, Kuokkanen Anna ja Henriksson Riikka (2006).
- Castells, Manuel (1996). The information age: economy, society and culture. Volume I. The Rise of The Network Society. Blackwell, Oxford.
- DiGaetano, Alan & John S. Klemanski (1999). Power and City Governance. Comparative perspectives on Urban Development. University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Eräsaari, Leena (2002). Julkinen tila ja valtion yhtiöittäminen. Helsinki: gaudeamus.
- Giddens, Anthony (1991). Modernity and Self-Identity. Self and Society in the Late Modern Age. Polity Press, Cambridge.
- Granlund, Marja (1981). Asukkaiden mahdollisuudet osallistua yhdyskuntasuunnitteluun kunnan ja kunnanosan tasolla. Yhdyskuntasuunnittelun jatkokoulutuskeskuksen julkaisuja B37. Espoo.
- Hajer, Maarten A. (2003) A frame in the fields: policymaking and the reinvention of politics. Teoksessa: Hajer, Maarten A. & Wagenaar, Hendrik (eds.) Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society. Cambridge University Press, Cambridge, 88–112.
- Hajer, Maarten & Hendrik Wagenaar (2003). Introduction. Teoksessa: Hajer, Maarten A. & Wagenaar, Hendrik (eds.) Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society. Cambridge University Press, Cambridge, 1–30 s.
- Hautamäki, Antti (1995). Kaupunkiko yritys? kaupungin strateginen johtaminen ja konserniajattelu. Helsingin kaupungin tietokeskuksen keskustelualoitteita 1995: 4.
- Hautamäki, Antti (2005). Johdanto. Teoksessa Hautamäki, Antti & Tommi Lehtonen & Juha Sihvola & Ilkka Tuomi & Heli Vaaranen & Soile Veijola: Yhteisöllisyyden paluu. Helsinki: Gaudeamus.
- Hautamäki, Antti (2005b). Politiikan paluu. Teoksessa Hautamäki, Antti & Tommi Lehtonen & Juha Sihvola & Ilkka Tuomi & Heli Vaaranen & Soile Veijola: Yhteisöllisyyden paluu. Helsinki: Gaudeamus.
- Haveri, Arto (2005). Monitasohallinnankaan ei tarvitse olla kaaosta. Kunnallistieteen aikakauskirja 1/2005. 5–7 s.
- Heinonen, Jarna (1999). Kohti asiakaslähtöisyyttä ja kilpailukykyä. Sisäinen yrittäjäyys kunnallisen yksikön muutoksessa. Turun kaupakorkeakoulun julkaisuja Sarja A-5: 1999. Turku: Grafia Oy.
- Hiironniemi, Silja (2005). Suomen hallinto verkostona – 2000-luvun haasteiden hallintaa. Sisäasiainministeriön julkaisuja 14/2005. 133 s. Helsinki.
- Hirst, P. (2000). Democracy and Governance. Teoksessa Pierre, J. (toim.). Debating Governance: Authority, Steering and Democracy. Oxford University Press. s. 13–25 s.
- Häikiö, Liisa (2005). Osallistumisen rajat. Tampere: Tampere University Press.
- Jauhiainen, Jussi S. (2002). Kaupunkiliikkeet ja kamppailu osallisuudesta kaupunkitilaan. Teoksessa Bäcklund, Pia & Jouni Häkli & Harry Schulman (toim.) Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Gaudeamus, Helsinki.
- Keskisuuri suomalainen kaupunki. Kaupunkitutkimus 70. Julkaisu 10/1971.
- Kuntademokratian vihreä kirja (2005). Kunnallisen demokratian kehittämishankkeen I väliraportti. Sisäasiainministeriön julkaisuja 2/2005.
- Lapintie, Kimmo (2002). Tarinoita takapihalta. Asukkaan ja asiantuntijan kohtaamisesta. Teoksessa Bäcklund, Pia & Jouni Häkli & Harry Schulman (toim.) Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Gaudeamus, Helsinki.
- Lehtonen, Heikki (1990). Yhteisö. Vastapaino. Gummerrus J:kylä 1990.

- Leino, Helena (2006). Kansalaisosallistuminen ja kaupunkisuunnittelun dynamiikka. Tampereen yliopisto, yhdyskuntatieteiden laitos.
- Majoinen, Kaija (2000). Miten valtuusto vaikuttaa? Teoksessa Jose Valanta & al. (toim.) Kuntajohtamisen ja demokratian käytännöt 1997–2000. ACTA 125, Suomen Kuntaliitto.
- Majoinen, Kaija (2001). Mitä virkaa valtuustolla? Kuntalailla säädetyn valtuuston perustehtävän monitahoarviointi. ACTA 2/2001. Suomen Kuntaliitto ja Joensuun yliopisto.
- Martikainen, Tuomo & Sami Fredriksson (2006). Vaalit ja politiikka. Pääkaupunkiseudun nuorten aikuisten poliittiset valinnat 1988-2004. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 2006:5.
- Sakari Möttönen ja Jorma Niemelä (2005). Kunta ja kolmas sektori. Yhteistyön uudet muodot. PS-kustannus, Jyväskylä 2005.
- Nevatalo, Seppo (1990). Tutkimusraportti elinoloja kuvaavien tietojen tarpeesta ja käytöstä kunnallishallinnossa. Kunnallishallinnon tietotekniikkaneuvottelukunta, Helsinki.
- Niemelä, Pauli (2004). Sosiaalinen pääoma Suomen kunnissa. Kunnallisan alan kehittämissäätö, Helsinki. Vammalan Kirjapaino Oy, Vammala.
- Niemenmaa, Vivi (2005). Helsingin paikallisagenda. Tarina suunnittelun subjektiivisuudesta ja osallistumisesta. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja A 31. Espoo.
- Niiniluoto, Ilkka (1996). Informaatio, tieto ja yhteiskunta. Filosofinen käsiteanalyysi. Hallinnon kehittämiskeskus, Edita, Helsinki.
- Niiranen, Vuokko (1997). Kuntalaisten osallistuminen – puheteema vai toimintateema? Kunnallistieteellinen aikakauskirja 3/1997. 244–253 s.
- Norris, Pippa (2001). Digital Divide. Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide. Cambridge University Press.
- Nousiainen, Jaakko (2004). Kansalaiset ja valtiollinen edustuksellinen demokratia – eräitä tutkimustarpeita. Teoksessa Borg, Sami: Mahdollisuuksien maa. Kartoitusta ja puheenvuoroja suomalaisen kansalaisvaikuttamisen tutkimuksesta. Oikeusministeriön julkaisuja 2004:10.
- Paloheimo, Heikki (2005). Poliittinen osallistuminen ja demokratia. Kunnallistieteen aikakauskirja 2/2005. 126–130s.
- Pakarinen, Terttu (2002). Osallistumisen taustalla olevat ajatusmallit ja osallistumisen tulevaisuus. Teoksessa, Bäcklund, Pia, Jouni Häkli & Harry Schulman (toim.). Osalliset ja osaajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Gaudeamus, Helsinki.
- Marianne Pekola-Sjöblom, Voitto Helander ja Stefan Sjöblom (2006). KUNTALAINEN – KANSALAINEN. Tutkimus kuntalaisten asenteista ja osallistumisesta 1996–2004. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 56. Acta nro 182.
- Peltonen, Lasse (2002). ”Sotkuinen demokratia” ja Tampere-foorumi – talkootoimintaa julkisen tilan puolesta. Kunnallistieteen aikakauskirja 2002:2. 168–183 s.
- Pikkala, Sari (2006). Yhteenvetoraportti Demokratiatilinpäätöshankkeen toisen vaiheen tuloksista. Suomen Kuntaliitto. (painossa).
- Rantanen, Heli (2003). Onnistuiko Nettimaunula? Teoksessa Bäcklund, Pia (toim.) Tietoyhteiskunnan osallistuva kansalainen – tapaus Nettimaunula. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 2003: 5.
- Ryynänen, Aimo (2000). Valtuusto kunnan päätösvallan käyttäjänä – politiikka hallinnon puristuksissa? Teoksessa "Kunnallisen itsehallinnon renessanssi". Tampereen yliopisto kunnallistieteiden laitoksen julkaisuja. 177–192 s.
- Rättilä, Tiina (2001). Kansalaistuva politiikka? Huomioita kuntalaisaktiivisuudesta poliittisena toimijana. Poliittika 43:3. 190–207 s.

- Saaristo, Kimmo (2000). Avoin asiantuntijuus. Nykykulttuurin tutkimuskeskuksen julkaisuja 66. Jyväskylän yliopisto.
- Sauri, Pekka (2003). Suomen demokratisoiminen. Kunnallisan kehittämissäätö. Vammalan kirjapaino Oy; Vammala.
- Sihvola, Juha (2005). Poliittinen yhteisöllisyys. Teoksessa Hautamäki, Antti & Tommi Lehtonen & Juha Sihvola & Ilkka Tuomi & Heli Vaaranen & Soile Veijola: Yhteisöllisyyden paluu. Helsinki: Gaudeamus.
- Siisiäinen, Martti (2003). Yksi käsite, kaksi lähestymistapaa: Putnamin ja Bourdieun sosiaalinen pääoma. *Sosiologia* 3/2003. 204–218 s.
- Sinisalmi, Martti (1999). Suomen kaupunkien keskushallinto 1927–1998. Tutkimus kaupunkien keskushallinnon järjestämisestä sekä valtasuhteiden muutoksesta demokratian ja päätöksenteon näkökulmasta. Suomen Kuntaliitto, Helsinki.
- Sinkkonen-Tolppi, Merja (2002). Näkökulma sosiaalisen pääoman käsitteeseen ja sen käyttöön. *Kunnallistieteen aikakauskirja* 3/2002.
- Sotarauta, Markku (1996). Kohti epäselvyyden hallintaa. Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohtana. *Acta Futura Fennica* 6. Tulevaisuuden tutkimuksen seura, Finnpublishers, Jyväskylä.
- Staffans, Aija (2004). Vaikuttavat asukkaat – vuorovaikutus ja paikallinen tieto kaupunkisuunnittelun haastajina. Yhdyskuntasuunnittelun tutkimus- ja koulutuskeskuksen julkaisuja A 29. Teknillinen korkeakoulu, Espoo.
- Stenvall, Jari (2000). Käskyläisestä toimijaksi. Valtion keskushallinnon virkamiehistön pätevyyden arvostusten kehitys suurisuhtinaskunnan ajan alusta 2000-luvulle. *Acta Universitatis Tamperensis* 759.
- Ståhlberg, Krister (1998). Moniulotteinen kansalaisuus. Kuntalaisten valta ja valinnat. *KuntaSuomi 2004 – tutkimuksia* nro 13. Suomen Kuntaliitto.
- Tuomi, Ilkka (2005). Yhteisöllisyyden paluu tietoyhteiskuntaan. Teoksessa Hautamäki, Antti & Tommi Lehtonen & Juha Sihvola & Ilkka Tuomi & Heli Vaaranen & Soile Veijola: Yhteisöllisyyden paluu. Helsinki: Gaudeamus.
- Vuorela, Pertti (1991). Rakennetun ympäristön suunnittelun johtavista periaatteista Suomessa toisen maailmansodan jälkeen. Teoksessa von Bonsdorf P. & al. Rakennetun ympäristön kauneus ja laatu. Esteettisesti ja laadullisesti korkeatasoinen fyysinen ympäristö ja uudet suunnittelutekniikat. Osa 1. VTT Tiedotteita 1234. Espoo. Yhdyskunta- ja rakennussuunnittelun laboratorio. 92–147 s.
- Vähämäki, Jussi (1988). Mitä tarkoittaa ”Narrative as a Socially Symbolic Act”? *Sosiologia* 1/1988, 44–49 s.
- Väyrynen, Raimo (2001). Globalisaatiokritiikki ja kansalaisliikkeet. Gaudeamus: Helsinki.

Osallistuva demokratia -ajatuspajan (29.11.2006) pohjapaperi

## **Osallistuva demokratia ja ajan haasteet**

Kirjoittaja: projektipäällikkö, tohtori Satu Paasilehto

### **Saatteeksi**

Alkuperäisen ajatuksen mukaan tämän keskustelutilaisuuden keskiössä ovat osallistuvan demokratian kysymykset. Hieman vastahakoisesti otin vastaan muistion kirjoittamistehtävän, sillä en tunne olevani millään tavalla näiden kysymysten asiantuntija. Ensimmäisistä ajatuspajoista saadun kokemuksen valossa näyttää kuitenkin siltä, että keskustelu palautuu yhä uudelleen keskeisiin demokratian sisällön kysymyksiin. Miten ymmärrämme demokratian ja sen tehtävät? Miten yhteiskunnan ja tekniikan kehitys on vaikuttanut yhteisistä asioista päättämiseen? Miten kansalainen voi osallistua ja vaikuttaa? Onko olemassa tai voidaanko kehittää mitään globaalien osallistumisen muotoja?

Useimpiin osallistuvaa demokratiaa koskeviin kysymyksiin liittyy luonnollisesti kysymys teknisestä ratkaisusta. Tässä kirjoituksessa ei kuitenkaan perehdytä sellaisiin kysymyksiin, sillä mielestäni ensisijainen keskustelun aihe koskee juuri demokraattisen osallistumisen sisältöä ja tehtävää. Ajan haasteiden analyysi on ensimmäinen askel. Sen jälkeen on pohdittava, pitäisikö demokraattisia käytäntöjämme uudistaa. Vasta kolmantena tulevat kysymykset tekniikasta ja sen mahdollisuuksista. Tekniikan tulee palvella demokratiaa, ei päinvastoin. Lisäksi minua kiinnostavat kysymykset oikeudenmukaisuudesta, tasa-arvosta ja legitimitetistä. Se näkyy tekstistä – riveiltä ja rivien välistä.

### **Osallistuva demokratia**

Osallistuvasta demokratiasta on keskusteltu vasta noin parikymmentä vuotta. Käsitteenä se viittaa kaikkeen kansalaisten poliittis-yhteiskunnalliseen osallistumiseen muutenkin kuin vaalien yhteydessä. Osallistuvaa demokratiaa ei kuitenkaan pidä käsittää edustuksellisen demokratian vastakohtana, vaan pikemminkin sitä täydentävänä demokraattisen vaikuttamisen muotona.

Valtiopolitiikan epäpolitisoituminen ja puolueiden vähenevä merkitys tekee tilaa osallistuvalle demokratialle. Samalla kun kiinnostus puoluepoliittiseen toimintaan on hiipunut, järjestöt ja niissä toimiminen on kasvattanut suosiotaan. Puolueet nähdään usein hyvin samankaltaisina ja kenties ne ovat itsekin olleet vaikuttamassa tähän kehitykseen. Puolueiden yhteiskunnallisista linjauksista puuttuvat ne kontrastit ja vastakkainasettelut, joita sitten haetaan järjestöistä. Monet kansalaisjärjestöt näyttävät toimivan jopa tehokkaammin globalisaation aikakaudella.

Osallistuvan demokratian tärkeä erityispiirre on siinä, ettei se sitoudu pelkästään kansallisvaltion, vaan osallistuminen voidaan kokea yhtä lailla mielekkääksi paikalliseen päätöksentekoon tai globaaleihin linjauksiin.

Kansalaisten osallistuminen ja vuorovaikutus on ollut tätä edeltäneiden ajatuspajojen teemanä. On pohdittu kansalaisten, kansalaisjärjestöjen, puolueiden ja poliittisten päätöksentekijöiden sekä virkamieshallinnon keskinäisiä suhteita. Osallistuvan demokratian teema ikään kuin kerää aikaisemmat teemat yhteen: aktiiviseen osallistumiseen kannustavat vain todelliseksi

koetut vaikutusmahdollisuudet. Järjestöillä, poliittisilla puolueilla ja virkamiehillä on kaikilla tässä tärkeä asema. Kansalaisten on voitava mielekkäällä tavalla osallistua asioiden valmisteluun, suunnitteluun, päätöksentekoon ja toimeenpanoon. Parhaimmillaan osallistuminen kehittää kansalaisia, lisää hallinnon ja lainsäädännön legitimitettä ja siten vahvistaa kansalaisyhteiskuntaa.

Moderni edustuksellinen demokratia kehittyi huippuunsa teollisen vallankumouksen loppuvaiheessa. On aiheellista kysyä, edustavatko viime aikojen innovaatiot tekniikassa ja muutokset vaikkapa ympäristössä, taloudessa ja politiikassa sellaista murrosta, joka peruuttamattomasti muuttaa myös yhteiskuntaa ja demokratiaa. Onko tietoyhteiskunta uuden, nimenomaan osallistuvan demokratian aikakausi? Seuraavassa tarkastellaan lyhyesti joitakin sellaisia ajan haasteita, joita demokratia ei voi sivuuttaa.

### **Globalisaation haaste**

Kansallisen demokratian näkökulmasta globalisaatiota pidetään uhkana, sillä se vie paikalliselta ja kansalliselta päätöksentekijältä hänen auktoriteettinsa. Tärkeät päätökset tehdään toisaalla, monikansallisissa yrityksissä ja kansainvälisissä järjestöissä tai sotilasliitoissa, kaukana valtiovallan ja demokraattisen järjestelmän ulottuvista. Tai sitten tärkeät ja välttämättömät päätökset jätetään tekemättä, jolloin on vain globaalisti sopeuduttava uusiin tilanteisiin ja muuttuneisiin oloihin. Ilmansaasteet tai ilmaston lämpeneminen eivät noudata valtioiden demokraattisia rajoja. Perinteisen tuotannon siirtyminen alemman kustannustason maihin, suuri rakenteellinen työttömyys, tuloerojen kasvu, sosiaalisen ja alueellisen kehityksen eriytyminen ja julkisten palveluiden leikkaukset koskevat meitä ja johtuvat monesti pikemminkin maailmantalouden murroksesta ja yritystoiminnan globalisoitumisesta kuin omista valinnoistamme.

Globalisaatio siis tuottaa uudenlaisia tilanteita, jotka vaikuttavat arkielämäämme, mutta joita ei ole mahdollista demokraattisesti hallita. Valtiolla ei ole enää yksinoikeus lainsäädäntöön ja demokraattisesti valittujen instituutioiden painoarvo vähenee. Samalla kun kansallinen politiikka menettää otettaan, kansalaisten kiinnostus osallistumiseen ja kunnioitus vaaleilla valittuihin instituutioihin vähenee. Vai onko tämä koko totuus?

Uudessa tilanteessa globalisaatio hämärtää suvereenin valtion ja poliittisten yhteisöjen rajoja yhdistämällä kansallisvaltiot globaalien (ja paikallisten) hallinnan systeemien verkostoksi. Globaali hallinta on haaste paikallishallinnolle. Paikallisten toimijoiden on löydettävä keino ottaa kantaa muutoksiin ja yhdistää ne päätöksentekoon. Useimmiten demokratian elvyttäminen on paras keino globaalien paineiden hallintaan. Globalisaatiota ei pitäisi vastustaa vääristä syistä. Joitakin asioita, esimerkiksi valtamerten suojelua tai laittoman siirtolaisuuden ongelmia, voi yrittää ratkaista vain globaalista näkökulmasta.

Globalisaatiossa on myös etuja, sillä talouden, politiikan ja kulttuurin globaalit rakenteet edistävät rajat ylittävää kommunikaatiota. Järjestöt ovat mukautuneet tähän uuteen tilanteeseen poliittisia puolueita paremmin. Ainakin teoriassa uusi tilanne voisi johtaa hyvinvoinnin ja vaurauden lisääntymiseen maailmanlaajuisesti. Suuri osa maailman väestöstä ja valtioista on kuitenkin suljettu globalisaation myönteisten vaikutusten ulkopuolelle, sillä heillä ei ole riittäviä resursseja. Globaali demokratia näyttää saavuttamattomalta, vaikka se saattaakin olla ainoa tapa lisätä oikeudenmukaisuutta globaaleihin prosesseihin. Demokratia ja osallistuminen ovat myös tärkeä sosiaalisen kanssakäymisen muoto. Globaali demokratia voisi olla mahdollinen vain siinä tapauksessa, että se perustuisi globaaliin kansalaisyhteiskuntaan.

## Uusi tieto- ja viestintäteknologia

Uusi teknologia on lisännyt ihmisten käytettävissä olevan tiedon määrää jopa liiallisesti. Vaikka riittävä ja oikea tieto onkin osallistuvan demokratian perusedellytys, hyötyvätkö kansalaiset tilanteesta? Räjähdysmäisesti kasvava tiedon määrä näyttäisi aiheuttavan myös info-ähkyä. Useimmat meistä eivät ole muuttaneet arkirutiinejaan huolimatta kaikista informaatio-aikakauden mahdollisuuksista. Kansalaiset jakautuvat jyrkästi niihin, jotka käyttävät tietoyhteiskunnan palveluja ja tietotekniikkaa laajasti ja monipuolisesti, ja toisaalta niihin, joita kehitys ei kiinnosta. Koulutus ja käytettävissä olevat resurssit vaikuttavat suoraan kansalaisten osallistumiseen. Uusi teknologia vahvistaa entisestään aktiivisten käyttäjien toimintamahdollisuuksia, samalla kun passiiviset kansalaiset syrjäytyvät yhä pahemmin.

Tiedon lisäksi vapaa-aika on niukka resurssi, josta politiikan ohella kilpailevat lukemattomat muut harrastustoiminnan vaihtoehdot. Uuden tietoteknologian avaamat mahdollisuudet, tietotyön lisääntyminen ja työelämän kasvaneet paineet ovat muuttaneet ihmisten käsitystä työn luonteesta. Kaupungistuminen ja vaurastuminen ovat muuttaneet yhteiskunnan rakenteita ja kansalaiset käyttävät entistä enemmän aikaa matkoihin kotiin, työn, harrastusten ja kauppojen välillä. Kansalaisten sosiaalisten suhteiden verkostot muuttuvat. Aikaa jää vähemmän perhe-, sukulaisuus- ja ystävyys-suhteiden vaalimiseen. Työn ja vapaa-ajan yhteen sovittaminen mielletään haastavaksi. Myös yhteisöllisyyden ja yhteisöjen luonne on muuttumassa. Osallistuvan demokratian kannalta tämä on tärkeä havainto, sillä osallistumista määrittää aina se, mihin osallistutaan.

Vielä jokin aika sitten uuteen tietotekniikkaan uskottiin lujasti. Internetin piti muuttaa koko hallinnon kenttä tehokkailla ja demokraattista osallistumista lisäävillä uusilla palveluilla. Alkuinnostuksen ja optimismin laannuttua muitakin vaikutuksia on havaittavissa. Yleinen yksilöllistymisen trendi on johtanut yleisöjen pirstaloitumiseen ja eriytymiseen. Palveluja ja yksilöityjä sisältöjä tarjotaan alakulttuureille ja uusille yhteisöille, ”heimoille”. Tällainen kehitys ei kannusta demokraattiseen osallistumiseen vaan pikemminkin eristää kansalaisia julkisesta tilasta.

Cass Sunstein on kuvannut kehitystä erinomaisessa esseessään *Republic.com*<sup>77</sup>. Sunsteinin mukaan demokratian käytännöt edellyttävät, että ihmisten tulisi jakaa yhteisiä kokemuksia ja altistua myös sellaiselle tiedonvälitykselle, jota he eivät ole etukäteen valinneet. Näin mahdollisimman laajat ryhmät voisivat ottaa kantaa periaatteellisiin kysymyksiin. Sanoma- ja aikakauslehdet sekä perinteiset sähköiset viestimet tarjosivat tämän mahdollisuuden, mutta internetin ja keskusteluryhmien aikakaudella median yleisöt pienenevät ja asetelma muuttuu. Verkosta haetaan yksityiskohtaista tietoa ja omaa alakulttuuria, joten se ei enää voi palvella sellaisena julkisena tilana, jossa yhteiskunnallinen laaja keskustelu toteutuisi.

Viestintäteknologian kehitys on myös lisännyt median merkitystä ihmisten arjessa. Kansalaisten kokemusmaailma muovautuu yhä enemmän median ja vähemmän heidän omien kokemustensa kautta. Median yhteiskunnallinen merkitys korostuu ja perinteinen politiikkakin siirtyy yhä enemmän mediaan. Tämä on ehkä myös johtanut siihen, että monimutkaisten asioiden käsittely mediassa on vaikeutunut ja hankalistakin asioista pyritään tekemään yksinkertaisia. Toinen mediaan liittyvä kehityspiirre on sen viihteellistyminen. Poliitiikan sisältöjä enemmän tiedotusvälineitä kiinnostavat poliitikkojen henkilökohtaiset ratkaisut ja yksityiselämän käänteet. Kansalaiset eivät enää juurikaan hyödy tiedotusvälineistä poliittisia valintoja tehdessään.

<sup>77</sup> Sunstein, Cass. *Republic.com*, Princeton University Press, 2001.

Pahimmillaan tämä lieveilmiö johtaa siihen, että kansalaiset menettävät täydellisesti mielenkiintonsa politiikkaan. Asteikon toinen ääripää ovat niin sanotut ”moraaliset paniikit”, joissa media ottaa esiin yhteiskunnallisia uhkakuvia, jotka edelleen johtavat kiireessä valmisteltuun ja hyväksytyyn lainsäädäntöön.

Uusi teknologia on muuttanut maailmaa konkreettisesta abstraktimpaan ja immateriaalisempaan suuntaan. Vaikka kommunikaatiotekniikka ja -välineet ovat kehittyneet huimasti, tämä ei välttämättä tarkoita, että kommunikaation sisältö ja merkitys olisi muuttunut aikaisemmasta. Osallistuvan demokratian kannalta tärkeimmät ovat edelleenkin julkinen tila ja tiedon avoimuus sekä hyvä saatavuus. Median merkitystä demokratian vahvistajana ei voi ohittaa, joten sen käytäntöjä olisi syytä pysähtyä pohtimaan.

### **Osallistuminen ja oikeutus**

Tärkeä demokraattisuuden mittapuu on legitimitetti. Demokraattisten päätösten tulee aina heijastaa ja edustaa kansalaisten näkemyksiä ja intressejä. Legitimitetti yhdistää intressit osallistumiseen ja valtaapitävät vastuuseen. Instituutiot ovat oikeutettavissa silloin, kun kansalaiset hyväksyvät ne säännöt, joilla instituutiot asetetaan. Lait ovat puolestaan oikeutettuja silloin, kun riittävän suuri osa kansalaisista voi ne hyväksyä. Klassinen utilitarismi ja deliberatiivisen demokratian teoriat edellyttävät, että päätösten pitää olla rationaalisia ja perustua tiettyihin argumentaation sääntöihin. Legitimitettiä voi tarkastella myös osallistumisen ja päätöksenteon prosessien näkökulmasta. Kummassakin tapauksessa legitimitetti on luonnollinen seuraus terveestä demokratiasta, jonka toiminnan ja vallankäytön kansalaiset mieltävät hyväksyttäväksi ja oikeutetuksi.

Perinteinen edustuksellinen demokratia ei nauti enää kansalaisten varauksetonta luottamusta, sillä maailma on muuttunut. Globaalin tietoyhteiskunnan kehitys ja maailmantalouden ylivalta ovat muuttaneet demokratian toimintaedellytyksiä. Yksilöllistyminen, verkostoituminen ja tietty omatoimisuus ovat muokanneet käsityksiä kansalaisten asemasta. Kansalaiset toivovat vaikutusmahdollisuuksia vaalien välillä heille tärkeissä arjen asioissa. Äänestysaktiivisuuden lasku on selkeä viesti. Kansalaisille olisi annettava lisää vastuuta päätöksenteossa, mutta myös siinä, mitä asioita valitaan poliittiseen agendaan. Lisäksi on syytä tarkastella, miten hyvin kansalaisten mielipiteet otetaan huomioon politiikassa. Osallistuva demokratia on – ainakin näin alkutaipaleellaan – myös oppimisprosessi, jossa kansalaisten, viranomaisten ja vaaleilla valittujen päättäjien on opeteltava aitoa ja toisiaan kuuntelevaa vuorovaikutusta.

### **Arjen demokratiaa?<sup>78</sup>**

Mitä sitten voisi olla osallistuva demokratia? Tom Bentley puhuu ”arjen demokratiasta”, joka tarkoittaa kansalaisten osallistumista niiden muodollisten ja epämuodollisten instituutioiden toimintaan, jotka käytännössä vaikuttavat heidän arkielämäänsä. Tärkeintä on, että osallistuminen on palkitsevaa ja kansalaiset kokevat, että heillä on tosiasiallisia vaikuttamisen mahdollisuuksia. Osallistumisella viitataan tässä yhteydessä myös elämäntapaan ja kulutusvalintoihin, siis sekä julkiseen että yksityiseen kenttään. Suomessa suora poliittinen osallistuminen on nähty vähän kapeammin. Tällä hetkellä sen piiriin voidaan lukea mm. vetoamukset, ylei-

<sup>78</sup> Otsikko ja käsite on suora käännös Tom Bentley'n esseestä, jonka Demos on julkaissut verkkosivuillaan osoitteessa: <http://www.demos.co.uk/publications/everydaydemocracy>

sönosastokirjoitukset, yhteydenotot poliittisiin päätöksentekijöihin, mielenosoitukset, ostoboikotit ja kansalaistottelemattomuus.<sup>79</sup>

Osallistumisen paikkoja olisi pyrittävä lisäämään entisestään. Niitä voisivat olla esimerkiksi:

- kansanäänestysten ja kansalaisaloitteiden lisääminen
- laajempi lähidemokratia asuinalueilla ja kouluissa
- kaupunginosa- ja kyläyhdistysten kuuleminen ja sitouttaminen aluesuunnittelua koskeviin asioihin, välitason rakenteiden laajempi hyödyntäminen
- ”asiakasdemokratia” julkisissa palveluissa, esim. terveydenhuollossa
- virkamiesten kyselytunnit
- järjestöjen sitouttaminen päätöksentekoon

Osallistuvan demokratian kehittäminen edellyttäisi asennemuutosta kaikilta osapuolilta. Viranomaisilta ja vaaleilla valituilta päättäjiltä edellytetään avoimuutta ja riittävää tiedottamista. Kansalaisten vastuulla on välittää arjen kokemukset päätöksentekijöiden ja poliitikkojen tietoon. Tom Bentley esittää lisäksi, että useimmista asioista, mutta myös niiden rahoittamisesta, pitäisi päättää lähempänä kansalaisia. Valtaa tulisi hajauttaa mahdollisimman lähelle ruohonjuuritasoa. Aloite- ja muutoksenhakuoikeuksien pitäisi olla jokaisen ulottuvilla. Järjestöjä ei pitäisi nähdä julkishallinnon kilpailijoina vaan yhteistyötahoina. Osallistuva demokratia lisääntyy, jos osallistavia käytäntöjä lisätään.

Osallistuva demokratia ei ole uhka demokratialle sellaisena kuin sen tunnemme. Kansalaisten sitouttaminen päätöksentekoon myös vaalien välillä lisäisi demokraattisen järjestelmän oikeutusta ja kansalaisten luottamusta siihen. Laajemmat osallistumismahdollisuudet ja suurempi vastuu lisääisivät todennäköisesti kansalaisten kiinnostusta politiikkaan ja vahvistaisivat kansalaisyhteiskuntaa. Suurin ongelma on edelleenkin se, kuinka toteutetaan kansalaisten tasarvoiset mahdollisuudet osallistuvassa demokratiassa.

---

<sup>79</sup> Katso esim. Kimmo Grönlundin ansiokas analyysi Eduskuntavaalitutkimuksesta 2003 s. 75–79 teoksessa Suomen demokratiaindikaattorit, Oikeusministeriön julkaisu 1/2006.

Albertsgatans tankesmedja Deltagande demokrati (13.12.2006)

## **Deltagande demokrati – några nordiska nedslag**

författare: rektor Björn Wallén

Innehåll:

I. Entré; varför deltagande demokrati?

II. Former och fenomen kring deltagande demokrati i Norden

III. Exempel som illustrerar deltagande

IV. Exit; kan modeller för deltagande överföras?

### **I. Entré; varför deltagande demokrati?**

Medborgerligt deltagande är i sig inget självändamål. Det finns en ofta upprepad truism att politiskt deltagande är ett mål i sig, oberoende av slutresultatet. En dylik hållning blir problematisk senast i det skedet när resultaten skall utvärderas.

Inom EU-projektsammanhang finns några populära slogans som kan tolkas med lätt ironi; *from reaction to action*, *action without achievement*. Speciellt den senare frasen kan i en litet raljerande ton tillämpas på EU-finansierade projekt, men även appliceras på deltagande i demokratin. Det finns enligt denna förenklade mall tre kvaliteter på deltagande hos medborgarna:

- *Reaction*; reaktioner på upplevda samhällsproblem (ex. upprördhet, moralisk panik)
- *Action*; aktioner som en följd av samhällsproblem (ex. demonstrationer)
- *Achievement*; deltagande som leder till beslutsuppgörelser (ex. förhandlingsdeltagande, höranden, samrådsförfaranden)

Varför behövs en deltagande demokrati? Nordiska statsvetare ger grovt taget två skäl till varför demokratin behöver deltagande medborgare:<sup>80</sup>

- *responsivitet*; demokratiskt deltagande ger uttryck för medborgarnas önskningsningar. Alla önskningsningar kan naturligtvis inte tillgodoses, men detta ger anledning till politiska prioriteringar och debatter som på sikt höjer besluts kvaliteten inom demokratin.

- *lärande och identitetsbildning*, enligt detta argument ökar medborgarnas politiska kompetens när de deltar i demokratiskt beslutsfattande, om det sedan gäller val-deltagande eller direkt demokrati.

<sup>80</sup> Se bl.a. Engelstad 2005, sid. 19f. i Nordiska Ministerrådets publikation *Demokrati og engagement. Paradoxer i de nordiske demokratier*

Tidigare har demokratiforskarna polariserat den representativa demokratin och deltagardemokratin, som om politiska val baserade på representativitet och direkt demokratiskt deltagande skulle vara varandras motsatser. Än finns det sentida röster som talar om en sorts balansakt bland de två formerna; den svenska vänsteraktivisten

America Vela-Zavala har i ett studiematerial *Vad är deltagande demokrati?* (2005) konstaterat följande: ”Det finns en smärtsam kännedom att demokratin under neoliberalismen fått ta steg tillbaka och att det är dags att kämpa för demokratin.”

Vela-Zavala ger fyra skäl till att vitalisera deltagardemokratin.<sup>81</sup>

- den medborgerliga rätten att vara med och bestämma kollektivt i samhällsprocessen
- fler människor får möjlighet att delta, minska förtroendeklyftan och öka handlingsutrymmet till förmån för ekonomisk omfördelning, social rättvisa och jämlikhet.
- en deltagande demokrati förändrar den politiska kulturen, ökar tilltron till politik och medborgarinflytande i motvikt till negativa spiraler i politiskt deltagande
- deltagande bygger motvikt till rådande system, t.ex. kan ökat deltagande på lokal nivå fungera som en motvikt till demokratiunderskott på global nivå.

Oberoende av vad man tycker om den politiska analysen, och hänvisningarna till neoliberalism och demokratiexperiment i Porto Allegro, kan man hålla med om att den representativa demokratin inte ensam klarar av att tackla globaliseringens och individualiseringens utmaningar, vilket Satu Paasilehto redan pekat på i sitt bakgrundspapper till föregående tanke-smedja på Albertsgatan.<sup>82</sup>

Numera tänker man i komplementära helheter och samband mellan representativ demokrati (synonymt till "elitdemokrati", "valkanalen", "konkurrensdemokrati") och deltagande demokrati (synonymt till "direkt demokrati") i dess olika former. Den svenska forskaren Stig Montin konkluderar:

”Få (om någon) torde hävda att direkt demokrati bör vara det enda legitima sättet att hantera gemensamma angelägenheter. Å andra sidan är anhängarna av representativ demokrati knappast motståndare mot alla former av direkt inflytande. Således är det snarare blandningen som är intressant än att ställa dem mot varandra.”<sup>83</sup>

I föreliggande bakgrundspapper tar framställningen avstamp i det lokala perspektivet, eftersom det medborgerliga deltagandet ofta startar i närmiljöer och individuella preferenser; samtidigt har distanserna i en mening relativiserats i ett globalt informations-samhälle. En viktig pådrivande faktor i Finland är den förestående kommun- och servicestrukturen (KSSR) som föranleder en ökad reflektion kring närdemokratins tillstånd och rum för deltagande

## II. Former och fenomen kring deltagande demokrati i Norden

I detta kapitel skall vi ta avstamp i en del nordiskt material och vad det säger om deltagande demokrati; jag har dels tittat på vad de relativt färskta skandinaviska makt- och demokratiut-

<sup>81</sup> Studiematerial om deltagande demokrati 2005, [www.deltagandedemokrati.se](http://www.deltagandedemokrati.se)

<sup>82</sup> Satu Paasilehto *Osallistuva demokratia ja ajan haasteet*. 29.11.2006

<sup>83</sup> Stig Montin i *Lokala demokratiexperiment – exempel och analyser*. SOU 1998:155, sid. 11.

redningarna<sup>84</sup> kommit fram till, och dels använt Nordiska Ministerrådets likaså färskas publikationer *Demokrati i Norden* (2005) och *Demokrati og engagement Paradoxa i de nordiske demokratier* (2005) som goda översiktliga analyser.<sup>85</sup> Eftersom utrymmet här är begränsat till några få sidor, försöker jag belysa några hot spots som kan vara av intresse för en finländsk diskussion.

I den danska Magtutredningen uppställs fyra kriterier för deltagande:

1. Sker deltagandet före eller efter det politiska beslutet, dvs. försöker deltagandet påverka beslutet, själva processen hur beslutet genomförs, eller behandlingen efteråt?
2. Sker deltagandet innanför de institutionella ramarna, eller är det situationsbestämt?
3. Är deltagandet kollektivt eller individuellt?
4. Om deltagandet är individuellt, är också målet individuellt eller bredare, kollektivt?

*Demokrati i Norden* (DiN) pekar på att en av nycklarna till att förstå förändringarna i medborgarnas deltagande går via en ökad *individualisering*: ”Individuelle valg får større betydning på bekostning af kollektive ordninger og beslutningsprocesser.”

Forskarna talar om ett skifte från *kollektiv mobilisering* till *kognitiv mobilisering* där medborgarnas individuella resurser spelar en allt viktigare roll för politiskt deltagande.

Den svenska Makt- och demokratiutredningen har ambitionen att utgå från ett individuellt demokratiideal, och betonar bl.a. medborgerliga dygder i deltagandet

– kritisk rationalitet, solidaritet och laglydighet. Därav borde följa att individuella val och profiler blir viktigare element i demokratidiskussionen, som alltmer handlar om brukardemokrati och *ad hoc* – engagemang som en följd av individualiseringen.

De nordiska analyserna lyfter fram informationsteknologins utveckling som både splittrande och möjliggörande verktyg för deltagandet. Å ena sidan rapporteras det om digitala klyftor bland befolkningen, å andra sidan ses följande demokratiska potential som uttryck för olika demokratimodeller:<sup>86</sup>

- a) *Servicedemokrati*. IT förbättrar medborgarnas tillgång till offentlig information, t.ex. kommunernas hemsidor som innehåller protokoll, blanketter etc.
- b) *Elitdemokrati*. Politisk information förmedlas via experter till medborgarna, t.ex. via partiernas hemsidor.
- c) *Neo-republikanism*. Medborgarna tar initiativ och ställer krav, ex. namninsamlingar.
- d) *Cyberdemokrati*. Nätaktivisters virtuella nätverk utanför de etablerade kanalerna.

DiN omnämner följande former för deltagande demokrati:<sup>87</sup>

- *folkomröstningar och medborgarinitiativ*, som kan vara både nationella och lokala, bindande och rådgivande, där medborgarna direkt engageras i beslutsprocessen.

<sup>84</sup> Sverige: *En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet* SOU 2000:1, Norge: *Magt og Demokrati. Slutrapport fra Makt- og demokratiutredningen*. NOU 2003:19, Danmark: *Magt og demokrati i Danmark – hovedresultater fra magtutredningen*. 2003.

<sup>85</sup> *Demokrati i Norden*. Nordisk Ministerråd ANP 2005:701, samt antologin *Demokrati og engagement. Paradoxa i de nordiske demokratier*. Nordisk Ministerråd NORD 2005:2.

<sup>86</sup> Hoff & Bjerke 2004 citerad i DiN 2005, 112–113.

<sup>87</sup> DiN 2005, 18 f. med smärre kompletteringar.

- *hörande och samråd*, där medborgarna möter politiker och tjänstemän.
- *frivilligorganisationer*, där deltagande kan ske genom nationella intresseorganisationer eller i form av *ad hoc*-präglade aktionsgrupper.
- *samtal och debatter* i offentliga rum kan vara arenor för deltagande.
- *brukar- eller medborgarpaneler* kan skapa ett deltagande engagemang i frågor som berör t.ex. skola och välfärdsservice.

Vi tar exemplet folkomröstningar; i Norden varierar juridisk praxis. I Sverige har man en lång tradition med folkomröstningar (sedan 1922), Norge saknar omnämmande i grundlagen men har genomfört rådgivande folkomröstningar från 1905 då unionen med Sverige upplöstes, och i Danmark känner grundlagen till hela 5 olika former av bindande folkomröstningar. I Finland har man ordnat två rådgivande omröstningar; 1931 om förbudslagen och 1994 om medlemskap i Europeiska unionen. Sedan år 1990 har det varit möjligt att genomföra rådgivande lokala folkomröstningar i Finland, vilket skett i tiotals kommuner, vanligen gällande kommunfusioner.<sup>88</sup>

Finländska beslutsfattare har traditionellt varit återhållsamma med att ge rum för folkomröstningar. Och symptomatiskt nog är den aktuella kommun- och service-strukturreformen en top down-process, som inte ger särdeles mycket tid eller utrymme för medborgerligt deltagande. Som en liten jämförelse kan nämnas att det hölls 22 lokala folkomröstningar i samband med det svenska valet i september 2006.

Om inte folkomröstningar upplevs som genomförbara, kan förfaranden med *hörande och samråd* erbjuda ökat deltagarutrymme och bättre beslutsunderlag. OECD-rapporten *Citizens as Partners* talar om tre nivåer av samråd mellan myndigheter och medborgare: information, konsultation och aktivt deltagande.<sup>89</sup> I en nordisk kontext har de två första nivåerna dominerat på lokal nivå, medan den tredje nivån varit mer sällsynt och förverkligats bl.a. genom medborgarpaneler (se nedan). Den danska tänketanken om Närdemokrati har ställt följande spörsmål om hörandeprocesser:<sup>90</sup>

- Har kommunstyrelsen fastställt *principer* för hörandeprocesser i kommunen utöver de lagstadgade principerna; när, hur och vem hörs?
- Ges de hörda *reella* valmöjligheter och möjligheter till inflytande?

En trend är att efterfråga klara spelregler för hur hörandeprocessen skall vinna legitimitet. I Danmark syns denna strävan i form av ett kontrakt, *Charter for Samspill mellem det frivillige Danmark/Foreningsdanmark og det offentlige*<sup>91</sup> I Finland har SAG-gruppen, bestående av företrädare för finlandssvenska organisationer och ministeriernas tjänstemän, tagit som sin uppgift att bygga och beskriva modeller för hur samverkan kan ske genom olika fallstudier på nationell nivå. SAG-gruppens mellanrapport väntas bli klar i början av år 2007, och slutrapporten skall finnas tillhanda hösten 2008 då gruppen avslutat sitt arbete.

Deltagande i *frivilligorganisationer* är ett signifikativt nordiskt fenomen. DiN nämner att Finland har påfallande många som inte tillhör en förening (43% enligt European Social Survey 2002). I Sverige och Norge ökar deltagandet i direkta aktioner såsom demonstrationer och namninsamlingar, medan trenden är minskande i Danmark och Finland. Deltagandet har tyd-

<sup>88</sup> Mutanen *Keskusteluja demokratian kehittämisestä* 2004, 17f.

<sup>89</sup> OECD: *Citizens as Partners*. 2001.

<sup>90</sup> Tänk tanken om Närdemokrati 2005.

<sup>91</sup> Läs mer om Charteren på [www.kulturministeriet.dk/sw1827.asp](http://www.kulturministeriet.dk/sw1827.asp)

liga sociala förtecken; högutbildade deltar dubbelt mer än lågutbildade i frivilligt föreningsarbete i hela Norden.<sup>92</sup>

Den norska Magt- og Demokratiutredningen, som i något pessimistiska ordalag talar om folkstyrets förvittring och medborgarnas ointresse för (parti)politik, pekar på en kompensatorisk tendens att norrmännen följer mer vaksamt dagspolitiken än tidigare, och engagerar sig *här och nu* i allt högre grad (något som litet lättsamt kallas för *barometerdemokrati*).

I en nyligen publicerad svensk studie om deltagandet i nya och gamla folkrörelser uppvisar engagemanget intressanta skillnader, men också likheter. Tretton folkrörelser inkluderades i studien; gamla rörelser (bl.a. Röda korset, Ungdomarnas nykterhets-förbund, Centerpartiet) och nya rörelser yngre än 10 år (bl.a. Attac, Sjukvården inte till salu, Föreningen Elupproret).<sup>93</sup>

De nya folkrörelserna reagerar snabbare än de gamla på yttre politiska händelser, är mindre formella i sin organisering, och mobiliserar sig t.ex. via e-postlistor. De nya rörelserna baserar sig vidare ofta inte på medlemskap, utan på ett obestämt antal sympatisörer som är beredda på att delta i kampanjer och aktioner. Ett genomgående tema är de nya folkrörelsernas krav på deliberation (överläggningar, samtal och råd-slag med beslutsfattare) samt en samfällid kritik mot det politiska etablissemangets debattovilja.

*Brukar- och medborgarpaneler* har använts i Norden i ca 10 års tid. Brukarpaneler har använts i skolsammanhang i form av föräldraleda styrelser, som är vanligast i Danmark. Där är det lagstadgat att upprätta lokala brukarråd på en rad områden; bl.a. i skolor, vårdinstitutioner, för handikappade och äldre. Dessa kan vara antingen rådgivande eller beslutande organ. Brukarpanelens synpunkter förmedlas ofta i form av hörande med kommunstyrelsen. Viktigt är att brukarnas synpunkter likvärdigt beaktar hela målgruppen och att brukaraspekterna beaktas i implementeringsfasen av lokala politiska beslut – annars kan panelernas arbete bli lobbybetonat.

Modellen för medborgarpaneler har hämtats från Tyskland, där man på 1970-talet i väst laborerade med olika deltagande demokratiexperiment. I en ursprunglig medborgarpanel låter man expertkunskap och medborgerliga värderingar mötas i en dialogsituation, vanligen bestående av en slumpmässigt utvald panel av medborgare med ett direkt eller indirekt intresse för sakfrågan. Panelen får i uppdrag att välja bland färdiga handlingsalternativ och förslag, och blir insatt i problematiken via höranden, studiematerial och besök och expertföreläsningar. Direkta intressegrupper får inte styra panelen, men kan vara med som observatörer. Panelens resultat ger underlag för fortsatta beslut inom förvaltningen.<sup>94</sup>

Medborgarpaneler har använts med varierande framgång i Danmark och Sverige. I Danmark var Sundeved pilotkommun, och i Sverige Upplands Väsby. De första erfarenheterna av medborgarpaneler visade att deltagarna ville engagera sig i kraft av sig själva, inte som partimedlemmar. En intressant följdfråga uppstår huruvida IT-styrda medborgarpaneler kan förverkligas, vilket nedanstående exempel illustrerar.

<sup>92</sup> DiN 2005, 86 f.

<sup>93</sup> Erik Amnå: *Former för samhällsengagemang. En jämförande studie av gamla och nya rörelser*. 2006.

<sup>94</sup> Montin 1998, 36f.

### III. Exempel som illustrerar deltagande

Här följer några korta exempel, som är illustrativa snarare än representativa, valda bland en mängd goda exempel på deltagande demokrati i Norden:

*Ballerup kommun: Elektronisk medborgarpanel* (DK): Som ett komplement till mer traditionella medborgarmöten har Ballerup sedan år 2003 tillsatt en elektronisk medborgarpanel, öppen för invånarna. Mer än 1 400 invånare har registrerat sig och det har visat sig att deltagandet är representativt i förhållande till kön, ålder och boendeplats. Paneldeltagarna har tagit ställning till en rad breda frågor bl.a. före kommunstyrelsens budgetbehandling.<sup>95</sup>

*Larvik: e-hearings och e-medborgarpaneler* (N): Larvik kommun har i olika sammanhang utmärkt sig som outstanding som exempel på lokal mobilisering och medborgarinflytande. Via kommunens interaktiva hemsidor kan medborgarna diskutera i chatt-forum och ta ställning till en rad frågor i e-hörande (bl.a. lokala stembrott!) och e-medborgarpaneler (bl.a. trafiksäkerhet och tjänstebeskrivningar)<sup>96</sup>

*Örebro: medborgardialog och mötesplatser* (S) : I Örebro har man en lång tradition av demokrati-experiment; man var först i Sverige med att bryta ner kommunen i kommundelsnämnder (1983), och har tidigt uppmuntrat till ett ökat brukarinflytande i skolor, daghem och serviceinrättningar. I kommundelen Adolfsberg-Mosjö har hundratals invånare engagerat sig i områdesstyrelsens aktiviteter inom plane-, miljö- och trafikfrågor samt skolor och daghem. Den lokala mobiliseringen har skötts genom CESAM (Centrum för samhällsarbete och mobilisering) som organiserat medborgar-drivna seminarier och möten, samt utvecklat folkbildande arbetsmetoder. När man besöker hemsidorna finns deltagande resursmaterial tillgängliga på webben.<sup>97</sup>

### IV. Exit; kan modeller för deltagande överföras?

Även om de nordiska länderna uppvisar en långt gående samstämmighet i fråga om engagemang inom t.ex. frivilligorganisationer, så kan man också hävda att det finns skillnader i de politiska kulturerna som anger ramarna för deltagande i demokratin.

Danmark är på topp när det gäller tilltro till det egna lokala inflytandet, vilket syns genom många indikatorer, t.ex. föräldrars engagemang i skolfrågor. Svenskar och norrmän uppvisar ökande intresse för att stå på barriaderna för sin sak genom direkta aktioner, allt oftare organiserade av relativt nya rörelser och nätverk. Det är också slående att notera skillnaderna i makt- och demokratiutredningarnas slutsatser i de tre länderna – pessimism i Norge, optimism i Danmark och realism i Sverige.

Vad kan vi lära oss av detta i Finland? Jag tror det finns vissa skillnader i den finska politiska kulturen, som verkar mer centralistisk och statsstyrd än i de övriga nordiska länderna, vilket naturligtvis förklaras av vår historia. Detta kan förklara en del märkbara skillnader som bl.a. kommit fram genom European Social Survey 2002, men bara delvis.

<sup>95</sup> Tänketanken om Närdemokrati 2005, 46.

<sup>96</sup> Se [www.larvik.kommune.no](http://www.larvik.kommune.no)

<sup>97</sup> Se [www.orebro.se](http://www.orebro.se), [www.cesam.se](http://www.cesam.se)

Vi kan inte överföra politiska kulturer, men vi kan förbättra förutsättningarna för deltagande i demokratin i dess olika former och fenomen. Nedan följer några frågor att smida vidare på:

- Kan sjunkande valdeltagande kompenseras av olika former av *ad hoc*-engagemang?
- Hur överbrygga de digitala klyftorna i deltagandet?
- Hur befrämja medborgarnas mobilisering och mindre maktdistans i kommun- och servicestrukturreformen?

## **Liite – Ajatuspajojen osallistajat**

Round Table I 1.11.

KANSALAINEN VAIKUTTAJANA

### **Osanottajat**

Ahti Vuokko, toiminnanjohtaja, Aseman Lapset

Asola Aki, verkkotoimittaja, oikeusministeriö

Granlund Marja, finanssineuvos, valtiovarainministeriö

Harju Aaro, pääsihteeri, Sivistysliitto Kansalaisfoorumi

Henriksson Riikka, projektipäällikkö, Kansalaiskanava-hanke, Helsingin kaupunginosayhdistysten Liitto

Hoikkala Tommi, johtaja, Nuorisotutkimusverkosto

Holkeri Katju, neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö

Hyväri Susanna, yliopettaja, Diakonia-ammattikorkeakoulu

Jääskeläinen Pietari, pääsihteeri, Kansalaisjärjestöryhmä

Kaihari-Salminen Kristina, ylitarkastaja, Opetushallitus

Kajanto Anneli, julkaisupäällikkö, Kansanvalistusseura

Kantanen Marja, yhteiskunnallisten kysymysten sihteeri, Kirkon diakonia ja yhteiskuntatyö

Kokkonen Kati, puheenjohtaja, Ammattiin Opiskelevat - SAKKI

Kurttila Tuomas, pääsihteeri, Nuorisoasian neuvottelukunta, opetusministeriö

Kuvaja Sari, kouluttaja, konsultti

Nousiainen Leena, kehittämispäällikkö, opetusministeriö

Pullinen Markku, vanhempi konsultti, Suomen Pesäpalloliitto

Pättiniemi Pekka, opintojohtaja, Kansan Sivistystyön Liitto

Rantala Jaakko, opintojohtaja, Opintokeskus Kansalaisfoorumi

Sassi Sinikka, professori, Helsingin yliopisto

Seppo Niemelä, ohjelmajohtaja, oikeusministeriö

Syrén Irma, koulutus-päällikkö, Opintokeskus Kansalaisfoorumi

Wass Hanna, tutkija, Helsingin yliopisto

Round Table II 8.11.

## JÄRJESTÖT VAIKUTTAJINA

### **Osanottajat**

Ekman Kerstin, yhteysjohtaja, Suomen Liikunta ja Urheilu  
 Granlund Marja, finanssineuvos, valtiovarainministeriö  
 Harju Aaro, pääsihteeri, Sivistysliitto Kansalaisfoorumi  
 Holkeri Katju, neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö  
 Hykkönen Elina, tt. toiminnanjohtaja, Eurooppalainen Suomi  
 Kareinen Hannu, vt. toiminnanjohtaja, Suomen Pesäpalloliitto  
 Karjalainen Lea, puheenjohtaja, Työttömien Valtakunnallinen Yhteistoimintajärjestö  
 Kiviniemi Markku, tutkimuspäällikkö, Yleisen valtio-opin laitos  
 Kurttila Tuomas, pääsihteeri, Nuorisoasian neuvottelukunta, opetusministeriö  
 Laine-Häikiö Kaarina, toimitusjohtaja, Suomen Reumaliitto  
 Luomala Anne, tutkija, kouluttaja, Jyväskylän yliopisto  
 Makkonen Juha, pääsihteeri, Suomen Lukiolaisten Liitto  
 Malvalehto Maria-Liisa, toiminnanjohtaja, Lapin Nuorison Liitto  
 Mattila Raija, johtaja, opetusministeriö  
 Miikkulainen Pirjo, toiminnanjohtaja, Kansalaisareena  
 Mönkäre Sinikka, toimitusjohtaja, Raha-automaattiyhdistys  
 Möttönen Sakari, kehitysjohtaja, Jyväskylän kaupunki  
 Niemelä Seppo, ohjelmajohtaja, oikeusministeriö  
 Niilola Liisa, toiminnanjohtaja, Maa- ja kotitalousnaisten Keskus  
 Niinikangas Ilona, tiedottaja, Kehitysyhteistyön palvelukeskus Kepa  
 Piispanen Eeva-Riitta, viestintäpäällikkö, Suomen Sydänliitto  
 Pyykkö Mika, toiminnanjohtaja, Terveystieteiden tutkimuskeskus  
 Päivike Maarit, järjestölakimies, Mannerheimin Lastensuojeluliitto  
 Syrén Irma, koulutus-päällikkö, Sivistysliitto Kansalaisfoorumi  
 Tahvanainen Jukka, pääsihteeri, Suomen Nuorisoyhteistyö - Allianssi  
 Tulikukka Pirjo, toiminnanjohtaja, Helsingin Kaupunginosayhdistysten Liitto HELKA  
 Ylä-Anttila Tuomas, tutkija, Helsingin yliopisto

Round Table III 15.11.

## PUOLUEET VAIKUTTAMISEN VÄYLINÄ

### **Osanottajat**

Achrén Ulla, puoluesihtööri, Ruotsalainen kansanpuolue

Asola Aki, verkkotoimittaja, oikeusministeriö

Grönlund Kimmo, tutkimusjohtaja, Åbo Akademi

Harju Aaro, pääsihtööri, Sivistysliitto Kansalaisfoorumi

Hintikka-Varis Sari, poliittinen Sihtööri, Kansallinen Kokoomus

Holkeri Katju, neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö

Holm Ruurik, hankekoordinaattori, Vasemmistofoorumi

Jutila Karina, erityisasiantuntija, Keskustan eduskuntaryhmä

Kokko Annika, puoluesihtööri, Suomen Kristillisdemokraatit

Kurttila Tuomas, pääsihtööri, Nuorisoasian neuvottelukunta, opetusministeriö

Luomala Anne, tutkija, kouluttaja, Jyväskylän yliopisto

Mickelsson Rauli, erikoistutkija, Turun yliopisto

Niemelä Seppo, ohjelmajohtaja, oikeusministeriö

Nurmi Johanna, neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö

Pyykkölä Markku, opintojohtaja, Kansallinen Sivistysliitto Opintokeskus KANSIO

Ruostetsaari Ilkka, dosentti, Tampereen yliopisto

Ruuth Aulis, puoluesihtööri, Vasemmistoliitto

Salonranta Jussi, puheenjohtaja, Tuhatkunta

Sandelin Rabbe, tiedottaja, Ruotsalainen kansanpuolue

Tuominen Laura, pääsihtööri, Vasemmistonuoret

Wallgren Thomas, dosentti, Helsingin yliopisto

Vilavaara Auni-Marja, hallintojohtaja, valtioneuvoston kanslia

Round Table IV 22.11.

## HALLINNON TEHTÄVÄT JA ROOLI KANSALAISTEN OSALLISTUMISEN JA VAIKUTTAMISEN MAHDOLLISTAJANA

### **Osanottajat**

Asola Aki, verkkotoimittaja, oikeusministeriö

Bäcklund Pia, tutkija, Helsingin kaupungin tietokeskus

Erkkilä Tero, tutkija, Helsingin yliopisto

Gretschel Anu, tutkija, nuorisotutkimusverkosto

Harju Aaro, pääsihteeri, Sivistysliitto Kansalaisfoorumi

Heinänen Ossi, puheenjohtaja, Suomen Nuorisoyhteistyö – Allianssi

Holkeri Katju, neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö

Joustie Heikki, apulaisosastopäällikkö, valtiovarainministeriö

Kettunen Pekka, överassistent, Svenska handelshögskolan

Kiilakoski Tomi, lehtori, Humanistinen ammattikorkeakoulu, Tornion yksikkö

Kurikka Päivi, erityisasiantuntija, Suomen Kuntaliitto

Niemelä Seppo, ohjelmajohtaja, oikeusministeriö

Nurmi Johanna, neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö

Sahi Liisa, kehittämisspäällikkö, Suomen Nuorisoyhteistyö – Allianssi

Storlund Vivan, tutkija, toimittaja

Säpyskä Minna, projektiavustaja, valtiovarainministeriö

Turunen Juha-Pekka, vuorovaikutussuunnittelija, Helsingin kaupunginsuunnitteluvirasto

Wakeham Maria, ylitarkastaja, oikeusministeriö

Round Table V 29.11.

## OSALLISTUVA DEMOKRATIA

### **Osanottajat**

Asola Aki, verkkotoimittaja, oikeusministeriö

Bäcklund Pia, tutkija, Helsingin kaupungin tietokeskus

Harju Aaro, pääsihteeri, Sivistysliitto Kansalaisfoorumi

Holkeri Katju, neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö

Kaakkola Jaana, tietoasiantuntija, Tietopalvelu/Tietoyhteiskuntaohjelma, Valtioneuvoston kanslia

Kekkonen Sirpa, projektipäällikkö, Valtioneuvoston kanslia

Laine Sofia, tutkija, Nuorisotutkimusverkosto

Leino Helena, vanhempi tutkija, Tampereen yliopisto

Luhtakallio Eeva, tutkija, Helsingin yliopisto

Luhtanen Leena, ministeri

Niemelä Seppo, ohjelmajohtaja, oikeusministeriö

Nurmi Johanna, neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö

Nyholm Inga, projektipäällikkö, sisäasiainministeriö

Paasilehto Satu, projektipäällikkö, oikeusministeriö

Paavola Vesa, organisaatiopäällikkö, Helsingin kaupunki

Pekka Kettunen, dosentti, Svenska Handelshögskolan

Ramsay Alexandra, projektivastaava, Espoon Työväenopisto

Rinne Jarmo, tutkija, Tampereen yliopisto

Salminen Oili, verkkotoimittaja, oikeusministeriö

Tarkka Minna, toiminnanjohtaja, m-cult

Tove Ekman, asiamies, Svenska kulturfonden

## Round Table VI

## DELTAGANDE DEMOKRATI

## Deltagare

Asola Aki, verkkotoimittaja, oikeusministeriö

Ekman Kerstin, yhteysjohtaja, Suomen Liikunta ja Urheilu

Ekman Tove, projektombudsman, Svenska kulturfonden

Harju Aaro, pääsihteeri, Sivistysliitto Kansalaisfoorumi

Kettunen Pekka, överassistent, Svenska handelshögskolan

Krogell-Haimi Maj, överinspektör, justitieministeriet

Kronman Gunvor, direktör, Hanaholmen

Lundström Anna-Karin, Sigtuna, Sverige

Murray Richard, Stadskontoret, Sverige

Niemelä Seppo, ohjelmajohtaja, oikeusministeriö

Nurmi Johanna, neuvotteleva virkamies, valtiovarainministeriö

Pedersen Lill, Askim Frivillighets Sentral, Norge

Ramsay Alexandra, projektivastaava, Espoon työväenopisto

Seppänen John, SAG-työryhmän jäsen, valtiovarainministeriö

Syrén Irma, koulutuspäällikkö, Sivistysliitto Kansalaisfoorumi

Tharaldsen Ottil, Norge/OECD

Wallén Björn, rektor, Svenska Studiecentralen

Wilén Henrik, direktör, Nordens institut i Finland

Östman Beatrice, studiesekreterare, Svenska Studiecentralen