

Tampereen yliopisto
Johtamiskorkeakoulu

JOONAS JUUJÄRVI
DELIBERATIIVINEN NÄKÖKULMA SUOMALASEEN DEMOKRATIAPOLITIIKKAAN

Joonas Juujärvi, 91940
juujarvi@gmail.com
Pro gradu -seminaari, VALTS5
Kevät 2011
Heikki Paloheimo

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

JUUJÄRVI, JOONAS: Deliberatiivinen näkökulma suomalaiseen demokration politiikkaan

Pro gradu -tutkielma, 97 s.

Valtio-oppi

Heinäkuu 2011

TIIVISTELMÄ

Tutkielman aiheena on suomalaisen keskushallinnon demokration poliittiset toimet. Demokration politiikka on noussut 1990-luvun lopun jälkeen hallinnon asialistalle monissa vakiintuneissa edustuksellisissa demokratioissa. Hallinnon kielessä termillä tarkoitetaan sellaisia toimia, joilla pyritään edistämään kansalaisten osallistumista poliittisen järjestelmän toimintaan ja päätöksentekoon. Suomessa näitä toimia on toteutettu vuosina 2003–2007 toimineen kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman puitteissa sekä politiikkaohjelman jälkeen perustetun oikeusministeriön kieli- ja demokration yksikön kautta.

Samaan aikaan demokration politiikan hallinnollisen ilmiön kanssa politiikan tutkimuksen teoreettiseen keskusteluun on noussut deliberatiivisen demokration teoria. Teoria korostaa päätöstä edeltävää julkista harkintaa kollektiivisten päätösten legitimitetin takaajana. Tutkielman asetelma perustuu näiden kahden ilmiön rinnakkaiseen tarkasteluun. Olen kiinnostunut teoreettisen keskustelun valtavirtaan nousseen demokration teorian mahdollisista vaikutuksista hallinnon demokrationointipyrkimyksiin. Tutkielman aineistona käytän hallinnon julkaisemia asiakirjoja, joita analysoin sisällönanalyysin avulla.

Keskeisimpänä tutkimustuloksena esitän, että deliberatiivinen demokration on omaksuttu suomalaiseen demokration politiikkaan lähinnä käsitteenä, jonka sisältöä ei vielä määritellä. Deliberatiivinen demokration nähdään aineistossa edustuksellisen järjestelmän mahdollisena täydentäjänä, jonka avulla nykyisen hallinnon legitimitetti voidaan turvata. Aineistossa legitimitetin turvaaminen näyttäytyy eräänlaisena metatavoitteena: osallistumisen edistämisen taustalla on huoli nykyisen hallinnon legitimitetin murenemisestä. Deliberatiivisen demokration teorian keskeisiä periaatteita on jonkin verran huomioitu, mutta mitään radikaaleja uudistuksia aineisto ei sisällä.

Teoreettiselta kannalta tarkasteltuna tutkielman aineisto kytkeytyy vahvimmin Kaarlo Tuorin demokration oikeusvaltion määritelmään. Siinä säädännäiseen oikeuteen perustuvan edustuksellisen demokration legitimitetti johdetaan vaalien lisäksi aktiivisesti toimivasta autonomisesta kansalaisyhteiskunnasta. Tutkielman perusteella demokration politiikan tärkeimpänä tavoitteena on juuri kansalaisyhteiskunnan kytkeminen edustuksellisen demokration legitimitetin määritelmään siten, että vapaaehtoinen kansalaistoiminta luettaisiin todelliseksi poliittiseksi toiminnaksi myös instituutioiden näkökulmasta.

Sisällys

1. Johdanto	1
1.1. Tutkimusasetelma ja tutkimusongelma.....	1
1.2. Tutkittavien teemojen valinta.....	3
1.3. Menetelmälliset valinnat: sisällönanalyysi ja analyysiluokat.....	4
1.4. Empiirinen aineisto.....	6
2. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma	9
2.1. Ohjelman tausta.....	9
2.2. Työskentelytavat ja tulokset.....	12
2.3. Ohjelman perintö.....	16
3. Deliberatiivisen demokratian teoria	18
3.1. Mitä on deliberatiivinen demokratia?.....	19
3.2. Julkisen harkinnan historiaa.....	21
3.3. Kaksi valtavirtaa: Rawls ja Habermas.....	24
3.4. Deliberatiivisen demokratian arvo: hyväksyttävien päätösten synty.....	31
3.5. Pragmaattinen tutkimus.....	37
4. Kansalaiskasvatus	41
4.1. Aktiiviseen kansalaisuuteen kasvattaminen.....	42
4.2. Kansalaiskasvatuksen hyöty.....	47
5. Julkinen harkinta	51
5.1. Julkisen harkinnan rooli aineistossa.....	51
5.2. Paikat: puolueet, kunnat ja tietoverkko.....	53
5.3. Julkisen harkinnan hyöty.....	60
6. Sosiaalinen pääoma	64
6.1. Käsitteen taustaa.....	64
6.2. Sosiaalisen pääoman muodostuminen: kansalaisyhteiskunta ja yhteiskunnalliset instituutiot.....	65
6.3. Sosiaalisen pääoman hyöty.....	71
7. Demokratiapolitiikan suhde teorioihin: johtopäätökset ja pohdintaa	79
Lähteet	92

1. Johdanto

Länsimaisissa edustuksellisissa demokratioissa on jo pitkään puhuttu demokratian kriisistä. Vaalien laskevat äänestysaktiivisuusprosentit, poliittisten puolueiden jäsenmäärien kato ja yhteiskunnallisten järjestöjen kuihtuminen on tulkittu merkeiksi edustuksellisen demokratian kriisitalasta ja järjestelmän rappiosta. Demokratian ja poliittisen osallistumisen tutkijat ovat käsitelleet aihetta monissa julkaisuissa ja tiettyjä ongelmakohtia on paikannettu ja kehitysehdotuksia esitetty. Vastauksena kriisiin useat maat ovat myös käynnistäneet erilaisia hallinnollisia uudistusprosesseja ja politiikkaohjelmia edustuksellisen järjestelmän vahvistamiseksi. Tässä tutkielmassa tarkastelen ilmiön suomalaista esiintymismuotoa – *kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaa*.

1.1. Tutkimusasetelma ja tutkimusongelma

Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma toimi Matti Vanhasen I hallituksen kaudella vuosina 2003–2007. Ohjelma oli Suomessa ensimmäinen laatuaan ja sen puitteissa toteutettiin useita hankkeita ja selvityksiä, joiden tarkoituksena oli kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien lisääminen sekä demokratian tilan arviointi. Poliitiikkaohjelman työn jatkajaksi perustettiin oikeusministeriöön demokratia- ja kieliasioden yksikkö, jonka vastuulla on demokratian pitkäjänteinen edistäminen ja kehittäminen. Samalla kansalaisvaikuttamisen käsitteen korvasi *demokratiapolitiikka*. Demokratiapolitiikka on yleistermi, jonka alaan voidaan lukea kaikki kansanvallan vahvistamiseen liittyvät julkisen vallan toimet. Toisin sanoen se tarkoittaa tavoiteohjelmaa tietynlaisen demokratian saavuttamiseksi.

Samaan aikaan demokratian kriisi -keskustelun kanssa politiikan tutkimuksen akateemisen keskustelun valtavirtaan on noussut deliberatiivinen demokratiakäsitys. Eräät tutkijat ovat jopa puhuneet deliberatiivisesta käänteestä politiikan tutkimuksessa (Dryzek 2000). Demokratiakäsityksen keskeisenä ideana on päätöstä edeltävän julkisen harkinnan korostaminen hyvien päätösten takeena ja rationaalisen argumentoinnin merkitys poliittisena toimintana. Se tarjoaa näin uusia tapoja edustuksellisen järjestelmän legitimitettiin perusteleminen sekä kansalaisten osallistamiseen osaksi päätöksentekoa. Deliberatiivinen käsitys demokratiasta ei niinkään ole uusi ja mullistava vaan luonteeltaan vanhoja demokratian

perinteitä uudella tavalla korostava, osallistuvien demokratiateorioiden joukkoon kuuluva, löyhä teoriasuuntaus (ks. Pateman 1970).

Ilmiöiden ajallisen rinnakkaisuuden vuoksi olen tässä tutkielmassa kiinnostunut selvittämään teoreettisen suuntauksen mahdollisia vaikutuksia hallinnollisiin toimiin. Tutkimusongelmani on:

Miten politiikan tutkimuksen ”deliberatiivinen käänne” näkyy suomalaisessa demokratiapolitiikassa?

Deliberatiivinen demokratiateoria on ajallisen rinnakkaisuutensa lisäksi tutkimuksen kannalta relevantti näkökulma, koska se kytkeytyy läheisesti erilaisiin viime vuosikymmeninä vaikuttaneisiin teoriasuuntauksiin. Deliberatiivinen demokratia sisältää myös itsessään erilaisia suuntauksia, joista itse olen päätenyt Jürgen Habermasin ja Benjamin Barberin kannattamaan kriittiseen koulukuntaan juuri siitä syystä, että sen kautta päästään helposti käsiksi aineiston erilaisiin demokratiakytköksiin. Stephen Elstubin mukaan deliberatiivisen demokratian eri suuntaukset kytkeytyvät ainakin republikanismiin, liberalismiin ja sosialismiin sekä marxilaisvaikutteiseen, ympäristöpoliittiseen, feministiseen ja multikulturalistiseen politiikkanäkökulmaan (Elstub 2006, 301). Lisäksi se jakaa samat perusajatukset osallistuvien demokratiateorioiden kanssa ollen myös yksi suuntauksen jäsen. Deliberatiivinen demokratia on myös kiinnostava hallinnon toimien tutkimusnäkökulma erityisesti siksi, että sen erilaiset painotukset ovat tehneet teoriasta sekä kriittisen vallitsevia hallintojärjestelmiä kohtaan, että niiden luontevan täydentäjän ja vahvistajan.

Tutkimusongelmaa lähden selvittämään käytännöllisen tutkimuskysymyksen kautta:

Miten deliberatiivinen demokratia näkyy kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman ja demokratiapolitiikan julkaisuissa?

Kansanvallan edistäminen julkisen vallan toimin ylhäältä alaspäin on politiikan tutkimuksessa jo sinällään kiistelty aihe, joten on mielenkiintoista tutkia, onko uusi valtavirran demokratiakäsitys päässyt osaksi suomalaisen hallinnon käsitystä demokratiasta. Käytännössä tutkimusasetelma perustuu aineiston ja teorian perusteella ennakolta valittuihin teemoihin ja niiden analysointiin aineistosta. Nostan laajasta aineistosta muutaman keskeisimmän teeman, joita tarkastelen ”deliberatiivisten lasien läpi” ja pohdin näin teorian ja empirian välistä suhdetta tietystä rajatusta lähtökohdasta käsin. Tutkimuksen avulla saavu-

tetaan syvällisempi ymmärrys julkisen vallan demokratiakäsityksestä, eli siitä, *millaista demokratiaa Suomessa on 2000-luvulla edistetty*. Tämä on tutkielmani metatason tutkimuskysymys.

Tutkittavan ilmiön taustoittamiseksi kuvaan aluksi kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman käyttöönottoon vaikuttaneita seikkoja ja ohjelman toimintatapoja luvussa 2. Luvussa 3 esittelen deliberatiivisen käsityksen demokratiasta ja luvuissa 4–6 aineistosta tehdyt teemoitetut havainnot. Viimeisessä luvussa (7) kerään analyysin kautta saadut tulokset yhteen ja vastaan asetettuihin tutkimuskysymyksiin. Tutkielman lopuksi pohdin politiikkaohjelman yleistä merkitystä päätöksenteon osana sekä arvioin tutkimustyön kulkua.

1.2. Tutkittavien teemojen valinta

Olen valinnut aineiston ja teorian kautta kolme keskeistä teemaa, joita analysoin tarkemmin tässä tutkielmassa: (1) *kansalaiskasvatus*, (2) *julkinen harkinta* ja (3) *sosiaalinen pääoma*. Teemat on valikoitu teorialähtöisesti, vertailemalla aineistoa ja teoreettisia taustatietoja. Teoreettiset käsitykset ovat aina osaksi tutkijoiden subjektiivisia konstruktioita (Eskola & Suoranta 1998, 157), joten näiden teemojen valikointiin on vaikuttanut oma käsitykseni deliberatiivisesta demokratiasta. Samasta aineistosta voitaisiin yhtä hyvin nostaa esiin esimerkiksi poliittisen ohjauksen vahvistaminen, keskitetyn demokratiahallinnon luominen, kunnallisen päätöksenteon haasteet tai median rooli. Myös nämä teemat ovat aineistossa näkyvästi esillä ja niillä on monitahoisia vaikutuksia myös deliberatiivisen demokratian kannalta.

Kansalais- tai demokratiakasvatus nousi erityisesti kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman työssä keskeiseen rooliin demokratian kehittämisenä. Kansalaiskasvatus on poliittista osallistumista tukevaa ja sitä mahdollistavaa työtä. Deliberatiivinen demokratia jakaa muissakin demokratiateorioissa korostuvan käsityksen täysivaltaisista ja itsenäisistä kansalaisista, eli ihmiset ovat lähtökohtaisesti kykeneviä päättämään omista asioistaan. Nähdäkseni deliberatiivisessa teoriassa täysivaltaisuuden käsitys on erityisen korostunut: julkisen harkinnan ja argumentoinnin osana teoriassa korostuu rationaalisuuden vaatimus. Keskustelun osanottajat ovat sitoutuneita kuuntelemaan myös vastapuolen argumentteja ja mahdollisesti muuttamaan omia ennakkokäsityksiään keskustelun tuloksena. Rationaalinen keskustelu vaatii toisaalta avointa asennetta ja toisaalta vahvaa perustietopohjaa käsi-

teltävistä asioista. Kansalaiskasvatuksella on mahdollisuus opettaa kansalaistaitojen osana avointa keskustelukulttuuria ja toisten mielipiteiden arvostamista.

Toisena mielenkiintoisena kokonaisuutena nostan aineiston käsityksen julkisesta harkinnasta. Julkinen harkinta on deliberatiivisen demokratiateorian keskeisin piirre, ja se kytkeytyy paitsi julkisen keskustelun teemaan myös koko demokraattisen järjestelmän legitimitettiin muodostumiseen. Julkinen harkinta mainitaan asiakirjoissa suoraan muutamissa ja epäsuorasti useissa kohdissa. Näiden mainintojen erittelyn kautta muodostuu kuva siitä, millaisissa kohdissa julkinen harkinta nähdään tarpeellisena tai mahdollisena. Mikä sen rooli tulee olla kansanäänestyksissä, yleisessä päätöksenteossa, puolueen sisällä tai järjestösektorilla?

Kolmantena teemana aineistosta nostan sosiaalisen pääoman. Sosiaalisen pääoman käsite toistuu lukuisia kertoja läpi koko aineiston useissa asiayhteyksissä. Sosiaalinen pääoma kuvaa aineistossa vuorovaikutuksella saavutettavaa ”sosiaalista hyvää”, yhteishenkeä ja ymmärrystä. Deliberatiivisen demokratian kannalta sosiaalinen pääoma on yksi järjestelmän perusteluista ja sen normatiivisista arvoista: julkisen harkinnan prosessin avulla tuotetaan sosiaalista pääomaa, joka eheyttää yhteiskuntaa ja toisaalta legitimoii järjestelmän tuottamat päätökset. Sosiaalisen pääoman teema on kietoutunut vahvasti koko deliberatiiviseen käsitykseen demokratiasta.

1.3. Menetelmälliset valinnat: sisällönanalyysi ja analyysiluokat

Tutkimusotteeni pohjautuu laadullisen tutkimuksen perusanalyysimenetelmään eli sisällönanalyysiin. Sisällönanalyysi on väline, joka perustuu tekstimuotoisen aineiston systemaattiseen lukemiseen ja luokitteluun (Tuomi & Sarajärvi 2009). Luokittelu tapahtuu teemoittain, jolloin huomio kiinnittyy siihen mitä sanotaan, eikä toistokertojen määrään. Koska teoreettinen viitekehys pohjaa yhteen ennalta määriteltyyn näkökulmaan voidaan puhua teoriaohjaavasta analyysistä, jossa aineistolähtöisyys ja valmiit mallit vaihtelevat tutkijan ajattelu-prosessissa (emt, 97). Luokittelun tuloksena aineisto jäsentyy systemaattiseen muotoon, joka mahdollistaa varsinaisen analyysin ja tulkintojen tekemisen.

Aineiston luokittelun tein kahdessa vaiheessa, joista Eskola ja Suoranta (1998, 175–182) käyttävät nimityksiä *teemoittelu* ja *tyypittely*. Teemoittelussa on kyse tiettyjen valittujen teemojen etsimisestä aineistosta esimerkiksi kysymyksenasettelujen avulla.

Valittujen teemojen esiin nostamiseksi esitin aineistolle seuraavat kysymykset:

Kansalaiskasvatus

1. Mitä aineistossa tarkoitetaan kansalaiskasvatuksella? (kuvailu)
2. Missä kansalaiskasvatusta ilmenee / minne sitä pitäisi tuoda? (paikat)
3. Miksi kansalaiskasvatus on demokratian kannalta tärkeää? (perustelu)

Julkinen harkinta

1. Mitä aineistossa tarkoitetaan julkisella harkinnalla? (kuvailu)
2. Millaisia julkisen harkinnan sovellutuksia mainitaan? (paikat ja sovellutukset)
3. Miksi julkinen harkinta on demokratian kannalta tärkeää? (perustelu)

Sosiaalinen pääoma

1. Mitä aineistossa tarkoitetaan sosiaalisella pääomalla? (kuvailu)
2. Missä sosiaalinen pääoma ilmenee ja miten sitä tuotetaan? (paikat ja sovellutukset)
3. Miksi sosiaalinen pääoma on demokratian kannalta tärkeää? (perustelu)?

Lähdin jäsentämään aineistoa näiden kolmen kuvailevan kysymyksen avulla. Esimerkiksi kansalaisvaikuttamista koskeviin kysymyksiin kopioin tekstikatkelmia luetteloksi kaikkien kysymysten alle. Koska kaikki aineiston julkaisut ovat saatavilla pdf -muodossa hyödynsin sähköisiä versioita luokitteluvaiheessa. Kopion pdf -tiedostoista tekstikatkelmia ja lisäsin niihin viitetiedot, jotta näin samalla mistä asiakirjoista leikkeet ovat peräisin. Näin muodostin jokaisesta kolmesta teemasta kolme listaa: kuvailevat, paikkaa tai sovellusta ilmaisevat sekä hyödyllisyyttä perustelevat piirteet. Listat voi esittää myös taulukkomuodossa:

Taulukko 1: Sisällönanalyysin luokat.

Kansalaiskasvatus			Julkinen harkinta			Sosiaalinen pääoma		
Kuvailut	Paikat	Perustelut	Kuvailut	Paikat	Perustelut	Kuvailut	Paikat	Perustelut

Aineiston kuvailevat piirteet luokitukseen sisältyvät kaikki aineistokatkemat, joissa tutkittava teema mainitaan tai siihen viitataan välillisesti. Kuvailut vastaavat kysymykseen *mitä*: Mitä teema aineistossa tarkoittaa? Miten sitä kuvataan? Toisena aineistoluokkana sovelusta tai paikkaa koskevat katkemat vastaavat puolestaan kysymykseen *missä*: Missä teema esiintyy? Missä sen pitäisi esiintyä tai minne sitä pitäisi tuoda? Millaisiin yhteyksiin sitä voitaisiin tai sitä pitäisi käyttää?

Kolmas luokitus keräsi aineiston perustelevat piirteet, eli vastaukset kysymykseen *miksi*: Miksi tämä on tärkeää? Mikä on sen hyöty? Viimeinen luokitus on teoriaohjaavan tutkimusotteen kannalta keskeinen, koska se mahdollistaa normatiivisen teorian ja aineistossa esitettyjen perusteluiden vertailun. Esimerkiksi julkisen harkinnan maininta aineistossa kertoo jo jotain, mutta sen deliberatiivisuus paljastuu oikeastaan vasta sen perustelun ja sovelluksen kautta: mihin sitä voitaisiin käyttää ja miten sen tuloksia voidaan hyödyntää.

Seuraavassa analyysivaiheessa tyypittelin kerätyt aineistokatkemat, eli etsin samankaltaisuuksia ja ryhmittelin sitaatit kokonaisuuksiksi. Kerätyt sitaatit kertovat jo sinänsä aineistosta, mutta tyypittelyn avulla havainnot myös suhteutuvat toisiinsa: mitkä teemat ovat näkyvimpiä, eli aineistolle tyypillisimpiä? (ks. Eskola & Suoranta 1998, 182–186.) Tällä tavoin sain aineistoni jäseneltyyn muotoon analyysiä varten. Sisältöluvuissa 4, 5 ja 6 suhteutan aineiston löydökset teoriaan: miten julkilausutut asiat suhteutuvat teoriaperinteen käsityksiin? Voidaanko teorian avulla tulkita julkilausumattomia piirteitä? Eroavatko esitetyt perustelut aineistossa ja teoriassa?

1.4. Empiirinen aineisto

Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman ja oikeusministeriön demokratiapolitiikan puitteissa on julkaistu satoja sivuja selvityksiä, raportteja, ohjelmia ja ehdotuksia. Koko asiakirjatuotannon läpikäynti ei ole tämän tutkielman yhteydessä mahdollista eikä välttämätöntä. Olen kiinnostunut tässä yhteydessä ainoastaan valittujen teemojen esiintymisestä aineistossa, joten paljon mielenkiintoista materiaalia jää tässä vaiheessa tutkimuksen ulkopuolelle.

Teoreettisen demokratiasuuntauksen paikantaminen hallinnollisesta aineistosta vaatii ymmärtävää lukutekniikkaa ja asiayhteyksien hahmottamista. Tutkielman empiiriseen

aineistoon olen rajannut sellaiset politiikkaohjelman ja demokratiapolitiikan asiakirjat, joissa käsitellään *taustoja*, *periaatteita* ja *tavoitteita*, eli konkreettiset toimet ylittäviä kokonaisuuksia. Näistä asiakirjoista tärkeimmät ovat:

1. *Kansalaisyhteiskunta 2006 -toimikunnan raportti* (OPM 2005).
2. *Edustuksellinen demokratia. Kansanvalta 2007 -toimikunnan mietintö* (OM 2005).
3. *Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman loppuraportti* (OM 2007).
4. *Demokratia ja kansalaisvaikuttaminen* (Niemelä 2007a).
5. *Valtioneuvoston periaatepäätös demokratian edistämisestä Suomessa* (VN 2010).

Luettavuuden edistämiseksi käytän empiirisen aineiston viitteissä seuraavia lyhennettyjä nimityksiä:

1. *Kansalaisyhteiskunta 2006* (OPM 2005).
2. *Kansanvalta 2007* (OM 2005).
3. *Politiikkaohjelman loppuraportti* (OM 2007).
4. *Demokratia-asiakirja* (Niemelä 2007a).
5. *Periaatepäätös* (VN 2010).

Asiakirjat muodostavat ajallisesti selkeän jatkumon, jonka kautta saadaan kuva demokratianpolitiikan valmisteluprosessista Suomessa. *Kansalaisyhteiskunta 2006* ja *Kansanvalta 2007* -toimikunnat julkaisivat raporttinsa kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman puolivälissä, ja viitoittivat tien politiikkaohjelman loppupuoliskolle. *Politiikkaohjelman loppuraportti* kokoaa koko ohjelman keskeiset saavutukset ja tärkeimmät teemat, joten se antaa kokonaiskuvan koko laajan ohjelman sisällöistä. *Demokratia-asiakirja* on laadittu politiikkaohjelman henkiseksi testamentiksi oikeusministeriöön siirretylle demokratiapoliittiselle valmistelulle, eli se sijoittuu politiikkaohjelman ja institutionalisoidun demokratiayksikön taitekohtaan. Politiikkaohjelman loppuraportissa demokratia-asiakirjalle annetaan juuri taustoittava ja tulevaa toimintaa ohjaava rooli:

Demokratia ja kansalaisvaikuttaminen -asiakirja viitoittaa jatkossa tehtävää demokratian ja kansalaisvaikuttamisen kehittämistä. Asiakirjassa kirjataan demokratiapolitiikan perusteet ja nostetaan esiin erityiset kehittämiskohteet. Yhdessä täsmentyvän indikaattoritiedon kanssa asiakirja antaa mahdollisuuden tarkastella kokonaiskuvaa toimista, vaikka toteutus on hajautettu useisiin vastuullisiin ministeriöihin. (Politiikkaohjelman loppuraportti, 14.)

Periaatepäätös on julkaistu valtioneuvoston nimissä, mutta sen valmistelusta on vastannut pitkälti oikeusministeriön demokratiayksikkö, eli se osoittaa sen suunnan, johon yksikkö on demokrationpolitiikkaa suuntaamassa.

Seuraavassa luvussa taustoitatan tutkielman aihepiiriä ja esittelen yleisesti kansalaisvaikutamisen politiikkaohjelman taustaa, sisältöjä ja työtapoja. Samalla esittelen tarkemmin empiirisen aineiston asiakirjat ja niiden roolit politiikkaohjelman ja demokrationpoliittisen valmistelutyön osina. Kolmannessa luvussa siirryn tutkielman teoreettisen viitekehukseen eli deliberatiivisen demokrationkäsityksen keskeisimpiin piirteisiin.

2. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma

Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma on suomalaisen demokraatiapoliittisen työn kantaisä. Tässä luvussa pyrin muodostamaan kokonaiskuvan ilmiön laajuudesta. Ensimmäisessä alaluvussa esittelen ohjelman taustoja ja pohdin, mitkä seikat johtivat politiikkaohjelman käynnistämiseen. Toisessa alaluvussa esittelen ohjelman keskeiset toimijat ja toimintatavat. Ohjelman laajuuden vuoksi esittelen tarkemmin vain kahden tärkeän toimikunnan rakennetta ja toimintaa, joiden kautta avautuu kuva käytännön hankkeiden toteuttamisesta. *Kansalaisyhteiskunta 2006* ja *Kansanvalta 2007* -toimikunnat toimivat molemmat hallituskauden ja samalla politiikkaohjelman ensimmäisellä puoliskolla, ja ne saivat työnsä valmiiksi vuonna 2005. Toimikuntien työ antoi suunnan politiikkaohjelman toiselle puoliskolle. Kolmas ja viimeinen alaluku käsittelee demokraatiapoliittisen prosessin kannalta tärkeää kysymystä: mitä politiikkaohjelmasta seurasi?

2.1. Ohjelman tausta

Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman tarpeen perusteluna voidaan pitää demokratian kriisistä käytyä keskustelua. Demokratian kriisi on ilmiö, joka on tutkimuskirjallisuudessa liitetty vakiintuneisiin länsimaisiin edustuksellisiin demokraatioihin, joissa poliittisen osallistumisen määrä on eri mittareilla havainnoituna kääntynyt pitkään kestäneeseen laskusuhdanteeseen. Talouden kiihtyvä globalisoituminen on kaventanut valtioiden määräysvaltaa talous- ja sosiaalipolitiikasta ja ylikansallisen päätöksenteon lisääntyminen on kaventanut suoraa demokraattista kontrollia (ks. esim. Setälä 2006, 10). *Politiikkaohjelman loppuraportissa* tilannetta kuvataankin synkäksi:

Kansalaisvaikuttaminen heikkenee kaikissa teollisissa maissa, mutta Suomessa nopeammin kuin esimerkiksi muissa Pohjoismaissa. Valtiollisissa ja kunnallisissa vaaleissa äänestävien prosentiosuus on laskenut; Suomen äänestysaktiivisuus sijoittuu vakiintuneiden demokraatioiden alimpaan kolmannekseen. Alle 40-vuotiaiden äänestäminen poikkeaa maan keskiarvosta heikompaan suuntaan enemmän kuin muissa Pohjoismaissa. Nuorimista äänioikeutetuista vain puolet äänestää. (Politiikkaohjelman loppuraportti, 2.)

Poliittisen osallistumisen vähenemisen taustalla on useita syitä. Yhtenä syynä on esitetty kansalaisten heikkoa luottamusta omiin vaikutusmahdollisuuksiinsa. Kasvava epäluottamus poliittista päätöksentekoa kohtaan on saanut kansalaiset kyseenalaistamaan julkisen

vallan legitimitietin, mikä voi kärjistyessään muodostaa jopa uhan yhteiskuntarauhalle (Paloheimo toim. 2005; Borg & Paloheimo toim. 2009).

Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma on suomalainen vastaus tälle kasvavalle epäluotamukselle ja demokratian kriisille. Ohjelman tavoitteiksi asetettiin kansalaisosallistumisen edistäminen koko yhteiskunnassa, kaikkien kansalaisryhmien kiinnittyminen poliittiseen järjestelmään ja erityisesti erityisryhmien, kuten nuoret ja maahanmuuttajat, aktivoiminen osaksi yhteiskunnallista päätöksentekoa (VNK 2003b, 41). Suomi ei ole taistelussaan yksin tai edes eturintamassa, vastaavia parlamentaarisia työryhmiä on toteutettu muissa Pohjoismaissa jo muutamia vuosia sitten. Demokratian tilaa ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksia kartoittamaan ja edistämään on perustettu parlamentaarisia työryhmiä ja tutkimushankkeita Ruotsissa 1997–2000, Tanskassa 1997–2003 ja Norjassa 1998–2003 (ks. Mutanen 2004; Wallén 2005.) Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman tavoitteiden asettelun kautta nähdään selvästi, että Suomi seuraa tässäkin tarkoin erityisesti Ruotsin esimerkkiä. Taustalla on myös yhteispohjoismainen hanke vertailukelpoisen demokratiamittariston luomiseen, josta päätettiin Pohjoismaiden ministerineuvostossa vuonna 2004 (Wallén 2005, 43).

Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman sisällön taustalta löytyy demokratian kriisin tematiikka, mutta politiikkaohjelman käyttöönotto vaati Suomessa myös konkreettisia hallinnollisia uudistuksia. Ennen vuotta 2003 Suomessa ei ollut lainkaan käytössä virallisia politiikkaohjelmia. Politiikkaohjelmien käyttöönotto tapahtui nk. *ohjelmajohtamisen mallin* myötä Vanhasen I hallituksen kauden alussa. Sen tarkoituksena oli poliittisen johtajuuden vahvistaminen valtionhallinnossa. Malliin kuuluu verkostomainen johtaminen ja työskentely ministeriöiden välillä, erilaisten yhteistyöelinten perustaminen ja tätä kautta yleisen hallintokulttuurin asteittainen muuttaminen. Ulospäin malli kiteytyy kahteen konkreettiseen uudistukseen: hallituksen strategia-asiakirjan ja politiikkaohjelmien käyttöönottoon.

Ensimmäistä kertaa vuonna 2003 laaditun *hallituksen strategia-asiakirjan* mukaan:

Strategia-asiakirjalla tehostetaan hallituksen keinoja edistää, ohjata ja valvoa hallitusohjelman toimeenpanoa. Sen avulla hallitus arvioi toimenpiteiden ja voimavarojen käytön tehokkuutta ja vaikuttavuutta sekä suuntaa niitä tarvittaessa uudelleen. (VNK 2003b, 6.)

Hallituksen politiikkaohjelmat ovat väline, jolla hallitus varmistaa, että eri hallinnonaloilla käytettävissä olevat resurssit käytetään tehokkaasti, että toteutettavat toimenpiteet ovat mahdollisimman yhdensuuntaisia ja että eri hallinnonalojen yhteistyöstä saatavissa olevat

edut käytetään täysimääräisesti hyödyksi hallitusohjelman keskeisten päämäärien edistämiseksi. (Emt, 9.)

Poliittisen johtajuuden ja ohjauksen lisäämisen tarkoituksena on siis hallituksen roolin vahvistaminen suhteessa valtionhallinnon valmistelukoneistoon. Ohjelmajohtamisen mallin lanseerauksesta vastasikin valtioneuvoston kanslia (VNK). Hallitusohjelman merkitys korostuu näin paitsi hallituksen työtä ohjaavaksi, myös kaikkien ministeriöiden yhteiseksi toimintaohjelmaksi. Uudistus on hallinnolliselta kannalta tarkoittanut tiukkojen ministeriöiden välisten sektorirajojen häivyttämistä ja uudenlaista valmistelutyötä yhteistyöverkostoissa. Poliitiikkaohjelmat on järjestetty juuri sektorirajat ylittävinä verkostomaisina yhteistyöjärjestelminä.

Vanhasen I hallituksen hallitusohjelmalla 24.6.2003 (VNK 2003a) käynnistettiin neljä poikkihallinnollista politiikkaohjelmaa: työllisyysohjelma, yrittäjyyden politiikkaohjelma, tietoyhteiskuntaohjelma ja kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma. Hallitusohjelmassa määritetään ohjelmien tavoitteet, painopistealueet ja ohjelman koordinoitavuudet:

Käynnistetään kansallinen demokratiahanke kansalaisten osallisuuden vahvistamiseksi ja demokratian toimivuuden parantamiseksi. Tavoitteena on parantaa kansalaisten osallistumismahdollisuuksia ja äänestysaktiivisuutta, lisätä demokratiakasvatusta sekä muutoinkin vahvistaa edustuksellista demokratiaa. – – Poliitiikkaohjelman valmistelu- ja koordinoitavuus jakautuu valtioneuvoston kanslialle, opetusministeriölle, sisäasiainministeriölle sekä oikeusministeriölle [sic] Siihen kutsutaan mukaan myös Suomen Kuntaliitto sekä keskeiset puolueet ja kansalaisjärjestöt. (VNK 2003a, 55–56.)

Hallituksen strategia-asiakirjassa hallitusohjelman tavoitteita tarkennetaan ja ne jaetaan konkreettisemmiksi kokonaisuuksiksi. Strategia-asiakirjalla jaetaan myös koordinaatio- ja budjettivastuut eri ministeriöiden kesken. Tarkentavan luonteen lisäksi asiakirjan tarkoituksena on mahdollistaa hallitusohjelman toteutumisen seuranta. Strategia-asiakirjoja laadittiin 2003–2007 joka vuosi, mutta Vanhasen II hallituksen kaudella siirryttiin hallitusohjelman seurantaan hallituskauden puolivälissä. Strategia-asiakirja laadittiin hallituskauden aluksi 2007 ja vuonna 2009 järjestettiin nk. politiikkariihi, jossa hallitusohjelman toteutumista seurattiin eri hallinnonaloilla. Poliitiikkariihessä hallitus ottaa kantaa siihen, miten käynnissä olevia hankkeita voidaan tarvittaessa muuttaa tai uusia käynnistää, jotta hallitusohjelmassa asetetut tavoitteet saavutettaisiin hallituskauden loppuun mennessä.

Poliittisen johdon korostuminen kaikessa valmistelutyössä tarkoittaa sitä, että erot hallituspohjassa heijastuvat vahvemmin kaikkeen päätöksentekoon. Tätä kautta kansalaisella on

periaatteessa suurempi valta päätöksenteon sisältöihin. Näin pyritään varmasti myös vahvistamaan äänestäjän uskoa äänestämisen vaikuttavuuteen, eli poliittisten voimasuhteiden muutokset näkyvät myös käytännön politiikassa. Usko omiin vaikutusmahdollisuuksiin ja poliittisten vaihtoehtojen todellisiin eroihin on poliittisen aktiivisuuden kannalta tärkeää: jos äänestämällä ei uskota olevan mitään vaikutusta, miksi edes äänestää? (ks. esim. Borg 2006b). Ohjelmajohtamisen käyttöönotto on näin ollen ensimmäinen askel demokratiapolitiikan valmisteluprosessissa.

2.2. Työskentelytavat ja tulokset

Politiikkaohjelman poikkihallinnollinen toimintatapa perustui viiden ministeriön yhteistoiminnalle: opetus-, oikeus- sisäasiain- ja valtiovarainministeriö sekä valtioneuvoston kanslia. Ohjelman poliittisesta ohjauksesta vastasi ministeriryhmä, jonka puheenjohtajana toimi 22.9.2005 saakka oikeusministeri Johannes Koskinen ja sen jälkeen oikeusministeri Leena Luhtanen. Ministeriryhmän jäseniä olivat opetusministeri Antti Kalliomäki (22.9.2005 saakka Tuula Haatainen), alue- ja kuntaministeri Hannes Manninen, kulttuuriministeri Tanja Saarela sekä toinen valtiovarainministeri Ulla-Maj Wideroos. Kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytykset -työryhmän asioissa ministeriryhmää laajennettiin ja kokouksiin osallistuitivat vuonna 2006 ja 2007 lisäksi sosiaali- ja terveysministeri Tuula Haatainen sekä kauppa- ja teollisuusministeri Mauri Pekkarinen. (Politiikkaohjelman loppuraportti, 5.)

28.8.2003 Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman ohjelmajohtajaksi nimettiin Seppo Niemelä, joka siirtyi tehtävään Vapaan sivistystyön yhteisjärjestön pääsihteerin toimesta. Ohjelmajohtaja toimi ministeriryhmän kokousten sihteerinä sekä sen kokouksia valmistelevan virkamiesryhmän puheenjohtajana. Ohjelmajohtajan toimisto muodosti politiikkaohjelman koordinaatiokeskuksen, joka vuosina 2005 ja 2006 jakoi myös rahoitusta ohjelmaan osallistuville ministeriöille. Ohjelman konkreettisia toimintatapoja olivat erilaisten selvitysten tilaaminen ja rahoittaminen, keskustelutilaisuuksien ja seminaarien järjestäminen ja tukeminen, EU-hankkeiden valmisteluun osallistuminen ja esimerkiksi lainsäädännöstä kertovan opetus tv-sarjan rahoittaminen. (Emt, 3–5.)

Politiikkatieteen kannalta on merkittävää, että politiikkaohjelman tutkimustoiminnan kautta monet politiikan tutkijat otettiin mukaan prosessiin. Ohjelma mm. osallistui vuoden 2003 eduskuntavaalien pohjalta tehdyn tutkimushankkeen *Vaalit ja demokratia Suomessa*

(Paloheimo toim. 2005) rahoittamiseen. Yhteiskuntatieteellisen tietoarkiston kanssa yhteistyönä tehdyssä *Suomen demokratiaindikaattorit* -teoksessa (Borg toim. 2006) tutkijat erittelevät suomalaisen demokratian ja sen tutkimuksen tilaa. Teoksen lopuksi tutkijaryhmä esittää ehdotuksensa demokratiaindikaattoreiksi, eli eräänlaiseksi mittaristikoksi, jonka avulla demokratian tilaa voidaan mitata ja käsitteellistää vertailukelpoiseen muotoon. Hanke oli politiikkaohjelman kannalta erittäin tärkeä, yksi ohjelman keskeisistä tavoitteista olikin demokratian tietopohjan ja tutkimuksen vahvistaminen. Demokratiaindikaattorit -teoksen tutkijaryhmä muodostui 12 tutkijasta Tampereen-, Turun- ja Helsingin yliopistosta, Åbo Akademiasta sekä Tilastokeskuksesta. Poliitiikkaohjelma oli myös mukana Suomen akatemian Valta -tutkimushankkeessa.

Demokratiapolitiikan jatkovalmistelun kannalta kaksi tärkeintä vuonna 2004 asetettua toimikuntaa olivat Kansalaisyhteiskunta 2006 ja Kansanvalta 2007 -toimikunta. Ensimmäinen keskittyi järjestökentän ja kansalaisyhteiskunnan tilaan ja kehitystarpeisiin, jälkimmäinen taas edustukselliseen järjestelmään. Molemmat toimikunnat ajoittuivat politiikkaohjelma työn ensimmäiselle puoliskolle vuosiin 2004 ja 2005. Vuonna 2005 valmistuneet loppuraportit muodostavat selkeän pohjan politiikkaohjelman myöhemmille hankkeille sekä oikeusministeriöön siirretylle demokratiapolitiikalle. Toimikuntien loppuraportit kuluvat myös tämän tutkielman empiiriseen aineistoon.

Kansalaisyhteiskunta 2006 -toimikunnan toiminta käynnistettiin 15.4.2004 ja sen toimikausi päättyi 31.12.2005. Toimikunnan tehtävänä oli kartoittaa suomalaisen kansalaisyhteiskunnan tilaa erityisesti järjestökentän kautta. Kartoitettavia teemoja olivat järjestökentän nykytila ja suhde julkiseen valtaan, lainsäädännön ja taloudellisen pohjan kehitystarpeet sekä kansalaisjärjestöjen roolit ja mahdollisuudet osana lasten ja nuorten demokratiakasvusta. Toimikunnan työtä koordinoi opetusministeriö, ja virkamiesten lisäksi toimikuntaan kutsuttiin jäseniä liikuntakulttuurin, nuoriso- ja kulttuurityön, sosiaali- ja terveystyön, vapaan kansansivistystyön ja asukastoiminnan sekä kansalaistoiminnan tutkimuksen alueilta. Mukana olivat esimerkiksi Luonto Liitto, Suomen Liikunta ja Urheilu, Sivistysliitto Kansalaisfoorumi ja Crisis Management Initiative ry. (Kansalaisyhteiskunta 2006.)

Toimikunta jaettiin tavoitteiden mukaisiin alatyöryhmiin, joiden esitykset koottiin yhteen toimikunnan loppuraportissa. Järjestökentän toimintaedellytysten vahvistamista pidettiin tärkeänä koko demokraattisen järjestelmän toiminnalle. Järjestötoiminnassa osallistujat oppi-

vat tärkeitä kansalaistaitoja ja vaikuttamisen kulttuuria, mutta toisaalta järjestöt haluttiin myös suoraan sitouttaa äänestysaktiivisuuden elvyttämistalkoisiin. Toimikunta esitti loppuraportissaan uudistuksia yhdistyslakiin, joilla pienien yleishyödyllisten yhdistysten toimintaa helpotetaan (emt, 19). Esityksen pohjalta pienet yleishyödylliset yhdistykset on vapautettu täysimääräisestä kirjanpitovelvollisuudesta ja tietyistä hallinnollisista maksuista. Yhdistyksen rekisteröimisen ja muutosilmoitusten osalta byrokratiaa on pyritty karsimaan. Uusi yhdistyslaki antaa myös mahdollisuuden sähköisten välineiden käyttöön järjestön päätöksenteossa. Eri paikkakunnilla asuvat yhdistyksen hallituksen jäsenet voivat lain mukaan osallistua kokoukseen verkkoyhteyden välityksellä, mikäli yhdistys on kirjannut sähköisten välineiden käytön sääntöihinsä. Etäosallistumisen mahdollistaminen helpottaa varmasti pienten yhdistysten mahdollisuuksia saada aktiivisia jäseniään mukaan hallitustyöhön.

Kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytysten kannalta Kansalaisyhteiskunta 2006 -toimikunta korosti kansalaiskasvatuksen merkitystä: ”Ihmisille tulee opettaa jo lapsena ja nuorena aktiivisen kansalaisen perusvalmiudet ja tukea heitä osallistuvaksi, toimivaksi ja vaikuttavaksi kansalaiseksi kasvamisessa” (emt, 17). Toimikunnan ehdotusten tuloksena peruskoululakiin lisättiin maininta oppilaskunnista ja niiden asemasta koulujen päätöksenteosta. Kouluille tuli näin velvollisuus mahdollistaa oppilaskuntatoiminta kaikissa kouluissa, tai muuten järjestää oppilaille mahdollisuus vaikuttaa koulunsa päätöksentekoon. Kansalaisyhteiskunnan tieteellisen tutkimuksen tueksi perustettiin kansalaisyhteiskunnan asiantuntijuuden maisteriohjelma Jyväskylän yliopistoon.

Toinen keskeinen toimikunta oli edustuksellista järjestelmää kehittämään asetettu Kansanvalta 2007 -toimikunta. Se asetettiin oikeusministeriön päätökselle 27.4.2004 toimikaudeksi 1.5.2004–31.5.2005. Toimikunnan tehtävänä oli laatia ehdotuksia suomalaisen edustuksellisen demokratian edellytysten vahvistamisesta siten, että ehdotukset olisivat toteutettavissa eduskunnan juhlavuonna 2007. Tehtävänanto sisälsi 6 aihepiiriä, joissa suomalaista edustuksellista demokratiaa ja vaalijärjestelmää tarkasteltiin erityisesti äänestäjän ja äänestysaktiivisuuden näkökulmasta. Siinä missä Kansalaisyhteiskunta 2006 -toimikunta otti työhönsä mukaan järjestöjen edustajia hyödynsi Kansanvalta 2007 tutkijoiden panosta. Toimikunnan pysyvinä asiantuntijoina toimivat Sami Borg (dos. TaY), Heikki Harjula (johtava lakimies, Suomen Kuntaliitto), Pekka Nurminen (valiokuntaneuvos, Eduskunta), Heikki Paloheimo (professori, TaY) ja Lauri Tarasti (hallintoneuvos, korkein hallinto-oikeus). (Kansanvalta 2007.)

Kansanvalta 2007 -toimikunnan loppuraportissa päädyttiin painottamaan puolueiden roolia edustuksellisen demokratian toimivuudelle. Eri puolueiden jäsenistä koostuva toimikunta pidättäytyi antamasta varsinaisia suosituksia puolueiden sisäiselle toiminnalle, mutta niitä kannustettiin panostamaan järjestödemokratiaan, keskustelukulttuurin kehittämiseen ja avoimuuden lisäämiseen. Samalla esitettiin puoluerahoituksen avulla toimivan think thank -toiminnan kokeilemiseen Suomessa (toteutettiin vuonna 2005. ks. Kervinen 2006). Kunnallisdemokratian kannalta keskeiseksi asiaksi nostettiin luottamushenkilöiden roolin vahvistaminen. Tampereella toteutettu pormestarimalli on toimikunnan näkökulmasta suotuisaa kehitystä poliittisen ohjauksen vahvistamiseen myös kuntakentässä. Myös vaalijärjestelmän uudistamista pidettiin tärkeänä alueellisen edustavuuden ja tasavertaisten vaikutusmahdollisuuksien takaamiseksi.

Näiden kahden toimikunnan työn jälkeen kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman tavoitteita täsmennettiin hallituskauden puolivälissä laaditussa hallituksen strategia-asiakirjassa 2005 (VNK 2005b, 56). Keskeisimmiksi tavoitekokonaisuuksiksi nostettiin (1) kansalaiskasvatus, (2) kansalaistoiminta ja -yhteiskunta, (3) kansalaisten ja hallinnon vuorovaikutus sekä (4) edustuksellisen demokratian toimivuus. Listaan voisi vielä lisätä demokratia-asioiden hallinnon järjestämisen ja demokratian tilan seurannan mahdollistamisen.

Kansalaiskasvatus on käsitteen tasolla suomalaisessa retoriikassa uusi ja se nousi politiikkaohjelmassa hyvin näkyvään rooliin. Kansalais- tai demokratiakasvatuksella tarkoitetaan hallinnon kielessä kansalaistaitojen oppimista ja aktiiviseen kansalaisuuteen kasvamista. Erityisesti suomalaisten nuorten poliittisen osallistumisen heikkenemisen syitä on etsitty kansalaistaidoista: nuoret eivät opi peruskoulussa osallistumisen merkitystä ja yhteiskunnan toimintaperiaatteita riittävässä määrin (ks. esim. OM 2009, 51-61). Aihe nousi politiikkaohjelman asialistalle Kansalaisyhteiskunta 2006 -toimikunnan työn sekä useiden tutkimusten kautta. Poliitiikkaohjelman jälkipuoliskolla

käynnistettiin useita kehitysprosesseja ja sen tutkimusta vahvistettiin. Kansalaisvaikuttaminen opettajankoulutuksessa on vahvistunut sisällöllisesti ja uusissa tutkintovaatimuksissa. Osallistuvan koulukulttuurin kehittämiseen ja tässä koulun, kunnan ja järjestöjen yhteistyöhön on panostettu voimakkaasti. Maininta oppilaskunnista esitettiin otettavaksi lakiin perusopetuksesta. Vapaan sivistystyön kehittämisrahat ohjattiin tukemaan aktiivista kansalaisuutta ja kansalaisyhteiskunnan toimintaa. (Poliitiikkaohjelman loppuraportti, 15.)

Oppilaskuntien roolin selkiyttämistä lukuun ottamatta peruskoululakiin ei ole vielä saatu muita demokratiakasvatusta tukevia muutoksia. Aihe on kuitenkin herättänyt runsaasti

yhteiskunnallista keskustelua. Demokratiakasvatuksen yhdeksi toteutusmuodoksi on esitetty sen liittämistä jo peruskoulussa aloitettavaan filosofian oppiaineeseen (ks. <http://filoaloite.wordpress.com/>).

2.3. Ohjelman perintö

Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman toimikausi päättyi Matti Vanhasen I hallituskauden päätyttyä keväällä 2007. Politiikkaohjelman loppuraportissa todetaan:

Ohjelman koordinaatiossa keskeinen paino oli pitkään laiminlyödyn tutkimustiedon ja taustaselvitysten tuottamisella. Näin haluttiin saada kestävä pohja demokratian ja kansalaisvaikuttamisen kokonaisarviointille ja taustoittaa samalla ohjelman keskeisiä hankkeita. Samalla luotiin pohja sille, että demokratia-asioiden hallinto saa pysyvän ratkaisun. (Politiikkaohjelman loppuraportti, 4.)

Politiikkaohjelman työn tuloksena oikeusministeriöön perustettiin huhtikuussa 2007 demokratia- ja kieliasioden yksikkö, jonka tehtävänä on jatkaa politiikkaohjelman työtä pitkäjänteisesti. Yksikön tehtävänä on edistää ja valvoa vaali- ja muiden osallistumisoikeuksien toteutumista, valtiollisten ja kunnallisten vaalien ja kansanäänestysten järjestäminen sekä kielellisten oikeuksien toteutumisen edistäminen ja seuranta. Lisäksi yksikkö vastaa kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman puitteissa kehitetyn kansanvalta.fi -portaalin ja otakantaa.fi -keskustelufoorumien ylläpidosta.

Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman ohjelmajohtaja Seppo Niemelä (2007a) kokosi yhdessä hankkeen virkamiesten kanssa *Demokratia ja kansalaisvaikuttaminen* -asiakirjan, jossa asetettiin tavoitteet demokratiapolitiikan jatkovalmistelulle. Asiakirja julkaistiin politiikkaohjelman loppuraportin jälkeen ja siinä esiintyy ensimmäisen kerran käsite demokratia-politiikka. Demokratiapolitiikka näyttäytyy näin kansalaisvaikuttamisen kehitystyön institutionalisoituneena muotona ja kuvastaa siirtymää väliaikaisesta politiikkaohjelmasta vakiintuneeseen organisaatioon. Asiakirja kuuluu tämän tutkielman empiiriseen aineistoon. Asiakirjassa esitetyt jatkotoimenpiteet on jaoteltu demokratia-asioiden hallintoon, edustukselliseen demokratiaan, kansalais- ja demokratiakasvatukseen, kansalaisyhteiskunnan toimintaan sekä kansalaisten ja hallinnon väliseen vuorovaikutukseen. Politiikkaohjelman puoli-välissä tarkennetut tavoitekokonaisuudet ovat näin suoraan periytyneet oikeusministeriön demokratiapolitiikkaan.

Kansalaisten ja hallinnon välistä vuorovaikutusta edistämään perustettiin 4.10.2007 kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta. Neuvottelukunnasta annettiin valtioneuvoston asetus 15.3.2007 (269/2007) ja sen työtä koordinoi oikeusministeriön demokratiayksikkö. Neuvottelukunta koostuu kansalaisyhteiskunnan, tutkimuksen, elinkeinoelämän sekä ministeriöiden ja muiden viranomaisten edustajista. Valtioneuvosto nimittää neuvottelukunnan 4 vuoden toimikaudeksi, ensimmäisen kausi päättyy 31.10.2011.

Vuonna 2009 oikeusministeriö julkaisi ensimmäisten demokratiapoliittisten asiakirjojen luonnosversiot. *Demokratiapolitiikan suuntaviivat: Demokratiapoliittinen keskusteluasiakirja 2009* julkaistiin keväällä 2009 ja se kävi kesän ja syksyn aikana laajalla lausuntokierroksella. Lopullinen versio julkaistiin keväällä 2010 (OM 2010a). Keskusteluasiakirja on järeä 200 sivuinen taustatutkimus demokratiasta ja sen kehityskohteista. Sen tarkoituksena oli herättää keskustelua demokratiapolitiikan mahdollisista suunnista Suomessa. Keskusteluasiakirja toimi suorana taustateoksena loppuvuodesta 2009 julkaistulle *Valtioneuvoston periaatepäätökselle demokratian edistämisestä*, jonka lopullinen versio julkaistiin helmikuussa 2010 (Periaatepäätös). Asiakirjat yhdessä määrittävät suuntaa, jota kohti suomalaista demokratiapolitiikkaa lähdetään jatkossa kehittämään. Sisällöllisesti asiakirjat ammentavat vahvasti Kansalaisyhteiskunta 2006 ja Kansanvalta 2007 toimikuntien ehdotuksista ja painotuksista.

3. Deliberatiivisen demokratian teoria

Tutkielman teoreettinen tausta sijoittuu deliberatiivisen demokratian tutkimusperinteeseen. Deliberatiivinen teoria on noussut viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana tutkijoiden suosioon siinä määrin, että teorian varhaisimpiin kannattajiin lukeutuva demokratiateoreetikko John S. Dryzek (2000) on verrannut ilmiötä lingvistiseen käänteeseen puhumalla deliberatiivisesta käänteestä politiikan tutkimuksessa. Teorian suosion taustalta löytyvät länsimaisen valistuksen keskeiset ihanteet: ihmisten rationaalisuus, autonomia sekä tasa-arvo (Herne & Setälä 2005, 175). Deliberatiivinen teoria ei muodosta mitään yksiselitteistä ja selvärajaista teoriaa, vaan se kuuluu osallistuvien demokratiateorioiden joukkoon, jotka korostavat kansalaisten osallistumisen merkitystä poliittiselle järjestelmälle.

Tämän luvun tarkoituksena on esitellä deliberatiivisen demokratian ydin, eli teorian oma-laatuinen luonne. Deliberatiivisessa demokratiassa kollektiivisesti sitovat päätökset syntyvät vapaan julkisen keskustelun kautta, jossa osallistujien esittämät argumentit voivat muuttaa osanottajien keskustelua edeltäneet ennakkokäsitykset. Tarkemman määrittelyn jälkeen kartoitan teorian historiallista pohjaa ja luon katsauksen teorian valtavirtoihin. Koska kyseessä on normatiivinen teoria on oleellista tarkastella sen arvoa: miksi deliberatiivinen demokratia on kannatettava demokratian muoto ja millaista kritiikkiä teoriaa vastaan on esitetty? Deliberatiivisen demokratiateorian pohjalta on myös kehitelty erilaisia kokeiluja ja empiiristä tutkimusta, joita tarkastelen luvun viimeisessä osassa.

Viimeisen alaluvun tarkoituksena on yhdistää filosofinen teoria osaksi pragmaattisempia tutkimusperinteitä ja esitellä näin teorian vaikutuksia käytännön hallinto- ja päätöksentekokulttuuriin. Teoria ja empiria eivät elä rinnakkaisissa todellisuuksissa, vaan normatiiviset teoriat vaikuttavat empiirisiin tutkimuksiin ja vastavuoroisesti toisin päin. Empiirisillä tutkimuksilla on siten merkittävä rooli erityisesti kritisoidessaan normatiivisen teorian puutteita. Deliberatiivisen demokratian kohdalla huomataan selvästi, että normatiivinen teoria on ajan kuluessa pyrkinyt vastaamaan empiiristen tutkijoiden esittämään kritiikkiin ja teoria on näin muuttanut muotoaan.

3.1. Mitä on deliberatiivinen demokratia?

Deliberatiivisen demokratiakäsityksen mukaisesti demokratian tärkeimmät ominaisuudet ovat kollektiivisia päätöksiä edeltävä keskustelu ja julkinen harkinta. Norjalainen yhteiskuntafilosofi ja politiikantutkija Jon Elster (1998, 8) antaa deliberatiiviselle demokratialle kaksiosaisen määritelmän: deliberatiivinen demokratia on *kollektiivista päätöksentekoa, johon osallistuvat kaikki ne, joita päätös koskettaa, tai heidän edustajansa*. Lisäksi *päätöksenteon tulee perustua argumentointiin, jossa argumentteja esittävät ja kuuntelevat tahot ovat sitoutuneet rationaalisuuteen ja puolueettomuuteen* (emt, 8)¹. Elster kutsuu määritelmänsä ensimmäistä osaa deliberatiivisen demokratian demokraattiseksi ja jälkimmäistä deliberatiiviseksi määritelmäksi.

Demokraattisen määritelmän mukaan kollektiivisen päätöksenteon tulee olla *inklusiivista*, eli päätöksentekoon tulee ottaa mukaan kaikki, joita päätös koskettaa. Inklusiivisuuden vaatimus on yleinen perusdemokraattinen vaatimus, joka sisältyy kaikkiin moderneihin käsityksiin demokratiasta (ks. esim. Dahl 1989). Muista demokratian muodoista deliberatiivinen demokratiakäsitys eroaa argumentoinnin korostamisella. Argumentointi on deliberatiivisessa demokratiassa hyvien päätösten tae ja poliittisen osallistumisen muoto. Teorian keskeinen kysymys on siis päätösten perusteltavuus: kollektiiviset päätökset on aina pystyttävä jotenkin perustelemaan ja oikeuttamaan. (Thompson 2008, 498; Gutmann & Thompson 2004, 3; Steiner ym. 2004, 20–21). Deliberatiivinen teoria löytää oikeutuksen julkisesta harkinnasta ja argumentoinnista. Siksi sen synonyymina joskus käytetään diskursiivista demokratiaa, joka korostaa argumentoinnin tärkeyttä: ihminen voi olla deliberatiivinen ja harkita yksinäisyydessä mutta diskursiivinen harkinta vaatii aina vähintään kahden ihmisen ajatusten vaihtoa ja vuoropuhelua (Dryzek 2000).

Deliberatiivisen teorian kannattajat määrittelevät teoriakäsityksen sisällön usein vertailukohdan kautta (esim. Gutmann & Thompson 2004, 13–21). Deliberatiivisten mallien vastakohtana esitetään Joshua Cohenia mukaillen *aggregatiivisia* demokratiakäsityksiä. Aggregatiivinen demokratia perustuu poliittiseen tasa-arvoon ja se pyrkii ottamaan päätöksenteossa huomioon kaikkien osallistujien preferenssit saman arvoisina (Cohen 1998, 185–186). Perinteistä edustuksellista liberaalidemokraattista mallia voidaan luonnehtia aggre-

1 "the notion includes collective decision making with the participation of all who will be affected by the decision or their representatives – It includes decision making by means of arguments offered *by* and *to* participants who are committed to the values of rationality and impartiality (lähteen kursiivi).

gatiiviseksi demokratiaksi, jossa kansalaiset antavat vaalien välityksellä mandaatin kollektiiviselle vallankäytölle. Vaalien tehtävänä on kerätä äänioikeutettujen preferenssit yhteen, suorittaa yhteenlasku ja muokata tulos kollektiiviseksi päätökseksi esimerkiksi enemmistö-sääntöä noudattaen. Päätösten legitimitetti riippuu prosessin avoimuudesta, tasa-arvoisuudesta ja oikeudenmukaisuudesta. Aggregatiivinen demokratia korostaa menettelyllisiä seikkoja eli proseduralismia päätösten oikeuttamiseksi.

Deliberatiivinen demokratiateoria kritisoi aggregatiivista mallia sen tavasta ottaa yksilöiden preferenssit ennalta määrättyinä. Aggregatiivisessa mallissa preferenssien muotoutumiseen vaikuttaminen ei kuulu poliittisen päätöksenteon eli julkisuuden alueelle, vaan yksityisyyden piiriin. Osallistuvan demokratian perinteen keskeinen kritiikki liberaalia mallia kohtaan on sen atomistisuus, eli yksilöiden irrottaminen heidän sosiaalisista suhteistaan (Setälä 2003, 124). Yksilöiden poliittinen toiminta nähdään heidän yksinäisyydessä muodostamiensa ennakkokäsitysten ohjaamana toimintana, jolloin ennakkokäsitysten muotoutumiseen ei sinänsä voida vaikuttaa. Deliberatiivisen näkemyksen mukaan julkisen harkinnan tavoitteena on erityisesti osallistujien preferenssien *muotoutumiseen vaikuttaminen* (Smith 2009, 11) ja *preferenssien muuttaminen* (Dryzek 2000, 1). Elster (1998,6) esittää, että juuri preferenssien muotoutumiseen vaikuttaminen on deliberatiivisen demokratian ydinajatus, sen omalaatuinen luonne. Päätöksenteon tarkoituksena on tuottaa sellaisia päätöksiä, joiden perusteet ovat kaikkien osallisten hyväksyttävissä (Setälä 2003, 131). Deliberatiivisen näkemyksen mukaan rationaalisuuteen sitoutuneet osallistujat päätyvät harkinnan ja argumentoinnin tuloksena valitsemaan parhaiten perustellun argumentin, jolloin he muuttavat omia puutteellisen tiedon pohjalta tehtyjä ennakkopäätelmiään ja päätyvät kannattamaan valittua esitystä. Julkisen harkinnan prosessi perustuu siis parhaan argumentin oletukselle.

Aggregatiivisen ja deliberatiivisen demokratian vastakkainasettelu on myös keinotekoinen ja se on saanut kritiikkiä erityisesti empiirisiltä politiikantutkijoilta. Andreas Follesdal (2006, 58–59, 63–66) korostaa, että deliberatiivisen demokratian vertailukohtana käytetään yleensä aivan liian kapeaa kuvaa edustuksellisesta demokratiasta ja sen päätöksentekomalleista. Kirjallisuudessa esitetty ”perinteinen liberaalidemokraattinen malli” pelkistetään vanhaan elitistiseen demokratia käsitykseen, joka ei todellisuudessa vastaa nykyajan edustuksellisia demokratioita. Deliberatiivinen demokratia ei myöskään pyri hylkäämään äänestämistä päätöksenteon välineenä, vaan teoreetikot ovat melko yhtä mieltä siitä, että delibera-

tiivinen demokratia vaatii aina myös äänestämisen kaltaisia päätöksentekomenetelmiä rinnalleen (Setälä & Herne 2005, 175; Gutmann & Thompson 2004, 18). Äänestämisen on yleensä se deliberatioprosessin katkaiseva vaihe, joka varmistaa päätösten syntymisen rajallisen ajan puitteissa.

Poliittisen toiminnan näkeminen argumentointiin ja julkisen harkinnan prosessiin osallistumisena korostaa teorian implisiittistä näkemystä kansalaisista *autonomisesti* toimivina yksilöinä, jotka ovat kykeneviä osallistumaan oman yhteiskuntansa päätöksentekoon. Deliberatiivinen demokratia asettuu vahvasti vastustamaan erityisesti elitistisiä demokratiamalleja ja liittyy näin vahvasti 1960-luvulta nousseiden osallistuvien demokratiateorioiden joukkoon. Samalla korostuu *tasa-arvon* vaatimus: kaikilla on yhtäläinen oikeus osallistua päätöksentekoon.

Deliberatiivisen demokratian vahva ydin muodostuu (1) tasa-arvoisista kansalaisista, jotka (2) osallistuvat itseään koskevaan päätöksentekoon (3) julkisen keskustelun välityksellä. Julkisen keskustelun tavoitteena on (4) vapaa ajatusten vaihto ja osallistujien preferenssien muotoutumiseen vaikuttaminen ja niiden muuttaminen sekä (5) päätösten oikeuttaminen parhaan argumentin avulla. Deliberatiivisen demokratian ajatukset eivät näin ollen ole uusia ja radikaaleja, vaan hyvin perinteisiä demokraattisen yhteiskunnan peruspiirteitä. Poikkeuksellista sen sijaan on julkisen harkinnan ja poliittisen osallistumisen hyvin korostuneet roolit.

3.2. Julkisen harkinnan historiaa

Julkiseen keskusteluun (decision making/government by discussion) perustuvan kollektiivisen päätöksenteon historia katsotaan deliberatiivisessa kirjallisuudessa alkaneen antiikin Ateenasta. Elster (1998,1) siteeraa ateenalaisen valtiomies Perikleen puhetta, joka kuvaa julkisen keskustelun arvostusta: "instead of looking on discussion as a stumbling-block in the way of action, we think it an indispensable preliminary to any wise action at all." Ensimmäisenä julkisen harkinnan teoreettisena puolustajana voidaan pitää Aristotelesta. Hän uskoi tavallisten kansalaisten pystyvän tekemään parempia päätöksiä keskustelun ja ajatusten vaihdon kautta kuin mitä muutamat asiantuntijat voisivat koskaan yksin tehdä. Tosin tästä huolimatta Aristoteles päätyi kannattamaan aristokratiaa, jossa osallistujat olisivat pätevämpiä ja keskustelun taso korkeampi. (Gutmann & Thompson 2004, 8.)

Ateenan demokratiassa oli selvästi deliberatiivisia piirteitä, mutta myös monia heikkouksia. Kokouksissa, joissa osallistujia oli useita tuhansia, vapaa puheoikeus ei tietenkään toteutunut niin, että kaikilla olisi ollut mahdollisuus puheeseen. Niinpä deliberatiivisuus ei käytännön tasolla päässyt toteutumaan. Keskusteluista muodostui näytöksiä, joissa yleisö seurasi tunnettujen lahjakkaiden puhujien väittelyä. Samalla puhujista kehittyi taitavia demagogeja, jotka pyrkivät johtamaan yleisöä harhaan puheen keinoin. Deliberaatioon suhtauduttiin jo antiikin Ateenassa sekä positiivisesti että negatiivisesti. Myös osallistumisoikeus oli määritetty epädemokraattisesti vain vapaille miehille, joten suuri osa kansasta suljettiin päätöksenteon ulkopuolelle. (Elster 1998, 1–2.)

Ateenan demokratian katoamisen jälkeen deliberatiivinen demokratia nousi uudestaan esiin noin pari tuhatta vuotta myöhemmin edustuksellisen demokratian myötä. Parlamenttia on aina pidetty luonteeltaan deliberatiivisena elimenä, jossa päättäjät yrittävät puheen keinoin vaikuttaa toisiinsa. Deliberatiivista luonnetta pidettiin 1700-luvulla tärkeimpänä perusteluna imperatiivisen mandaatin hylkäämisen puolesta. Imperatiivisella mandaatilla tarkoitetaan kansanedustajan velvollisuutta äänestäjilleen tai parlamenttiryhmälle äänestää heidän tahtonsa mukaisesti, eikä siis omaa harkintaansa noudattaen. Edmund Burke piti vuonna 1774 Bristolissa kuuluisan puheen, jossa hän perustelee imperatiivisen mandaatin heikkouden juuri deliberatiivisuuden kadottamisella: parasta argumenttia ei voida löytää jos edustajat äänestävät ennalta sidottujen kantojen velvoittamina. (Elster 1998, 3.) Parlamentissa pidetyistä puheista tulee imperatiivisen mandaatin velvoittamina puhtaasti julistuksellisia ja näytösluonteisia tapahtumia, jos puheiden tarkoituksena ei voi olla kuulijoiden mielipiteisiin vaikuttaminen. Burken puhetta on pidetty yhtenä deliberatiivisen demokratian merkkipaaluista, mutta nykyaikaisen demokratian näkökulmasta se sisältää vahvan aristokraattisen sävyn (Gutmann & Thompson 2004, 8).

Imperatiivisen mandaatin kielto tuo esiin yhden keskeisen deliberatiivisen demokratian taustalla vaikuttavan periaatteen: yksilöiden autonomisuuden. Yksilö toimii autonomisesti silloin, kuin hän muodostaa oman mielipiteensä itsenäisesti ja oman harkintansa mukaisesti. Autonomisuuden vaatimus periytyy erityisesti Immanuel Kantin filosofiasta ja se on vaikuttanut kaikkiin osallistuvan demokratian teorioihin. Kantin *puhtaan järjen koe* on periaate, jonka mukaan muiden ihmisten oikeuksiin vaikuttavat teot ovat vääriä, jos ne perustuvat sellaiselle periaatteelle, jota ei voi ilmaista julkisesti. (Setälä 2003, 136.) Julkisuus

muodostaa Kantille eräänlaisen moraalisen testin, jonka avulla voidaan ratkaista päätösten oikeutus ja oikeellisuus.

Deliberatiivisen demokratiateorian taustalla on julkisen harkinnan historian lisäksi myös yhteys osallistuvien demokratiateorioiden joukkoon. Osallistuvan demokratian teorioilla viitataan 1960-luvulla syntyneeseen demokratiateorioiden suuntaukseen, joka nosti (tai palautti, ks. Pateman 1970) osallistuvan kansalaisen demokraattisen järjestelmän keskiöön. Suuntauksen klassikko on brittiläinen politiikantutkija Carole Pateman, joka perusteli demokraattisen järjestelmän legitimitetin kaikilla yhteiskunnan tasoilla tapahtuvan poliittisen osallistumisen kautta teoksessaan *Participation and Democratic Theory* (1970). Osallistuvaan demokratiaan kuuluu oleellisesti poliittisen sfäärin laajentaminen edustuksellisen järjestelmän instituutioiden ulkopuolelle, kansalaisyhteiskuntaan ja esimerkiksi työpaikoille. Legitimiteetti johdetaan deliberatiivisen demokratian tapaan jatkuvasta osallistumisesta.

Deliberatiivinen demokratia korostaa erityisesti julkista harkintaa, mutta perustuu muuten samoille argumenteille kuin osallistuva demokratia, poliittisen osallistumisen muotona vain korostetaan julkista keskustelua. Deliberatiivinen demokratia on näin osallistuvien teorioiden perheen uudempi jäsen. Tämä suhde näkyy erityisen hyvin yhdysvaltalaisen politiikan tutkija Benjamin Barberin vahvan demokratian teoriassa. Barber julkaisi vuonna 1984 sittemmin klassikoksi nousseen teoksen *Strong Democracy*, jossa hän esittää radikaaliin vahvaan osallistumiseen perustuvan demokraattisen järjestelmänsä. Barber perustaa yhteiskuntajärjestyksensä Patemanin opeille, mutta on lisännyt mukaan kansalaiskasvatuksen ja julkisen harkinnan korostukset. Vahva demokratia ei perustu yhtenäiskulttuurille tai kansalaisten altruismille, vaan kansalaiskasvatuksen avulla herätetyille kansalaistaidoille ja kansalaishyveille. Legitimiteetin takeena puolestaan voi olla ainoastaan jatkuva keskustelu. Barber yhdistää näin osallistuvan ja deliberatiivisen demokratian republikanistiseen ja kommunitaristiseen keskusteluun tavalla, joka auttaa hahmottamaan myös myöhempää deliberatiivista keskustelua hieman uudesta näkökulmasta. Hän viittaa itsekin teoriaansa kuvaavalla käsitteellä *participatory deliberation*.

Deliberatiivisen demokratian käsitettä käytti ensimmäistä kertaa Joseph Bessette vuonna 1980² (Dryzek 2000, 2). Varsinaisen deliberatiivisen demokratian nimeen käydyssä kes-

2 Ks. *Deliberative Democracy: The Majoritarian Principle in Republican Government*, teoksessa Goldwin, Robert & William A Shambra (toim) *How Democratic is the Constitution?* Washington, DC: American Enterprise Institute, 102–116.

kustelussa esitetyt näkemykset pohjautuvat suurelta osin yhdysvaltalaisen John Rawlsin ja saksalaisen Jürgen Habermasin poliittisiin filosofioihin, vaikka he itse eivät alun perin käyttäneetkään deliberatiivisen demokratian nimeä. Heitä yhdistää tukeutuminen Kantin filosofiaan lähtökohtiin, mutta muutoin Habermasin ja Rawlsin käsitykset deliberatiivisesta demokratiasta eroavat toisistaan jonkin verran. Rawls edustaa angloamerikkalaista liberaalista perintöä ja Habermas puolestaan Frankfurtin koulukunnan kriittistä teoriaa. (Setälä 2003, 137, 157; myös Røstboll 2008.) Deliberatiivisen demokratian tutkijat on usein jaoteltu kahteen valtavirtaan sen mukaan, ovatko he omaksuneet rawlsilaiset liberaalit lähtökohdat vain habermasilaisen kriittisen näkemyksen, jotka eroavat toisistaan erityisesti *vapauden* käsitteen osalta (Røstboll 2008). Monet nykyteoreetikot ovat kuitenkin pyrkineet kuromaan umpeen tätä erottelua, ja valtavirrat ovat näin yhtyneet sovitteluksi näkemykseksi, joka on samalla menettänyt kriittistä särmäänsä (emt).

3.3. Kaksi valtavirtaa: Rawls ja Habermas

John Rawlsin poliittinen liberalismi

Yhdysvaltaista John Rawlsia pidetään yleisesti yhtenä 1900-luvun merkittävimmistä filosofeista. Rawls tuli tunnetuksi vuonna 1971 julkaistulla moraalifilosofisella teoksellaan *A Theory of Justice* (Oikeudenmukaisuusteoria) ja hän toimi pitkään Harvardin yliopiston poliittisen filosofian professorina. Oikeudenmukaisuusteoria perustuu ajatukselle oikeudenmukaisen yhteiskuntasopimuksen säätämisen tilanteesta tietämättömyyden verhon takana, jossa osallistujilla ei ole tietoa omasta asemastaan tulevassa yhteiskunnassa ja sitä kautta omista subjektiivisista preferensseistään. Julkisen harkinnan keskusteluun Rawls osallistui teoksellaan *Political Liberalism* (2005a, alkup. 1993) ja on myöhemmin selventänyt ajatuksiaan vuonna 1997 julkaistulla artikkelilla *The Idea of Public Reason Revisited*, jossa hän itsekin kuvaa yhteiskuntajärjestystä deliberatiiviseksi (2005b, 448).

Rawls määrittelee poliittisen liberalismien teoriansa vastauksena suureen kysymykseen: ”how is it possible for there to exist over time a just and stable society of free and equal citizens, who remain profoundly divided by reasonable religious, philosophical and moral doctrines?” (Rawls 2005a, 4). Poliittisen liberalismien tarkoituksena on selittää miten yhteiskunta voi toimia vakaasti ja oikeudenmukaisesti, vaikka sen jäsenet olisivat vahvasti eri mieltä tietyistä perustavista ja kokonaisvaltaisista asioista, kuten uskonnosta tai hyvästä elämästä. Rawls käyttää näistä vakaumuksista termiä vahvat maailmakatsomukset tai elä-

mänfilosofiat³. Poliittisen liberalismiin lähtökohtana on erilaisten elämäkatsomusten tunnustaminen ja ottaminen demokratian lähtökohdaksi. Rawls uskoo, että vapaiden yhteiskuntien kansalaisvapauksien tuloksena syntyy juuri erilaisia käsityksiä elämästä, eli vapaa demokraattinen yhteiskunta ei johda yhtenäiskulttuuriin. Tämä ei ole negatiivinen vaan positiivinen asia ja kuuluu sisäänrakennettuna demokraattiseen järjestelmään (emt, xvi).

Rawlsin poliittisen liberalismiin mukainen yhteiskunta perustuu *kohtuullisen pluralismin periaatteelle*⁴, joka viittaa näiden vahvojen elämäkatsomusten tunnustamiseen poliittisen oikeudenmukaisuuden lähtökohdaksi. Katsomukset voivat olla keskenään yhteensopimattomia, mutta niiden tunnustaminen tasa-arvoiseksi poistaa yhteiskunnallisesta toiminnasta valtataistelun mentaliteetin: mikään näkemys ei voikaan nousta vallitsevaksi. Huomio kiinnittyy sen sijaan argumentointiin: millaisten argumenttien avulla voin perustella oman kantani paremmuuden (Rawls 2005b, 441).

Rawlsin yhteiskuntafilosofian tavoitteena on (oikeudenmukaisuuden kautta) perustella sellaisen yhteiskunnan mahdollisuus, joka perustuu kansalaisten reilulle kanssakäymiselle⁵. Tällaisen yhteiskunnan vaatimuksena on, että kansalaiset harkitsevat toiminnassaan aina kohtuullisuuden periaatetta. Kansalaiset toimivat kohtuullisesti silloin, kun he vapaaehtoisesti muodostavat sellaisia periaatteita, jotka he uskovat myös toisten voivan kohtuullisesti hyväksyä. Tällöin periaate on heidän mielestään oikeudenmukainen ja heillä on oikeus olettaa myös muiden noudattavan sitä. Kohtuullisuuteen kuuluu myös valmius kuunnella toisten esittämiä periaatteita ja muokata omia käsityksiä argumenttien perusteella. (Rawls 2005a, 48–51.)

Rawlsin julkinen harkinta tai julkinen järjenkäyttö kuvaa sitä suhdetta, jonka kautta täysivaltaiset kansalaiset käyttävät ylintä poliittista päätäntävaltaa kollektiivisesti sitovien päätöksien muodostamiseksi kohtuullisen pluralismin vallitessa (Rawls 2005a, 214). Kansalaiset pyrkivät erilaisista moraalisisista lähtöasetelmistään huolimatta säätämään yhteisesti hyväksytyjä, kohtuullisia ja sitä kautta legitimejä periaatteita ja oikeusnormeja. He ovat samalla liberalismiin hengessä luopuneet kokonaan oman elämäkatsomuksensa hegemoniapyrkimyksistä ja ovat poliittisen oikeudenmukaisuuden nimissä sitoutuneet vain tarjoa-

3 Eng. comprehensive doctrines (oma suomennos).

4 Eng. reasonable pluralism (oma suomennos).

5 Eng. society as a system of fair cooperation

maan perustelut oman kantansa puolesta, jotta toiset voisivat sen kohtuullisesti hyväksyä (Rawls 2005b, 460). Asetelma on näin kuvattuna selvästi deliberatiivinen.

Rawls kuitenkin asettaa julkisen harkinnan käytölle oleellisia rajoituksia. Ensinnäkin julkisen harkinnan periaatteet koskevat vain perustavanlaatuisia poliittisia kysymyksiä⁶, kuten poliittisen järjestelmän rakennetta, lainsäädäntöprosessia, yksilöiden vapausoikeuksia sekä poliittisia oikeuksia (Rawls 2005a, 214–215, 227–228). Muut arkipäiväisemmät kysymykset suljetaan periaatteen ulkopuolelle, vaikka Rawls sinänsä uskoo julkisen harkinnan hyötyyn myös muun tyyppisissä kysymyksissä. Julkisen harkinnan areenan rajauksena puolestaan toimii jaottelu perusrakenteeseen ja taustakulttuuriin. Rawlsin taustakulttuuriin kuuluvat kaikki elämäkatsomukset, uskonnot sekä kansalaisyhteiskunta erilaisine järjestöineen (Rawls 2005a, 13–14). Taustakulttuuri ei toimi julkisen harkinnan periaatteen mukaan ja Rawlsin mielestä periaatteen ulottaminen sen kentälle onkin mahdotonta (Rawls 2005b, 442). Julkinen harkinta toimii ainoastaan julkisella poliittisella foorumilla, johon kuuluvat tuomioistuinten tuomarit ja heidän päätöksensä, hallinnon virkamiehet ja lainsäädännön esityöt, sekä luottamustehtäviin pyrkivät ehdokkaat ja heidän kampanjahenkilökuntansa (emt, 443).

Rawls tekee rajauksella vahvan erottelun poliittisen sfäärin ja kansalaisyhteiskunnan taustatason välille, jossa oikea julkisuus toteutuu vain virallisissa poliittisissa instituutioissa. Rajanveto erottaa Rawlsin selkeästi monista deliberatiivisen demokratian teoreetikoista, jotka määrittelevät julkisen harkinnan hyvin laajasti kaikkeen yhteiskunnalliseen keskusteluun kuuluvaksi⁷.

Jürgen Habermasin diskurssietiikka

Kriittisen teorian edustajana saksalainen yhteiskuntafilosofi Jürgen Habermas käsitteellistää julkisen harkinnan keskeisesti eri tavoin kuin John Rawls. Habermas osallistui deliberatiivisesta demokratiasta käytyyn keskusteluun erityisesti suurta arvostusta saavuttaneella *Faktizität und Geltung* -teoksella, joka julkaistiin vuonna 1992, ja käännettiin englanniksi nimellä *Between Facts and Norms* vuonna 1996. Teoksessa Habermas pyrkii perustelemaan modernin säädännäisen (positiivisen) oikeuden legitimitetin ja sen yhteyden moraalinormeihin. Habermas päätyy esittämään positiivisen oikeuden ja poliittisen osallis-

6 Eng. constitutional essentials (oma suomennos).

7 Vrt. esim Dryzek (2000): deliberaatiota ei voi tapahtua perustuslaillisten instituutioiden sisällä, vaan vaatii toteutuakseen autonomisen julkisen tilan.

tumisen toistensa välttämättöminä edellytyksinä, jolloin hallinnon legitimizeetti on johdettavissa ainoastaan jatkuvan keskustelun kautta muodostuneesta kommunikatiivisesta vallasta, joka puolestaan on positiivisen oikeuden avulla tehokkaasti institutionalisoitu. Tätä demokraattista järjestelmää hän kuvaa deliberatiiviseksi ja proseduralistiseksi.

Habermasin demokratiateoria pohjautuu hänen aiemmin julkaisemalleen kommunikatiivisen toiminnan ja diskurssietiikan teorialle. Habermas edustaa politiikantutkimuksen lingvistisen suuntauksen tutkijoita, jotka ymmärtävät kielen sekä poliittisen toiminnan että vallan välineenä. Kommunikatiivinen toiminta on toisin sanoen puhetekoja, jotka pyrkivät vaikuttamaan toisten mielipiteisiin ja ohjaamaan toimintaa näin johonkin suuntaan. (ks. Rehg 1996, xiv–xvii.) Diskurssietiikka on Habermasin käsitys kommunikatiivisesta toiminnasta, joka tietyt ehdot täytettyään voi toimia kollektiivisten päätösten ja oikeusnormien legitimizeetin takaajana.

Diskurssietiikka perustuu *ideaalin puhetilanteen* määrittelylle. Ideaalin puhetilanteen keskeisimpiä vaatimuksia ovat ainakin 1) kaikkien niiden yleinen osallistumisoikeus, jotka ovat päätösten kohteena, 2) tasa-arvoinen osallistuminen, kaikkien osallistumisella yhtä suuri painoarvo, 3) rajoittamaton oikeus tehdä ehdotuksia ja esittää kritiikkiä, 4) pakon ja manipulaation puuttuminen sekä 5) pelkästään parhaaseen argumenttiin perustuva hyväksyntä (kommunikatiivinen rationaliteetti) (ks. Rehg 1996; Setälä 2003, 138; Lagerspetz 2008, 104.) Kun nämä ehdot täyttyvät kollektiivisen mielipiteen muodostuksen prosessissa, on tuloksena legitimi päätös tai oikeusnormi: "the source of legitimacy includes, on the one hand, the communicative presuppositions that allow the better arguments to come into play in various forms of deliberation and, on the other, procedures that secure fair bargaining conditions" (Habermas 1996, 278–279).

Ideaalin puhetilanteen määrittely toimii kaikkien päätösten hyväksyttävyyden vertailukohtana, eli legitimizeetin testinä. Habermas kutsuu tätä periaatetta *diskurssiperiaatteeksi*: "Just those action norms are valid to which all possibly affected persons could agree as participants in rational discourses" (Habermas 1996, 107). Periaatteen mukaan vain sellaiset toimintanormit voivat olla päteviä, jotka kaikki, joita päätös mahdollisesti koskettaa, voisivat rationaalisesti hyväksyä. Rationaalisuuden vaatimus tarkoittaa tukeutumista ainoastaan asia-argumentteihin, eli keskusteluun kommunikatiivisen rationaliteetin vallitessa. Diskurssiperiaate osoittaa erityisesti Habermasin varhaistuotannon kriittisen perinnön, ja toistaa

Immanuel Kantin esittämää julkisuusperiaatetta, jonka mukaisesti vain sellaiset päätökset ovat hyväksyttäviä, jotka voidaan esittää julkisesti.

Kansalaisyhteiskunnan tuottama julkinen tila muodostaa Habermasin kommunikatiivisen toiminnan teoriassa sen poliittisen tilan, jonka kautta kansan ylin poliittinen päätösvalta välittyy kodifioituun lainsäädäntöön. Habermasin julkinen tila ei ole erotettavissa tietyksi instituutioksi, joka voidaan määritellä, organisaatioksi, jonka rakenne voitaisiin selvittää, tai erityiseksi systeemiksi, jonka lainalaisuudet paljastaisivat sen toimintalogiikan (Habermas 1996, 360). Julkinen tila on lingvistikaisesti tuotettu tila, joka syntyy kommunikatiivisen toiminnan tuloksena. ”Every encounter in which actors do not just observe each other but take a second-person attitude, reciprocally attributing communicative freedom to each other, unfolds in a linguistically constituted public space” (emt, 361). Ideaalin puhetilanteen määrittelyyn kuuluvat vapaus painostuksesta ja sitoutuminen rationaaliseen argumentointiin toimivat näin myös julkisen tilan tuottamisen reunaehtoina. Vain vapaan keskustelun tuloksena syntyy yhteiskunnallisesti merkityksellistä julkista tilaa.

Julkisen tilan argumentoinnin rooli poliittisen päätöksenteon osana on rajattu, eikä konkreettisten päätösten tekeminen kuulu sen vastuulle. Julkisen keskustelun tehtävänä on sen sijaan muodostaa yksityiskohtaisia mielipiteitä tiettyihin rajattuihin kysymyksiin. Parhaan argumentin periaatteen mukaisesti se mielipide, joka saa vapaassa keskustelussa eniten kannatusta, nousee eräänlaisen yleisen mielipiteen asemaan. Yleinen mielipide ei siis ole tilastollisesti vahvin tai yhteenlaskun tuloksena saavutettu summa, vaan sen puolesta esitettyjen argumenttien voiman tulos. Yksilöiden omaan harkintaan perustuvat, erillään toisistaan kerätyt mielipiteet eivät voi muodostaa yleistä mielipidettä, vaan se vaatii nimen omaisesti yleisen julkisen keskustelun, jonka tuloksena preferenssien muuttuminen ja lähentyminen on mahdollista. (Habermas 1996, 362.)

Demokratiateorian kannalta Habermasin julkisella tilalla on kaksi roolia. Ensinnäkin julkinen tila toimii yhteiskunnallisten ongelmien kaukupohjana tarjoten niiden käsittelylle julkisen areenan. Ongelmien nostaminen yleiseen keskusteluun ilmentää julkisen tilan signaali-funktiota, eli se toimii signaalin antajana institutionalisoidulle poliittiselle järjestelmälle. Toisena piirteenä julkisen tilan täytyy myös pystyä itse problematisoimaan vallitsevia tilanteita. Sen täytyy pystyä havainnoimaan ongelmia, mutta myös vahvistamaan ne konkreettiseksi ja tarjoamaan niille vaihtoehtoisia ratkaisumalleja. (Habermas 1996, 359.)

Kommunikatiivisen toiminnan tuloksena syntyvä *kommunikatiivinen valta* muodostaa sen välineen, jolla julkisessa tilassa diskursiivisesti toimivat kansalaiset välittävät korkeimman vallankäyttäjän voimansa osaksi institutionalisoitua päätöksentekoa: “states that all political power derives from the communicative power of citizens. The exercise of public authority is oriented and legitimated by the laws citizens give themselves in a discursively structured opinion- and will-formation” (emt, 170). Kommunikatiivinen valta ei ole kuitenkaan suoraan hallinnollista valtaa, vaan säädännäinen oikeus toimii välittäjän roolissa: laki on se väline, jolla autonomiset kansalaiset käyttävät korkeinta poliittista valtaa toisiinsa nähden (emt, 150).

Deliberatiivinen demokratia tarkoittaa Habermasin teoriassa yleisesti sellaista demokraattista järjestelmää, jossa 1) autonomisesti toimivat kansalaiset ovat ylimmän vallan lähteenä, 2) kansalaiset muodostavat mielipiteensä vapaan julkisen keskustelun prosessissa ja 3) tämä mielipide välittyy kommunikatiivisena valtana edustuksellisen demokratian instituutioihin ja säädännäiseen oikeuteen.

Between Facts and Norms -teoksessa Habermas on lähentynyt esimerkiksi Rawlsin demokraatiakäsitystä ja luopunut kriittisyytensä ja ideaalisuutensa terävimmästä kärjestä. Liittääkseen diskurssiperiaatteen poliittiseen päätöksentekoon ja oikeusnormien säätämiseen, Habermas esittää *demokraattisen periaatteensa*: “the democratic principle states that only those statutes may claim legitimacy that can meet with the assent (*Zustimmung*) of all citizens in a discursive process of legislation that in turn has been legally constituted” (emt, 110). Vain rationaalisesti kaikkien hyväksyttävissä olevat normit voivat olla päteviä, jos ne lisäksi on tehokkaasti institutionalisoitu eli kodifioitu osaksi säädännäistä oikeusjärjestelmää. Demokraattinen periaate osoittaa ensinnäkin Habermasin deliberatiivisuuden, eli päätösten legitimitettiin on johdettavissa ainoastaan diskursiivisesta prosessista, johon kuuluu mielipiteiden vaihtoa tasa-arvoisessa julkisen harkinnan prosessissa.

Periaatteeseen kuuluu myös mielenkiintoisena puolena lainsäädännön vaatimus, joka on tulkittu tarkoittavan Habermasin teorian kriittisyyden lieventämistä ja reaalityodellisuuden ehtojen hyväksymistä (Dryzek 2000, 24–27). Habermasin varhaisempi tuotanto korosti enemmän kansalaisyhteiskunnan ja julkisen tilan kriittistä funktiota, joka erottaa hänet selvästi Rawlsista ja tavasta sulkea kansalaisyhteiskunta julkisen harkinnan ulkopuolelle. Habermasin tapa Between Facts and Norms teoksessa sitoa julkinen harkinta tiukasti lain-

säädäntöprosessiin, on kyseenalaistanut kansalaisyhteiskunnan autonomista roolia päätöksenteon välineenä sitouttamalla julkisen harkinnan prosessi instituutioihin (ks. Flynn 2004). Kansalaisyhteiskunnalla on kuitenkin edelleen huomattavasti suurempi rooli Habermasilla kuin Rawlsilla, mutta viitattaessa rawlsilaiseen ja habermasilaiseen deliberatiivisen demokratian perinteeseen, korostetaan yleensä erityisesti Habermasin varhaistuotannon ja ideaalin puhetilanteen kriittistä perinnettä.

Liberaali konstitutionismi ja kriittinen teoria: deliberatiivisen demokratian kaksi perinnettä
Australian kansallisen yliopiston professori John S. Dryzek (2000) jaottelee deliberatiivisen demokratiateorian sisällä vaikuttavat rawsilaiset ja habermasilaiset leirit liberaaleihin konstitutionalisteihin⁸ ja kriittisen teorian edustajiin. Liberaalit konstitutionalistit ovat olleet näkyvä leiri etenkin Yhdysvaltojen demokratiateoreettisessa keskustelussa, ja sen keskeisenä sanomana on perustuslain korostaminen. Liberaalit konstitutionalistit ovat Rawlsin tavoin korostaneet deliberatiivisen demokratian liberalismien kannalta keskeisiä arvoja: kohtuullista pluralismia ja vastavuoroista ”sietämistä” (tolerance) (emt, 8–20). Liberalistisen suuntauksen ansiona on ollut sen mahdollisuus täydentää edustuksellisten demokratioiden päätöksentekoa sitä vahvasti kyseenalaistamatta. Dryzek itse kuitenkin päätyy edistämään habermasilaista kriittistä suuntausta, koska pitää liberalismia riittämättömänä vastaamaan nykyajan sosiaalisiin ongelmiin. Kriittisen teorian arvona on sen kyky myös kyseenalaistaa olemassa olevat instituutiot (emt, 162).

Tanskalainen politiikantutkija Christian Røstboll (2008, 710) on korostanut deliberatiivisen demokratian kannalta ongelmalliseksi sitä, että rawsilainen perinne ei näe kohtuullista pluralismia haitallisena tilana. Liberalismin mukaisesti ihmisillä on vapaus muodostaa maailmankuvansa ja perusarvonsa autonomisesti ja siihen puuttuminen tai vaikuttamiseen yrittäminen loukkaa henkilön vapautta. Toisten vahvoihin elämänkatsomuksiin vaikuttaminen on lähtökohtaisesti kiellettyä yhteiskunnassa, jonka tavoitteena on erityisesti negatiivisten vapausoikeuksien turvaaminen. Koska kansalaiset ovat lähtökohtaisesti vapaita, ja heidän ennakoita muodostamansa käsitykset tämän vapauden ilmentymiä, olisi niihin puuttuminen henkilöiden autonomian rajoittamista. (Røstboll 2008, 711–712.)

⁸ eng. Liberal constitutional deliberative democrats ja critical theory (suom. Setälä 2003). Kriittisen teorian edustaja Dryzek kuvaa omalla termillään discursive democrats.

Vapauden käsittäminen rawlsilaiseen tapaan tekee julkisesta harkinnasta itse asiassa hyvin yksiulotteista. Julkiseen keskusteluun voidaan ottaa vain pienempiä poliittisia asioita, kaikki henkilöiden vahvoin arvoihin vaikuttaminen suljetaan julkisen sfäärin ulkopuolelle (Røstboll 2008, 713). Habermasilainen kommunikatiivinen rationaliteetti voi olla periaatteena mukana, mutta sen ei anneta vaikuttaa täysimittaisesti: vahvoin elämänsomuksiin ei voida vaikuttaa argumentoinnin avulla. Rawls itse kuitenkin rajaa julkisen harkinnan koskemaan ainoastaan vahvoja arvoja koskevia asiakysymyksiä (Rawls 2005a, 214–215, 227–228), mutta toteaa silti, ettei esimerkiksi eri uskontojen edustajien voida olettaa muut-tavan ennakkokäsityksiään deliberaation kautta (emt, 58–62).

Vain oletettavasti muiden kohtuullisesti hyväksyttävissä olevien vaatimusten esittäminen sisältää oletuksen, että kohtuullisesti hyväksyttävissä olevat asiat ovat jotenkin ennalta tiedettyjä. Tällaisen keskustelun jälkeen järjestetty äänestys antaisi tulokseksi vain tiedon siitä, mitä osallistujat keskimäärin olettavat muiden pitävän kohtuullisina päätöksinä. Malli muistuttaa siis läheisesti Jean-Jacques Rousseau'n teoriaa yhteistahdosta. Rousseau uskoi yhteistahdon löytyvän siten, että ihmiset eivät äänestystilanteessa kuuntele omia arvojaan vaan äänestävät sen mukaan, mitä uskovat muidenkin ajattelevan. (Røstboll 2008, 713–714; Steiner ym. 2004, 29). Habermasin teoriassa yhteisesti hyväksyttävissä olevat arvot ovat selvitettävissä ainoastaan deliberatiivisen prosessin avulla.

3.4. Deliberatiivisen demokratian arvo: hyväksyttävien päätösten synty

Deliberatiivinen demokratia on normatiivinen demokratiateoria, eli se sisältää käsityksen siitä, miksi deliberatiivinen demokratia on hyvä ja kannatettava yhteiskuntamuoto. Teoria pyrkii aktiivisesti oikeuttamaan paremmuutensa muihin demokratiateorioihin nähden. Brittiläinen politiikantutkija Stephen Elstub jakaa teorian kovaan ytimeen kuuluvat normatiiviset perustelut kolmeen: harkinnallinen, tiedollinen ja menetelmällinen perustelu (Elstub 2006, 303)⁹. Deliberatiivisen demokratian moninaisuuden kannalta on kuvaavaa, että nämä perustelut ovat myös osittain ristiriidassa keskenään.

⁹ Eng: "the prudential justification, the epistemic justification and the fair procedure justification", (oma suomennos).

Harkinnallisen perustelun mukaan vain deliberatiivinen prosessi mahdollista kansalaisten todellisen autonomian tarjoamalla tasa-arvoisen väylän käytettävissä olevan tiedon saavuttamiseksi. Kenelläkään ei voi olla ennakolta käytössään kaikkea mahdollista tietoa, tai tietoa toisten kansalaisten preferensseistä ja perusteluista. (Elstub 2006, 303–304.) Vain julkisen keskustelun kautta kansalaiset pääsevät muodostamaan omat preferenssinsä ottaen huomioon käytettävissä olevan tiedon sekä muiden esittämät perustelut. Deliberaatio edistää näin järjen ja harkinnan käyttöä.

Harkinnallinen perustelu on esimerkiksi Amy Gutmannin ja Dennis Thompsonin käsityksen taustalla, kun he vertaavat deliberatiivisen demokratian paremmuutta aggregatiivisiin malleihin nähden. Aggregatiivinen päätöksenteko ei edellytä harkintaa, vaan se laskee ennakolta olemassa olevat käsitykset yhteen. Dryzek (2000, 173) perustelee deliberaation arvoa sen mahdollisuudessa vastata modernien yhteiskuntien monimutkaisiin ongelmiin, joka voidaan ymmärtää juuri harkintafunktion sovellutuksena. Harkinnan kautta osallistujat joutuvat ottamaan huomioon myös sellaisia näkökulmia, joita he eivät olisi tulleet ajatelleeksi ilman keskustelua. Monimutkaisia ongelmia ei tarvitse näin pelkistää kyllä tai ei-tyyppisiksi kysymyksen asetteluiksi. Harkinnallisen perustelun toinen puoli, kohtuullisuus, on näkyvissä Benjamin Barberilla, jonka mukaan vain osallistuminen voi tuottaa julkisten päätösten kohtuullisuuden (Barber 1984, 160, 175). Kansalaiset eivät voi harkinta päätösten kohtuullisuutta toisia kohtaan ilman julkista keskustelua ja kaikkien näkökulmien huomioon ottamista. Harkinnallinen perustelu on selkeästi ristiriidassa Rawlsin liberalismiin kanssa, jossa julkisen harkinnan prosessissa esitetään vain sellaisia näkökulmia, jotka on jo ennakolta arvioitu kohtuullisiksi.

Tiedollinen tai episteeminen perustelu tarkoittaa Elstubin mukaan sitä, että deliberatiivisen näkemyksen mukaan julkinen harkinta on paras keino hyvien päätösten aikaansaamiseksi (Elstub 2006, 304). Kuten Dryzek (2000, 173–174,) sanoo, vain deliberaation avulla voidaan erottaa toisistaan hyvät ja huonot perustelut. Kaikille perusteluille annetaan keskustelussa sama painoarvo, mutta harkinnan tuloksena vain parhaat perustelut säilyvät ja nousevat eräänlaiseksi julkiseksi mielipiteeksi (Habermas 1996, 362). Tiedollinen perustelu liittyy republikanismiin, koska se olettaa, että on olemassa sellainen yksi yhteinen hyvä, johon päätösten hyvyyttä tai huonoutta voidaan verrata (Elstub 2006, 304). Tiedollinen perustelu on tästä syystä saanut paljon kritiikkiä etenkin liberaalin deliberatiivisuuden kannattajilta.

Menetelmällisen perustelun mukaan yleistä hyvää ei voida paikantaa vaan deliberatiivisen demokratian arvo pitää perustella hyvien ja reilujen menetelmien kautta. Kollektiiviset päätökset ovat siis hyviä ja legitiimejä, jos kansalaisilla on ollut mahdollisuus vaikuttaa instituutioiden asettamiseen ja päätöksentekosääntöihin (Elstub 2006, 304–305). Rawlsin poliittiselle liberalismille perustuva deliberatiivisen demokratian käsitys perustuu juuri menetelmällisille perusteluille, jossa järjestelmän reiluus tarkoittaa läpinäkyviä ja hyväksytyjä päätöksentekosääntöjä. Rawlsin suuntaan lähteneet Gutmann ja Thompson vertaavat juuri menetelmiin tukeutuvaa perustetta aggregatiivisiin päätöksentekomalleihin, ja päätyvät esittämään ne tietyin perustein riittämättömiksi.

Kuvitellaan päätöksentekotilanne, jossa kansalaisten mielipiteet jakautuvat moneen eri leiriin ja näkökulmat eivät ole perustelujen avulla yhteen sovittavissa. Esimerkiksi abortti tai kuolemanrangaistus voisivat olla sellaisia kysymyksiä, joista moraalisiin perusteisiin ei voida saavuttaa yksimielisyyttä. Edustuksellisessa demokratiassa päätökset syntyvät kansanedustajien kädenväännön seurauksena tai jos järjestelmään kuuluu myös suoran demokratian elementtejä, asiasta voidaan järjestää kansanäänestys. Voimassaolevan päätössäännön mukaisesti äänien yhteenlaskun jälkeen voidaan tehdä päätös. Mallilla on selkeitä etuja ja vahvuuksia: päätökset syntyvät rajallisesti käytettävissä olevan ajan puitteissa tehokkaasti ja päätökset ovat päätöksentekosääntöjen mukaisesti oikeita ja laillisia. (Gutmann & Thompson 2004, 14–16.) Proseduralismin taustalla ovat liberaalit arvot: tasa-arvo, vapaus ja yhtäläiset poliittiset oikeudet. Deliberatiivinen demokratia ei kiistä aggregatiivisen mallin arvoja, vaan pyrkii osoittamaan ne sinällään riittämättömäksi legitiimien päätösten perusteluiksi, ja yhdistämään ne laajempaan legitimitietin muodostumiseen.

Yhteensovittamattomien näkökantojen kohdatessa deliberatiivinen päätöksenteko ei pysty ihmeisiin: yksimielistä päätöstä tuskin saadaan aikaan. Deliberatiivinen päätöksenteko sen sijaan pystyy lähentämään näkökantoja pakottamalla keskustelijat pohtimaan myös vastapuolen argumentteja. Keskusteluun osallistujien on pakko tunnustaa vastapuoli tasa-arvoiseksi keskustelukumppaniksi, jolloin heidän välilleen, erimielisyyksistä huolimatta, kehittyy vastavuoroinen luottamussuhde. Deliberatiivinen päätöksenteko tunnustaa samalla sen, että omat preferenssit voivat muuttua tulevaisuudessa, jolloin päätöksentekoprosessi saa dynaamisen ajallisesti rajoittamattoman ulottuvuuden. (Gutmann & Thompson 2004, 20.) Deliberatiivisuus edesauttaa yhteishengen syntymistä ja yhteiskunnan jakolinjojen murtumista.

Vastavuoroisuuden periaate on deliberatiivisessa demokratiassa yksi keskeisimmistä periaatteista. Se myös vahvimmin liittyy teorian osallistuvien demokratiateorioiden joukkoon ja sillä on merkittävä vaikutus legitimitetin määrittelyssä. Vastavuoroisuus kuuluu osana moniin moderneihin demokratiakäsityksiin, mutta sen asema on korostunut erityisesti osallistuvan ja deliberatiivisen demokratian teorioissa (kootusti ks. Setälä 2003). Gutmannin ja Thompsonin (2004, 98) mukaan vastavuoroisuus tarkoittaa sitä, että kansalaisilla on velvollisuus toisiaan kohtaan perustella kaikkia kollektiivisesti sitovat päätökset moraalisiin perustein. Osallistuvan demokratian osana Pateman on aikaisemmin samaan tapaan esittänyt, että poliittinen velvollisuudentunto syntyy aina suhteessa kanssaihmiin, ei suhteessa esivaltaan. Järjestelmän legitimitetin kannalta tärkeintä on siis luoda sellainen yhteiskuvuluuvuuden tunne kansalaisten välillä, että he velvollisuudentunnosta toisiaan kohtaan ovat valmiita noudattamaan kollektiivisesti sitovia päätöksiä. (Pateman 1989, 58–70.)

Aggregatiivisessa päätöksenteossa kansalaiset hyväksyvät kollektiiviset päätökset sen takia, että heillä on ollut mahdollisuus vaikuttaa päätöksentekoprosessiin ja nuo mahdollisuudet ovat kaikille samat (Gutmann & Thompson 2004, 64). Kansalaisille ei kuitenkaan jää keinoja varsinaisesti kyseenalaistaa päätöksentekomenettelyn oikeudenmukaisuutta tai haastaa moraaliaan vastaamattomia päätöksiä, eikä velvollisuutta kanssaihmiä kohtaan pääse syntymään. Deliberatiivisessa päätöksenteossa puolestaan kaikkien päätösten taustalla täytyy olla sen moraalisesti oikeuttava perustelu, joka syntyy argumentoinnin avulla. Legitimitetti ei Gutmannin ja Thompsonin ajattelussa ole palauttavissa ainoastaan menetelmällisiin seikkoihin, vaan se vaatii myös todellista yhteishenkeä ja vastavuoroisuutta.

Deliberatiivisen päätöksenteon legitimitetti voidaan johtaa myös menettelytavoista. Suomalainen oikeustieteen professori Kaarlo Tuori on laajassa oikeusteoreettisessa tuotannossaan tarkastellut demokratian, vallan ja oikeuden suhdetta. Monet kriitikot ovat kyseenalaistaneet deliberatiivisen demokratian teoretikkojen tavan esittää deliberatiivisen järjestelmän vaihtoehtona hyvin yksinkertaistettu ja kapea aggregatiivisen demokratian perinne (ks. Follesdal 2006). Tuorin ajattelua seuraten deliberatiivista teoriaa verrataan vanhaan liberaalin oikeusvaltion järjestelmään, joka perustui negatiivisen vapausoikeuksien korostamiseen. Liberalismin perinteitä seuraten valtion tuli taata kansalaisille mahdollisimman suuri yksityisautonomia ja toiminnan vapaus. Oikeudellinen sääntely perustui yksilön suojaamiseen valtion rajoittavaa toimintaa vastaan. Samalla valtiokoneisto irtaantui yksityisyy-

den piiriin kuuluvasta talouden sfääristä ja samalla koko kansalaisyhteiskunnasta. Hyvinvointivaltion synty ja sen mukanaan tuomat yhteiskunnalliset muutokset ovat kuitenkin muuttaneet suomalaisen yhteiskunnan luonnetta merkittävästi. Liberaalista oikeusvaltiosta on Tuorin mukaan siirrytty kohti *demokraattista oikeusvaltiota*. (Tuori 1990.)

Demokraattinen oikeusvaltio on alun perin Habermasin käsite. Se viittaa sellaiseen yhteiskuntajärjestykseen, joka liittyy uudelleen yhteen valtiokoneiston ja kansalaisyhteiskunnan demokratian legitimitettiin perustelemiseksi (Tuori 1990, 269). Habermasin teorian mukaisesti kansalaisyhteiskunta muodostaa diskursiivisen suodattimen, joka legitimoii päätökset (Setälä 2004, 140). Diskursiivinen suodatin tarkoittaa sitä, että demokraattisessa päätöksenteossa aktiivinen kansalaisyhteiskunnan keskustelu on päätöksenteon demokraattisuuden edellytys. Demokraattisia päätöksiä ei voida muodostaa ilman kansalaisten vapaata keskustelua aiheesta. Keskustelu puolestaan sisältää kommunikatiivisen toiminnan teorian mukaisesti argumentointia, joka ”tiivistyy” päätöksiin sisältyväksi kommunikatiiviseksi eli viestinnälliseksi vallaksi. Päätösten legitimitetti syntyy aktiivisen argumentoinnin tuloksena, ja se käytännössä nousee alhaalta ylöspäin, kansalaisyhteiskunnasta päätöksentekoinstituutioihin. (Setälä 2003, 138–140; Tuori 2001, 26.)

Gutmann ja Thompson sekä Tuori ovat julkilausutusti eri mieltä legitimitetin muodostumisesta deliberatiivisessa demokratiassa. Ensimmäinen korostaa proseduralismin riittämättömyyttä ja jälkimmäinen kumoo kaikkien menetelmällisten määritelmien ylittävien osien pätevyyden. Lähemmin tarkasteluna esitetyt vaatimukset ovat kuitenkin samat: aktiivinen kansalaisyhteiskunta on päätösten legitimitetin ainoa todellinen takaaja. Tämä perustelu paljastaa juuri habermasilaisen suuntauksen keskeisyyden tässä tutkimuksessa.

Suomen perustuslaki sisältää vaatimuksen valtiovallalle edistää kansalaisten osallistumista elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon (Perustuslaki 2§, 14§). Velvoite sisältää siis vaatimuksen positiivisten vapauksien eli osallistumismahdollisuuksien edistämiseen. Tällaisia toimia voivat olla esimerkiksi kansalaisyhteiskunnan rahallinen tai koulutuksellinen tukeminen ja ylipäänsä kaikki sellaiset toimet, jotka edistävät oikeuksien tosiasiallista hyödyntämistä. Se, että oikeudellisessa mielessä on oikeus johonkin, ei vielä takaa vapautta esimerkiksi taloudellisista rajoitteista siinä määrin, että osallistuminen olisi käytännössä mahdollista. Tuorin (1990, 275) mukaan perusoikeudet on Suomessa aikaisemmin ymmärretty erityisesti negatiivisessa mielessä, vapautena jostakin. Habermasin legiti-

miteetti määritelmän mukaisesti todellisuudessa toimiva kansalaisyhteiskunta on kuitenkin ainoa legitimitietin tae, joten valtiiovallan tulee edistää kansalaisyhteiskunnan todellisia toimintaedellytyksiä taatakseen legitimitietin muodostumisen. Tuorin mukaan juuri tämä osoittaa eron liberaalin ja demokraattisen oikeusvaltion välillä: “demokraattisen oikeusvaltion mallissa demokratia ja perusoikeudet nähdään siis ennemminkin toistensa edellytyksinä kuin vastakohtina kuten liberalistiseksi kutsumani traditio on taipuvainen ajattelemaan” (emt, 275). Perusoikeusmäärittelyjen täytyy siis saada myös sisällöllistä arvoa, ja hallinnon positiivisia toimia epätasa-arvoisuuden poistamiseksi ja poliittisten oikeuksien tosiasialliseksi mahdollistamiseksi. Demokraattisessa oikeusvaltiossa poliittinen päätöksenteko edellyttää elinvoimaisen kansalaisyhteiskunnan olemassaolon ja päätöksenteko järjestelmän avoimuuden kansalaisyhteiskunnan signaaleille. Kansalaisyhteiskunta voi tällöin toimia pidäkkeenä hallinnon vallankäytölle ja sen itsenäistymiselle suhteessa kansan tahoon. (Emt, 273.) Tämä edellyttää poliittisten perusoikeuksien tosiasiallista toteutumista.

Demokraattisen oikeusvaltion käsite tuo näin myös esiin tämän tutkimuksen kannalta keskeisimpiä kysymyksen asetteluja. Julkisen harkinnan prosessi toimii sekä virallisten instituutioiden puitteissa että vapaassa kansalaisyhteiskunnassa (Dryzek 2000, 170). Demokratiapolitiikalla on mahdollisuus vaikuttaa suoraan instituutioiden toimintaa esimerkiksi hallinnollisilla toimintaohjeilla sekä pyrkimällä vaikuttamaan yleiseen hallintokulttuuriin. Kansalaisyhteiskuntaan demokratiapolitiikan vaikutukset ovat pitkälti välillisiä. Sisältyykö kansalaisyhteiskunnan todellista toimintakykyä edistäviä piirteitä demokratiapolitiisiin tavoitteisiin, vain keskitytäänkö niissä vain negatiivisten vapausoikeuksien turvaamiseen? Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten (nk. tss-) oikeuksien edistäminen kytkeytyy deliberatiiviseen demokratiaan legitimitietin kautta: mikäli legitimitietti ymmärretään habermasilaisena kommunikatiivisena valtana, ovat tss-oikeudet keino vallan muodostumisen edistämiseen. Deliberatiivisen demokratian tutkijat ovat kuitenkin korostaneet, että deliberaatio ei edellytä täydellisesti tasa-arvoista utopistista yhteiskuntaa, vaan deliberaatio myös osaltaan edistää tasa-arvoa (Dryzek 2000, 172–173; Elstub 2008, 177; Gutmann & Thompson 2004). Demokratiapolitiikka voi vaikuttaa siihen mekanismiin, jonka avulla kansalaisyhteiskunnan keskustelut otetaan mukaan institutionaaliseen päätöksentekoon. Teorian kannalta demokratiapolitiikan mahdollista deliberatiivisuutta voidaan lähteä etsimään siis yhteensä kolmelta suunnalta: hallinto, kansalaisyhteiskunta sekä välittävä mekanismi.

3.5. Pragmaattinen tutkimus

Deliberatiivisen demokratian tutkijat eivät ole pitäytyneet ainoastaan filosofisessa pohdiskelussa, vaan teoria on innoittanut myös runsaasti empiiristä tutkimusta. Teorian keskeiset habermasilaiset käsitteet ideaali puhetilanne ja kommunikatiivinen rationaliteetti ovat vahvasti idealistisia ja kaukana todellisuuden päätöksenteon realiteeteista. Teoria onkin kerännyt paljon kritiikkiä empiiristen politiikan tutkijoiden taholta, jotka ovat kritisoineet liian teoreettisten määrittelyiden soveltumattomuutta reaalipolitiikan käsitteellistämässä (ks. Mutz 2008 ja Thompson 2008). Tässä luvussa esittelen erilaisia empiirisiä deliberatiivisen demokratiateorian sovellutuksia.

Deliberatiiviset päätöksentekokokeilut

Erityisiä deliberatiivisia päätöksentekojärjestelyjä ja kokeiluja on tehty jo 1970-luvulta lähtien. Suurin osa kokeiluista perustuu eri menetelmillä valittaviin pienryhmiin (mini-publics), jotka jollakin tavalla edustavat koko kansaa (Goodin & Dryzek 2006). Yleisimpiä tällaisia järjestelyjä ovat kansalaisjuryt, konsensuskonferenssit ja deliberatiiviset mielipidemittaukset. *Kansalaisjuryja* alettiin järjestää Yhdysvalloissa jo 1970-luvulla ja ne ovat sen jälkeen levinneet myös muihin maihin. Kansalaisjuryn tarkoituksena on ”soveltaa amerikkalaisissa oikeusistuimissa käytettyä maallikkjury-mallia poliittisten asiakysymysten ratkomiseen, jotta päätöksentekijät saisivat käsityksen informoidusta kansalaismielipiteestä” (Herne & Setälä 2005, 179). Valitut maallikkojäsenet ”kuulustelevat” asiantuntijoita ja keskustelevat käsiteltävästä asiasta. Jury kokoontuu useampana päivänä ja antaa lopulta oman harkintansa tuloksena suosituksen tai ”tuomion”. Juryjen koollekutsujana on yleensä jokin julkisen vallan instituutio. (Emt, 179–180: Goodin & Dryzek 2006, 223; yleisesti deliberatiivisista järjestelyistä ks. Fung & Wright 2003.)

Ensimmäinen *konsensuskonferenssi* järjestettiin Tanskassa vuonna 1987 Tanskan teknologianeuvoston toimesta, jolloin aiheena oli geeniteknologian käyttö teollisuudessa ja maataloudessa. Tanskan teknologianeuvosto on julkisesti rahoitettu organisaatio, jonka tarkoituksena on antaa kansankäräjille tieteellisiä ja teknologisia kysymyksiä koskevia lausuntoja sekä osallistua julkiseen keskusteluun. Konsensuskonferenssissa 14 jäseninen maallikkopaneeli keskustelee ajankohtaisesta teknisesti vaikeasta politiikkakysymyksestä asiantuntijapaneelia hyödyntäen. Maallikkopaneeli ensin valmistelee kysymyksiä eli muotoilee agendaa, sen jälkeen se pääsee vaikuttamaan asiantuntijapaneelin kokoonpanoon ja itse

konferenssin aikana esittää sille kysymyksiä. Konferenssin tavoitteena on lisätä suuren yleisön tietämystä ja julkista keskustelua monimutkaisista politiikkakysymyksistä ja edistää kansalaisten osallistumista asiantuntemusta vaativaan päätöksentekoon. Samalla kansanedustajat saavat tietoa kansalaismielipiteestä. Järjestelyn tuloksena pyritään muodostamaan yksimielinen politiikkasuositus (konsensus), mutta eriävät mielipiteet ovat sallittuja, jos mielipide-erot ovat merkittäviä. (Herne & Setälä 2005, 180–181.) Konsensuskonferenssi on esimerkiksi Yhdysvalloissa nostettu nanoteknologian yhteydessä yhdeksi välineeksi, jolla hallinto voi täyttää lakisääteisen vaatimuksen kaikkien eettisten, ympäristöllisten yms. huolien huomioon otosta päätöksenteossa (Goodin & Dryzek 2006, 223).

James S Fishkinin kehittämä *deliberatiivinen mielipidemittaus* eroaa kahdesta edellä esitetyistä järjestelystä huomattavasti. Deliberatiivisen mielipidemittauksen tavoitteena ei ole politiikkasuosituksen antaminen, vaan sen kartoittaminen, miten ihmiset vastaisivat mielipidemittauksiin ideaalitulanteessa. Ideaalitulanteella tarkoitetaan sitä, että kansalaisilla olisi ollut mahdollisuus muodostaa mielipiteensä luotettavan informaation varassa sekä huolellisen harkinnan ja tasapuolisen julkisen keskustelun tuloksena. Mittaus toteutetaan niin, että satunnaisotannan avulla valitulle 200–500 henkilön joukolle lähetetään osallistumispyyntö. Heitä haastatellaan käsiteltävän aiheen tiimoilta ja he vastaavat mielipidekyselyyn. Sen jälkeen osallistujille lähetetään mahdollisimman kattava informaatiopaketti aiheesta. Deliberaatiovaihe kestää yleensä yhden viikonlopun ajan. Osallistujat keskustelevat keskenään ja heillä on mahdollisuus esittää kysymyksiä asiantuntijoista koostuvalle paneelille. Deliberaation jälkeen suoritetaan uusi mielipidemittaus. Koetilanteen tarkoituksena on ensimmäisen ja toisen mielipidemittauksen vertailu keskenään, jolloin selviää se, oliko deliberaatiolla vaikutusta osallistujien vastauksiin. (Herne & Setälä 2005, 181.) Deliberatiivinen mielipidemittaus pyrkii siis selvittämään deliberatiivisen teorian kannalta keskeistä preferenssien muuttumista.

Empiirinen politiikantutkimus

Edellä esitettyjä päätöksentekokokeiluja on pyritty mittaamaan niiden hyödyllisyyden arvioimiseksi. Esimerkiksi Kaisa Herne ja Maija Setälä (2005) arvioivat kansalaisjuryja, konsensuskonferensseja ja deliberatiivisia mielipidemittauksia kuuden deliberatiivisen demokratian mittarin avulla: kollektiivisten ongelmien ratkaiseminen, inklusiivisuus ja poliittinen tasa-arvo, deliberatiivinen keskustelu, preferenssien muuttuminen, legitimitetti ja kansalaisyhteiskasvatus. Deliberatiivinen demokratiateoria normatiivisena teoriana pitää sisäl-

lään käsityksen hyvästä yhteiskunnasta. Vertaamalla järjestelyjen ominaisuuksia teorian arvoihin voidaan selvittää kuinka hyvin tietty koetilanne toteuttaa asetettuja arvoja. Mittaristoja voidaan luoda hyvin erilaisia, ja ne antavat tulokseksi vain tietyistä näkökulmasta tavoitteeksi asetetun ”hyvyyden”. Juuri siksi empiirisen tutkimuksen täytyy aina ensin tuoda esille ne teoreettiset seikat, jotka toimivat tutkimuksen ennako-oletuksina.

Olemassa olevien instituutioiden deliberatiivisuutta on pyritty mittaamaan esimerkiksi kvantitatiivisen empiirisen tutkimuksen avulla. Erään tutkijajoukon kehittäämä *Discourse Quality Index (DQI)* pyrkii tarjoamaan selkeän mittariston, joka mahdollistaa tulosten testaamisen ja varmentamisen (Steiner ym. 2004). Analyysityökalu ei pyri sisällyttämään kaikkia deliberatiivisen teorian suuntauksia vaan selkeyden ja sisäisen ristiriidattomuuden varmistamiseksi työkalun taustaksi on valittu Habermasin diskursiivisen etiikan teoria. Käytännössä tutkimustyökalun avulla tutkijat ovat pystyneet analysoimaan parlamentissa pidettyjä puheita ja arvioimaan niiden deliberatiivisuutta. Tutkimuksessa deliberatiivisuus on nähty asteittaisena jatkumona, eli puheakti voi sijoittua deliberatiivisuus asteikolla ei ollenkaan deliberatiiviseksi tai ideaalisesti deliberatiiviseksi. Koska DQI pohjautuu Habermasin diskursiiviseen teoriaan on varsinaisena kysymyksenä siis se, kuinka hyvin puheakti muistuttaa *ideaalia puhetilannetta*. (Steiner ym. 2004, 52–55.)

DQI:n kaltaisen kvantitatiivisen työkalun kehittäminen on osoitus siitä, että osa tutkijoista pyrkii aktiivisesti kuromaan umpeen empiiristen ja normatiivisten tutkimusten välistä eroa ja osoittaa, että deliberatiivisuutta voidaan mitata reaali maailmassa. Mittariston hyödyntäminen on tietysti vasta tutkimuksen ensimmäinen vaihe: puheaktien ryhmittely deliberatiivisiin ja epädeliberatiivisiin tarjoaa mahdollisuuden järjestelyn/instituutioiden rakenteiden erittelyyn ja kehittämiseen. Instituutioiden arvioinnissa voidaan käyttää esimerkiksi Herneen ja Setälän käyttämää kuutta kriteeriä, mutta niihin voitaisiin lisätä vielä esimerkiksi Graham Smithin analyysikehikosta kaksi lisämäärettä: siirrettävyys (transferrability) ja tehokkuus (efficiency) (Smith 2009). Toimivien instituutioiden tulee olla siirrettävissä ja toteutettavissa myös muissa ympäristöissä, ja instituutioiden täytyy toimia tehokkaasti.

Empiirisen tutkimuksen yhteydessä törmätään selkeimmin deliberatiivisen teorian monimuotoisuuteen ja epätarkkuuteen. DQI on hyvä esimerkki empiirisestä tutkimuksesta jossa mittaristo on koostettu teorian pohjalta. Ongelmia ilmenee kuitenkin silloin, kun teoria ei selkeästi tarjoa informaatiota mittariston koostamiseksi. Normatiivisen teorian tulisi aina

tarjota selkeä kuvaus sen pääväittämistä, rajoittavista tekijöistä, indikaattoreista ja oletetuista seurauksista, jotta empiirinen tutkimus olisi mahdollista (Follesdal 2006, 58). Esimerkiksi teoriaosuuden aluksi esittelemääni Jon Elsterin deliberatiivisen demokratian määritelmää voidaan kritisoida niin laveasta määritelmästä, että se ei mahdollista deliberaation erottamista muusta poliittisesta toiminnasta. Elster päätyy esittämään, että kaikki preferenssien muutokset, jotka eivät ole syntyneet uhkailun tai lupauksen tuloksena lasketaan oikeaksi deliberaatioksi. Tällainen määritelmä ei riitä erottamaan deliberatiivista päätöksentekoa muista demokraattisen päätöksenteon muodoista, jotka yhtä lailla voivat selittää preferenssien muutokset. (Emt, 63.)

4. Kansalaiskasvatus

Kansalaiskasvatus osoittautui aineiston analyysissä tutkituista teemoista näkyvimmäksi. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmassa kansalaiskasvatus nostettiin yhdeksi tärkeimmistä painopistealueista ja sitä käsitelläänkin suurimmassa osassa ohjelman asiakirjatutkimista. Teema on esillä myös politiikkaohjelman testamentissa demokraatiapoliittiselle jatko-työlle (demokratia-asiakirja) ja sitä kautta mukana myös valtioneuvoston periaatepäätöksessä demokratian edistämisestä. Tutkielman empiirisen aineiston sisällä eniten aihepiiriä käsitellään Kansanvalta 2006 -asiakirjassa ja kansalaiskasvatus kytketäänkin vahvasti osaksi kansalaisyhteiskuntaa.

Kansalaiskasvatus on terminä hieman outo eikä sitä aineistossa suorasanaisesti selvennetä. Käsitteen sisältö kuitenkin selviää aineistosta helposti: kansalaiskasvatuksella tarkoitetaan kansalaistaitojen opetusta ja oppimista.

Aktiivinen kansalaisuus edellyttää tiettyjä peruskvalifikaatioita. Keskeisimpiä tietoja ovat esimerkiksi perustiedot kansalaisen oikeuksista, velvollisuuksista ja mahdollisuudesta osallistua ja vaikuttaa sekä perustiedot demokraattisista instituutioista (valtio, kunta, eduskunta, hallitus jne.) ja niiden toiminnasta. (Kansalaisyhteiskunta 2006, 44.)

Keskeisimpiä taitoja ovat mm. puhumisen, kirjoittamisen, kuuntelemisen, keskustelemisen ja perustelemisen taidot, kyky osallistua, kyky hahmottaa yhteiskuntaa, kyky arvottaa asioita ja taito olla kriittinen, kyky ottaa osaa, toimia ja vaikuttaa sekä taito tehdä yhteistyötä (emt, 45).

Keskustelukulttuurin kehittäminen ja kansalaisten tasavertaisten vaikutusmahdollisuuksien parantaminen edellyttävät kansalaisten poliittisen osaamisen ja niin sanotun poliittisen lukutaidon vahvistamista koulutuksellisin keinoin. Erityisesti koulutusjärjestelmän tulee antaa nykyistä paremmat perusvalmiudet kansalaisten poliittiselle toiminnalle. Koulutuksella tulee taata perustiedot poliittisesta järjestelmästä ja tukea kykyä tiedonhankintaan, analysointiin, mielipiteenmuodostukseen, vaikuttamisareenoiden valintaan ja perusteltuun mielipiteenilmaisuun. (Kansanvalta 2007, 8–9.)

Kansalaiskasvatus käsittelee aktiiviseen kansalaisuuteen tarvittavien taitojen opettamista koulutusjärjestelmän avulla. Kansalaiskasvatuksen synonyyminä aineistossa käytetään paikoittain kuvaavampaa demokraatiakasvatusta. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman hallitsevana näkökulmana on aktiivinen ja osallistuva kansalainen ja kansalaiskasvatus esitetään yhtenä keinona tavoitteen saavuttamiseksi: kansalaisten tietopohjan vahvistamisella on positiivinen vaikutus poliittiseen osallistumiseen (Grönlund 2009). Samalla

kansalaiskasvatus voidaan nähdä laajemmin yhtenä välineellisenä vastauksena demokration kriisiin eli laskevan äänestysaktiivisuuden legitimitteetille aiheuttamaan ongelmaan.

Tässä luvussa tarkastelen kansalaiskasvatuksen teemaa tutkielman empiirisen aineiston perusteella. Ensimmäisessä alaluvussa tuon esimerkkien avulla esiin ne paikat, joihin kansalaiskasvatus aineistossa sijoitetaan. Toisessa alaluvussa keskityn teeman normatiivisiin perusteluihin, eli aineiston käsitykseen kansalaiskasvatuksen arvosta.

4.1. Aktiiviseen kansalaisuuteen kasvattaminen

Ihmisten kasvattaminen kansalaisiksi on aihepiirinä laaja, ja lähtökohtaisesti hieman epäilyttävä julkisen vallan projekti. Miksi kansalaiskasvatusta tarvitaan ja mitä sillä tarkoitetaan? Miksi ”omaehtoinen” kansalaisuus ei julkisen vallan näkökulmasta ole Suomessa tällä hetkellä riittävällä tasolla? Aineistossa kansalaiskasvatuksen tarve tuodaan esiin selkeästi ja toistuvasti:

Äänestysaktiivisuus on Suomessa hiipunut jo useiden vuosikymmenien ajan. Erityistä huolta on Suomessa herättänyt nuorten vähäinen kiinnostus äänestämiseen. Ero nuorten äänestysaktiivisuudessa ja keskimääräisessä äänestysaktiivisuudessa on Suomessa Euroopan suurimpia. (Periaatepäätös, 1.)

Sekä nuorten osallisuuden että äänestysaktiivisuuden pitkän aikavälin kehityksen näkökulmasta on tärkeää eri keinoin tukea lasten ja nuorten kasvua osallistuvaan kansalaisuuteen. (Emt, 2.)

Kansalaiskasvatuksen ensisijaiseksi kohteeksi asetetaan lapset ja nuoret, koska nuoret ikäluokat ovat Suomessa kaikista passiivisimpia (OM 2009, 57–61, Borg 2009). Hyvästä koulumenestyksestä ja kansainvälisestikin korkeatasoisesta kouluopetuksesta huolimatta suomalaiset koululaiset eivät opi koulussa osallistumaan yhteiskunnalliseen päätöksentekoon, vaan omaksuvat passiivisen asenteen vaikuttamiseen.

Kansainvälisessä vertailussa suomalaiset nuoret kokevat vaikutusmahdollisuutensa koulussa vähäisiksi. Nuoret ovat ottaneet Suomessa osaa oppilaskuntien ja muiden koulun hallintoelinten toimintaan olennaisesti vähemmän kuin muut pohjoismaalaiset nuoret. Suomalaisnuoret ovat tietäviä ja taitavia, mutta samanaikaisesti he ovat arvioiden mukaan omaksuneet yhteiskunnallisen toiminnan ja vaikuttamisen osalta syrjäytyneiden asenteet. (Politiikkaohjelman loppuraportti, 8.)

Nuorten passiivisuuden taustalla aineistossa tunnustetaan myös konkreettisen demokraatiakasvatuksen heikko tila, joka on havaittavissa kaikilla koulutussektoreilla ja -tasoilla:

Kansalais- ja demokraatiakasvatuksen perinne on heikentynyt ja monelta osin katkennut.

Oppilaskuntatoiminta on heikkoa. Aikuiskoulutuksessa kansalais- ja järjestöopetus on vähäistä ja politiikan ja politiikkatieteiden opetus olematonta. (Demokratia-asiakirja, 2.)

Nuorten passiivisuutta pidetään erityisen huolestuttavana siksi, että tutkimusten mukaan nuorena omaksuttu passiivisuus voi säilyä läpi elämän (Martikainen & Wass 2002; Wass 2006; Borg 2009). Tämä äänestämisen *sukupolviefektiksi* kutsuttu ilmiö voi tarkoittaa käytännössä kokonaisten sukupolvien jättäytymistä yhteiskunnallisen päätöksenteon ulkopuolelle. Jos nuori ei koe äänestämistä tärkeänä äänioikeuden saavutettuaan, hän ei myöskään saa osallistumisen kokemuksia. Ilman osallistumisen kokemuksia ei kiinnostus välttämättä pääse kehittymään ja passiivisuus jatkuu vaaleista toiseen. Nuorten ikäluokkien aktiivisuudella on tästä syystä erityisen suuri rooli ja se vaikuttaa viiveellä kaikkien ikäryhmien aktiivisuuteen. Kansalaiskasvatuksen luontaisia ensisijaisia paikkoja ovat tästä syystä koulut ja koko suomalainen koulujärjestelmä esiopetuksesta yliopistotasolle.

Kansalaisyhteiskunta 2006 -toimikunta esittää loppuraportissaan yhteiskuntatiedon opetuksen lisäämistä peruskoulussa, lukiossa, ammattikouluissa ja ammattikorkeakouluissa. Valtioneuvosto hyväksyi jo vuonna 2002 opetussuunnitelmien uudistusesityksen, jossa yhteiskuntaopin opetusta lisättiin lukiossa yhdellä vuosiviikkotunnilla (38h kokonaisuus/vuosi). Muissa oppilaitoksissa tuntimääriä ei ole lisätty, ja politiikkaohjelman loppuraportissa (s. 7) nykyisiä tuntimääriä pidetään pääsääntöisesti riittävinä. Nuorten passiivisuuden ensisijainen ongelmakohta ei olekaan opetuksen puute.

Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaan kuului myös kansalaisvaikuttaminen opettajankoulutuksessa -hanke, jonka tavoitteena oli

edistää ja lisätä kansalaisvaikuttamisen kannalta keskeisten sisältöjen käsittelyä osana opettajankoulutusta mm. käynnistämällä tutkimusta, järjestämällä täydennyskoulutusta opettajankouluttajille ja laatimalla opettajankoulutuksessa tarvittavaa aineistoa (Politiikkaohjelman loppuraportti, 7).

Opettajankoulutuksen sisältöjä arvioitiin Helsingin yliopiston koordinoimassa tutkimushankkeiden sarjassa, jonka tuloksena opettajankoulutuksen tutkintovaatimukset uudistettiin kansalaiskasvatusta tukeviksi. Näin pyrittiin vaikuttamaan kouluissa vallitsevaan asenneilmapiiriin osallistumisen kannalta myönteisemmäksi, ja korostettiin uusille opettajille myös oppilaskuntien asemaa, jotka kirjattiin lain mukaan pakollisiksi.

Varsinaisen koulujärjestelmän ulkopuolella toimiva vapaa sivistystyö nähdään aktiivisen kansalaisuuden kannalta myös erittäin tärkeänä kansalaiskasvatuksen mahdollistajana, koska vapaan sivistystyön kurssit ovat aikuisten omaehtoisen opiskelun paikkoja. Kansalaiskasvatuksen päähuomio suunnataan nuoriin, mutta vapaa sivistystyö on väylä, jonka avulla voidaan vaikuttaa myös aikuisväestön poliittisen tiedon tasoon. Erilaiset kansan- ja työväenopistot sekä oppimiskeskukset ovat Suomessa suosittuja, ja niiden puitteissa järjestetään hyvin erilaisia koulutuksia. Aineistossa vapaan sivistystyön sektoria halutaan sitouttaa mukaan kansalaiskasvatuksen prosessiin lisäämällä kansalaisyhteiskuntaa ja osallistumista käsitteleviä koulutuksia. (Kansalaisyhteiskunta 2006, 17, 67–69.)

Vapaan sivistystyön piiriin kuuluvat myös poliittisten puolueiden järjestämät koulutukset. Kansanvalta 2007 -toimikunta on huolestunut puolueiden opintokeskusten pienestä osuudesta aikuiskoulutuksessa. Monissa maissa puolueet ovat ottaneet merkittävän rooli yhteiskunnallisen koulutuksen tarjoajina. Suomessa puolueiden järjestämä koulutus ei juuri ulotu puolueen jäsenistön ulkopuolelle. (Kansanvalta 2007, 10.)

Kansalaiskasvatus ei kuitenkaan keskity pelkästään opetuksen kehittämiseen. Kasvatuksen tavoitteena on kansalaisuuteen tarvittavien taitojen opettaminen *ja oppiminen*. Kouluopetuksella voidaan vahvistaa tietopohjaa, mutta osallistumisen kulttuuri opitaan osallistumalla.

Osallistuva, aktiivinen kansalaisuus toteutuu parhaiten, kun kansalaiskasvatus nivoutuu osaksi oppimista koko ihmisen elämänkaaren ajan elinikäisen oppimisen periaatteen hengessä (Kansalaisyhteiskunta 2006, 62).

Kansalaiskasvatus tukee aktiivisen kansalaisuuden tietojen, taitojen ja valmiuksien elämäniäkistä ja elämänlaajuista oppimista. Osallistuminen opitaan osallistumalla. (Demokratia-asiakirja, 3.)

Kansalaiskasvatus muodostaa aineistossa elinikäisen oppimisen prosessin, jonka kautta aktiivinen kansalaisuus tulee osaksi ihmisen jokapäiväistä elämää. Aineistossa on näin omaksuttu selvästi osallistuvista demokratiateorioista tuttu painotus kokonaisvaltaiseen yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen. *Participation & Democratic Theory* teoksessa Carole Pateman (1970, 105) korostaa juuri yhteiskunnallisen osallistumisen prosessiluonnetta: osallistuminen opitaan vain osallistumalla. Osallistuminen ei rajoitu edustuksellisen demokratian instituutioihin, vaan osallistumista pitää tapahtua myös kansalaisyhteiskunnan järjestöissä ja vapaaehtoisissa yhteenliittymissä sekä myös kouluissa ja työpaikoilla.

Benjamin Barber (1984, 233–237) jakaa vahvan demokratian teoriassaan kansalaiskasvatuksen kolmeen areenaan: viralliset koulut, yksityiset sosiaaliset instituutiot ja osallistuminen itsessään¹. Kouluissa voidaan opettaa vain perusteet, mutta vasta varsinaiset osallistumisen kokemukset vahvistavat tunnetta omista vaikutusmahdollisuuksista ja innostavat osallistumaan enemmän. Aineistossa on näin selvästi vahvan demokratian piirteitä, koska kaikki kolme osallistumisen piiriä on huomioitu.

Deliberatiivinen teoria jatkaa osallistuvan demokratian teoriaa ja painottaa sitä julkisen keskustelun suuntaan. Gutmann ja Thompson pitävät julkista koululaitosta deliberatiivisen demokratian kannalta tärkeimpänä areenana kansalaistaitojen opettamiseen (Gutmann & Thompson 2004, 35–36, 61). Ilman tarvittavia perustaitoja osallistuminen julkiseen harkintaan ei ole mahdollista, mutta se ei myöskään kiinnosta. Mikäli julkinen harkinta jää ainoastaan poliittisen päätöksenteon osaksi, se voi jäädä kansalaisille hyvin etäiseksi ja vieraaksi. Koulujärjestelmä ja deliberatiivisten periaatteiden ulottaminen kansalaisyhteiskuntaan ja järjestöihin ovat keinoja luoda eräänlainen jatkumo, jonka kautta deliberaatio tulee kansalaisille tutuksi ja luontevaksi osaksi arkea. (Emt, 35.) Aineistossa osallistumisen kokemusten synnyttäminen vaatii osallistumismahdollisuuksien lisäämistä kaikilla yhteiskunnan tasoilla. Osa uusista päätöksentekotasosta voisivat noudattaa myös deliberatiivisen päätöksenteon malleja. Lisäksi kansalaiskasvatus ja aktiivinen kansalaisuus tukevat vahvasti argumentoinnin mahdollistamista päätöstä edeltävässä keskustelussa, eli deliberatiivisen teorian keskeisintä vaatimusta.

Konkreettisenä esimerkkinä elinikäinen oppiminen tarkoittaa aineistossa esimerkiksi koulujen ilmapiirin muuttamista siten, että lapsilla ja nuorilla olisi koko koulutaipaleensa mahdollisuus osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon. Kansalaisyhteiskunta 2006 -toimikunnan esityksestä oppilaskuntien pakollisuus ja rooli koulujen päätöksenteossa kirjattiinkin perusopetuslakiin. Oppilaskunnat toteuttavat lasten ja nuorten osalta konkreettisimmin perustuslain veloitetta mahdollistaa omaa elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon osallistuminen. Toisen asteen ammatillisen koulutuksen nuoret kuuluvat kaikista passiivimpiin äänestäjiin, joten Kansalaisyhteiskunta 2006 -toimikunta painottaa erityisesti ammattikoulujen opetussuunnitelmien kehittämistä. Oppilaskuntia ei kuitenkaan esitetä

¹ "formal pedagogy (institutional schooling in civics, history and citizenship); private-sphere social activity; and participatory politics itself" (Barber 1984, 233).

pakolliseksi. Ammattikorkeakouluihin oppilaskuntien pakollisuus vahvistettiin vuonna 2005 (Kansalaisyhteiskunta 2006, 66).

Kansalaiskasvatuksen prosessi vaatii myös uusien osallistumiskanavien luomista, jotta erityisesti nuoret saisivat osallistumisen kokemuksia jo ennen täysi-ikäisyyttään ja pääsisivät vaikuttamaan elinympäristöönsä.

On tärkeää, että yhteiskunnassa on rakennettu erilaisia osallistumiskanavia ja kuulemisjärjestelmiä, joiden kautta lapsilla ja nuorilla on jo ennen äänestysikää mahdollisuus tulla kuulluiksi ja vaikuttaa. – – Demokratiakasvatuksen tulee pitää sisällään sekä aitoja osallistumisen ja vaikuttamisen kokemuksia, että osallistumisessa tarvittavaa tietosisältöä. (Periaatepäätös, 8.)

Toimikunnan työn tuloksena vuonna 2006 säädettiin uusi nuorisolaki (72/2006), jossa todetaan, että ”Nuorille tulee järjestää mahdollisuus osallistua paikallista ja alueellista nuorisotyötä ja -politiikkaa koskevien asioiden käsittelyyn. Lisäksi nuoria on kuultava heitä koskevissa asioissa.” Laki velvoittaa näin erityisesti kuntia järjestämään kuulemistilaisuuksia nuoria koskevat asioissa.

Periaatepäätöksessä demokratiakasvusta tukevana ehdotuksena esitetään kunnallisvaalien äänestysikärajan laskeminen 16 vuoteen.

Selvitetään mahdollisuudet laskea äänestysikäraja kunnallisvaaleissa 16 vuoteen. Selvitystä laadittaessa keskeisinä näkökulmina tulee olla nuorten osallisuuden ja vaikutusmahdollisuuksien lisääminen sekä demokratiakasvatuksen vahvistaminen. (Periaatepäätös, 3.)

Kuntaympäristö palveluineen muodostaa merkittävän osan kaikkien suomalaisten välittömästä elämäpiiristä, joten jo perustuslain velvoitteen mukaan kaikilla kansalaisilla tulisi olla mahdollisuudet siihen vaikuttamiseen. Toinen kysymys sitten on kiinnostaako nuoria kunnallisvaalien kautta vaikuttaminen tai onko 16 -vuotias juuri oikea ikä äänioikeuden myöntämiseksi. Kansalaiskasvatuksen prosessiin se sen sijaan sopisi erinomaisesti ja tarjoaisi monille ensimmäisen kosketuksen yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen. Kansalaisyhteiskunta 2006 -toimikunta perusteli ikärajan laskua nuorten elämäntilanteen muutoksella juuri täysi-ikäisyyden kynnyksellä.

Nuoret ovat muuttaneet usein 18-vuotiaina toiselle paikkakunnalle opiskelemaan. Ympäristö on uusi, samoin paikkakunnan poliittinen toiminta ja ehdokkaat. Jos äänioikeusikäraja olisi 16 vuotta, että nuori saisi ensimmäisen kokemuksen äänestämisestä omalla kotipaikkakunnallaan. Näin hänelle syntyisi tottumus äänestää. Samalla äänestys- ja ehdokkaaksi ryhtymisen kynnykset alenisivat myös mahdollisella uudella opiskelu- tai työpaikkakunnalla. (Kansalaisyhteiskunta 2006, 57.)

Opiskelupaikkakunnalle muutto voi olla yksi syy äänestämisen sukupolviefektin laukaisemiseen, eli nuorena omaksuttu passiivisuus voi säilyä läpi elämän. Näin ollen osallistumisen kokemuksia tulisi saada mahdollisimman aikaisin. Toimikunta perusteli äänioikeuden laskua myös sillä, että äänestyskokemukset kytkisivät koulun yhteiskuntaopetuksen konkreettisesti reaali maailmaan.

Koulujen yhteiskuntaopin opetus saisi uutta merkittävyyttä, jos lukion ja ammatillisten opilaitosten opiskelijoilla olisi oikeus äänestää kunnallisvaaleissa. Samalla se aktivoisi opilaskuntien toimintaa. (Emt, 57.)

Barber on perustellut osallistumisen kokemuksia kasvatuksen välineenä samalla tavoin. Hänen mukaansa koulutus ei voi taata muuta kuin aivan välttämättömät perustaidot, ei koskaan varsinaista kiinnostusta. Osallistumisen kokemukset ja niiden kautta koettu valta puolestaan synnyttää aina tarpeen ja kiinnostuksen oppia lisää. (Barber 1984, 234). Nuorten äänestyskokemukset voisivat näin kasvattaa heidän kiinnostustaan myös kouluopetusta kohtaan. Perusteluun tosin liittyy aina konkreettisen vallan vaatimus, äänestämällä tulisi olla konkreettista vaikutusta vallan tunteen synnyttämiseksi (emt, 236). Nuorten turhautuminen suomalaiseen vaalijärjestelmään voi myös passivoida ja laukaista äänestämättömyyden sukupolvi-ilmiön.

Nuorten lisäksi kaikille kansalaisille suunnatut uudet osallistumiskanavat vahvistavat kansalaiskasvatuksen elinikäisen oppimisen tavoitteita. Uusia kanavia aineistossa esitetään erityisesti verkkodemokratiaan liittyvinä kokeiluina ja välineinä, sekä kuntatason työryhminä ja tilaisuuksina. Uudet osallistumiskanavat auttavat kansalaisten kvalifikaatioiden kasvattamisessa, mutta toisaalta ne vaativat jo toimiakseen riittävien kvalifikaatioiden olemassaolon. Deliberatiivisessa ja osallistuvassa demokratiassa kansalaiskasvatus ja konkreettinen osallistuminen kytkeytyvät yhteen toistensa välttämättöminä edellytyksinä. Pelkkien verkkodemokratian välineiden kehittäminen ei vielä kovinkaan perusteellisesti syvennä demokraattisia mahdollisuuksia, eivätkä tee edustuksellisesta järjestelmästä aidosti deliberatiivista. Aineiston uusia osallistumismuotoja käsitelen laajemmin seuraavassa julkista harkintaa käsittelevässä luvussa numero 5.

4.2. Kansalaiskasvatuksen hyöty

Kansalaiskasvatuksen tarve perustellaan aineistossa laskevan äänestysaktiivisuuden aiheuttaman huolen kautta. Suomalaiset osallistuvat koko ajan vähemmän yhteiskunnalli-

seen päätöksentekoon ja yhdeksi syyksi kehityssuunnalle on esitetty yhteiskunnallisen tietotaidon väheneminen. Aktiivinen kansalaisuus vaatii tiettyjä ”peruskvalifikaatioita” (Kansalaisyhteiskunta 2006, 44) ja kansalaiskasvatus voi toimia näiden kvalifikaatioiden tarjoamisen välineenä. Tässä suhteessa kansalaiskasvatuksella nähdään olevan *välineellistä arvoa*. Kasvatuksen avulla kansalaiset saavat osallistumiseen tarvittavat perustiedot ja voivat näin aktivoitua yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen. Äänestysaktiivisuus voi tätä kautta kohota ja epäluulot edustuksellisen demokratian toimivuudesta hieman helpottaa. Tämä on aineiston julkilausuttu perustelu koko kansalaisvaikuttamisen aktivointityölle. Aineistossa tuodaan kuitenkin lisäksi esiin erilaisia kansalaiskasvatuksesta koituvia positiivisia seurauksia, jotka tuovat myös *välitöntä arvoa* yksilöille itselleen tai yhteiskunnalle.

Yksilöille koituvia välittömiä hyötyjä tuodaan aineistossa esiin esimerkiksi koulumaailmasta. Koulujen osallistumiskulttuurin kehittäminen tarjoaa lapsille ja nuorille osallistumisen kokemuksia, jotka kasvattavat heidän kansalaistaitojaan. Osallistumisella voi olla myös välittömiä positiivisia seurauksia:

Kouluissa toimivat yhteiskunnallisesti suuntautuneet ryhmät antavat nuorille mahdollisuuden reflektoida kokemuksia ja keskustella niistä. Tällä on merkitystä myös koulun ja luokan ilmapiirin kehittymiselle ja vaikutusta toisten auttamiseen laajemmin yhteiskunnassa. (Politiikkaohjelman loppuraportti, 8.)

Ottamalla nuoret mukaan itseään koskevaan päätöksentekoon luodaan välittömästi parempaa kouluilmapiiriä ja koulu yhteisön hyvinvointia. Osallistuminen tuottaa näin välitöntä hyötyä osallistujille itselleen parantuneen elinympäristön muodossa. Lisäksi osallistumisen kokemukset vahvistavat yksilöiden *subjektiivista kansalaispätevyyttä*, eli tunnetta omista vaikutusmahdollisuuksistaan (Grönlund ym. 2005a, 95–99). Tutkimusten mukaan tunne omista vaikutusmahdollisuuksista on eräs äänestysaktiivisuuden kanssa korreloiva muuttuja: jos yksilö kokee voivansa aidosti vaikuttaa päätöksentekoon hän yleensä myös äänestää. Mikäli tunnetta ei ole, ja yksilö ei usko voivansa vaikuttaa äänestämällä, hän usein myös jättää äänestämättä. (Grönlund ym. 2005b.)

Aineistossa kansalaiskasvatuksella on selkeästi yhteiskuntaa eheyttävä vaikutus. Tutkimusten mukaan poliittinen osallistuminen korreloi Suomessa vahvasti yksilön sosioekonomisen aseman kanssa. Koulutetut äänestävät kouluttamattomia aktiivisemmin ja työssä käyvät työttömiä aktiivisemmin. Passiivisin ryhmä ovat nuoret pitkäaikaistyöttömät. Äänestysaktiivisuus vaihtelee lisäksi selkeästi eri yhteiskuntaluokkien välillä ja äänestysaktiivi-

suus on vinoutunut korkeammassa sosioekonomisessa asemassa olevien kansalaisten hyväksi. (OM 2009a, 61–64.) Kansalaiskasvatuksella voidaan aineiston mukaan vaikuttaa tähän epätasaiseen jakautumiseen.

Kansalaiskasvatus on tärkeä osa aktiivisen kansalaisuuden virittämistä ja on ehkä tärkein keino vahvistaa kansalaisuuden tasa-arvoisuutta (Politiikkaohjelman loppuraportti, 7).

Yleisenä tavoitteena on koulutuksessa aliedustettujen kansalaisryhmien osallistumisen lisääminen, millä voidaan edistää sosiaalista koheesiota (Emt, 9).

Sosiaalinen koheesio ja tasa-arvo tarkoittavat tässä eri yhteiskuntaryhmien vuorovaikutusta ja keskinäistä luottamusta sekä vaikutusmahdollisuuksien epätasaiseen jakautumiseen puuttumista. Tarjoamalla kansalaisvaikuttamiseen tarvittavat perustaidot aiemmin passiivisille kansanosille voidaan heitä aktivoida osallistumaan päätöksentekoon. Sosioekonomisesti jakautunut osallistuminen voi aiheuttaa yhteiskunnassa voimistuvaa epäluottamusta yhteiskuntaluokkien välille, joka voi johtaa jopa yhteiskuntarauhan järkkymiseen. Kaikkien ryhmien ainakin jonkinlainen osallistaminen demokraattiseen järjestelmään on tästä syystä myös hallitsevan eliitin näkökulmasta tarpeellista. Kansalaiskasvatuksella on näin ollen yhteiskunnallinen arvo poliittisen osallistumisen aktivoijana, ja poliittinen osallistuminen puolestaan edistää yhteiskunnan sosiaalista koheesiota ja yhteiskuntarauhan säilymistä. Teoreettiselta kannalta kansalaiskasvatus kytkeytyy selvästi osallistuvien demokratiateorioiden joukkoon sekä luvussa 6 esiteltävään sosiaalisen pääoman teemaan.

Kansalaisten yhteistoiminnassa tuotettu yksilöiden välinen luottamus perustuu siihen, että yhteistoiminnassa opitaan ymmärtämään myös omista mielipiteistä poikkeavien käsitysten olemassaolo. Vaikka yksimielisyyttä ei kaikissa tilanteissa saavutetakaan, on mahdollista muodostaa kompromisseja, jos osallistujat tunnustavat toisensa täysivaltaisiksi toimijoiksi, joilla on vastavuoroisesti oikeus omiin mielipiteisiinsä. Vastavuoroisuuden (reciprocity) ajatus on tuttu Rawlsin poliittisen liberalismien teoriasta (Rawls 2005a), josta se on otettu vahvasti osaksi deliberatiivista demokratiateoriaa (Rawls 2005b; Gutmann & Thompson 2004, 98). Kansalaisten välinen kunnioitus on yhteiskuntarauhan paras tae, koska se estää ja lieventää yhteiskunnallisten jakolinjojen syntymistä. Osallistuvan demokratian ideaa seuraten keskinäinen luottamus onkin ainoa todellisen legitimitetin lähde, koska poliittinen velvollisuuden tunne noudattaa kollektiivisesti sitovia päätöksiä, jotka omaksutaan aina suhteessa toisiin kansalaisiin, ei esivaltaan (Pateman 1989, 58–70).

Periaatepäätöksessä tavoitteeksi asetetaan suorasanaisesti suomalainen osallistuva demokratia, ja osallistuvien demokratiateorioiden taustaoletukset ovatkin aineistossa hyvin selkeästi läsnä. Deliberatiivinen demokratiakäsitys perustuu pitkälti samoille argumenteille osallistuvan demokratian kanssa, ja kansalaiskasvatuksen teeman yhteydessä deliberatiivinen näkemys aineistossa jää vain tämän teoriakytköksen tasolle. Varsinaista deliberatiivisuutta sinänsä ei teeman yhteydessä mainita tai korosteta.

5. Julkinen harkinta

Tutkittavista teemoista julkinen harkinta on selkeimmin deliberatiiviseen demokratiakäsitykseen liittyvä piirre. Teoriassa julkisella harkinnalla viitataan päätöstä edeltävään avoimeen keskusteluun, jossa tasa-arvoiset osallistujat argumentoivat oman näkökantansa puolesta, kuuntelevat toisten argumentteja, ja muuttavat omia ennakkokäsityksiään prosessin kuluessa. Kollektiiviset päätökset tai päätöksenteon vaihtoehdot syntyvät keskustelun tuloksena parhaan argumentin periaatteen mukaisesti: parhaiten perusteltu argumentti voittaa rationaalisen keskustelun tuloksena. Julkisen harkinnan tunnuspiirteitä ovat avoimuus, keskustelijoiden tasa-arvoisuus, rationaalinen argumentointi ja päätöstä edeltävä tilanne.

Aineiston analyysissä tutkittavista teemoista julkinen harkinta näkyy aineistossa heikoimmin. Julkinen harkinta mainitaan suoraan vain muutamassa aineiston asiakirjassa. Tämä ei vielä itsessään tarkoita sitä, että teemakokonaisuus olisi sinänsä heikosti mukana asiakirjojen hengessä. Julkinen harkinta on teoreettinen termi, joita on muutenkin vähän mukana hallinnollisissa julkaisuissa. Julkiseen harkintaan liittyviä elementtejä sen sijaan löytyy aineistosta jo runsaammin, mutta lukumäärällisesti silti melko niukasti.

Tässä luvussa käsittelen julkisen harkinnan teemaa kolmen alaluvun kautta. Ensimmäisessä esittelen aineiston käsityksen julkisesta harkinnasta. Toisessa alaluvussa esittelen julkiseen harkintaan liittyvät sovellutukset ja paikat, joita aineistossa ovat erityisesti poliittiset puolueet ja verkkodemokratian sovellutukset. Viimeisessä alaluvussa käsittelen teeman normatiivisia perusteluista aineistossa: miksi julkinen harkinta on arvokasta? Mitä hyötyjä sen kautta saavutetaan?

5.1. Julkisen harkinnan rooli aineistossa

Julkisen harkinnan osalta tutkielman aineisto jakautui selkeästi niihin, joissa teema mainitaan ja niihin, jossa sitä ei lainkaan mainita. Mielenkiintoista on se, että jako noudattaa myös aineiston ajallista jakoa. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmassa julkista harkintaa ei juuri mainita, muutoin kuin hallinnon ja kansalaisten välisen vuorovaikutuksen lisää-

misen kautta, mutta politiikkaohjelman testamentissa demokratiapolitiikan lähtökohdaksi asetetaan suorasanaisesti päätöstä edeltävän julkisen harkinnan edistäminen.

Demokratia sisältää ajatuksen vapaasta, itsenäisestä ja täysivaltaisesta kansalaisesta, joka harkitsee, asettaa tavoitteita ja tekee päätöksiä yhdessä toisten kanssa. Päätöksentekoa edeltävä keskustelu on tärkeässä asemassa. Demokratiapolitiikan tulee kunnioittaa tätä lähtökohtaa. (Demokratia-asiakirja, 1.)

Kansalaisen, virkamieshallinnon ja poliittisen päättäjän osuudet vaihtelevat päätöksenteon prosessin eri vaiheissa. Päätöksentekoa pohjustava keskustelu kuuluu kaikille. (Emt, 5–6.)

Demokratia-asiakirja sisältää selkeästi deliberatiivisesta demokratiasta tutun päätöstä edeltävän avoimen julkisen keskustelun korostuksen. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman ohjelmajohtaja Seppo Niemelä laati asiakirjan oikeusministeriössä alkavan demokratiapoliittisen työn ohjenuoraksi ja politiikkaohjelman henkiseksi testamentiksi. Asiakirja sijoittuu ajallisesti politiikkaohjelman loppuraportin ja periaatepäätöksen väliin. Periaatepäätöksessä julkinen harkinta on tuotu suoraan esiin keskeisenä tavoitteena:

Demokratian toteutumisen keskeinen edellytys on julkinen kansalaiskeskustelu, jossa keskustelijat tuovat esille omia mielipiteitään ja kokemuksiaan ja muodostavat vuorovaikutuksessa toistensa kanssa yhteisiä näkemyksiä. Tavoitteena tulee olla deliberatiivisuuden eli julkisen harkinnan ja puntaroinnin vahvistuminen valmistelussa ja päätöksenteossa. (Periaatepäätös, 9.)

Aineistossa julkisen harkinnan piirteet jäivät kuitenkin melko abstraktille tasolle, ja pelkistyvät päätöstä edeltävän keskustelun mainitsemiseen. Argumentointia ei keskustelun osana juurikaan mainita, joten jää epäselväksi, missä muodossa päätöstä edeltävällä keskustelulla olisi vaikutuksia kollektiivisten päätösten tekemiseen tai poliittisen agendan muodostamiseen. Käsitys julkisesta harkinnasta jää yksiolotteiseksi: mahdollisuus keskusteluun on riittävä askel demokratian kehittämiseksi.

Kansalaisten ja hallinnon välisen vuorovaikutuksen kehittämistoimien tarkastelu kytkee myös ne ainakin epäsuorasti julkisen harkinnan prosessiin. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman osana valtiovarainministeriö julkaisi vuonna 2005 kuulemista koskevan käsikirjan *Kuule kansalaista – valmistele viisaasti! Käsikirja virkamiehille ja viranhaltijoille* (VM 2005). Käsikirjan mukaan ”Kuulemisella tarkoitetaan tiedon keräämistä päätöksenteon tueksi esimerkiksi lausuntokierrosten, kuulemistilaisuuksien tai keskustelufoorumien kautta. Tavoitteena on turvata kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuudet” (emt, 11). Kuuleminen on hallinnon keino kattavan tietopohjan keräämiseen päätöksenteon tueksi.

Julkisen harkinnan tai demokratian kannalta lisääntynyt tietopohja on hyvä asia, joka auttaa hyvien päätösten tekemisessä. Esimerkiksi valtiovarainministeriön käsikirjassa kuuleminen esitetään ainoastaan hallinnon kannalta hyödyllisenä, yksipuolisena tiedonkeruuna. Kuulemistilaisuuksien kautta myös osallistujat saavat lisää tietoa omien päätöstensä tueksi, ja pääsevät tapaamaan muita asiasta kiinnostuneita ja kuulemaan heidän mielipiteitään. Kuulemistilaisuudet itsessään voivat näin toteuttaa julkisen harkinnan logiikkaa, vaikka kollektiivisia päätöksiä kuulemistilaisuuksissa ei päästä säätämään.

2000-luvun alussa alkaneen suomalaisen keskushallinnon uudistamishankkeen ja valtioneuvostossa käyttöön otetun ohjelmajohtamisen mallin osana ministeriöitä on patisteltu erityisten kansalaisjärjestöstrategioiden laatimiseen. Kansalaisjärjestöstrategioiden tarkoituksena on siirtyä yksipuolisesta kuulemisesta kansalaisjärjestöjen kanssa yhteistoimintaan, jonka kautta kansalaisyhteiskunnan näkemykset pääsevät päätöksenteon areenalle, ja hallinto saa tietoa kansalaisjärjestöjen näkemyksistä. Vuonna 2007 hallitus korosti vielä, että kansalaisjärjestöstrategiat tulee pitää ajantasaisina yhteistoiminnassa kansalaisjärjestöjen kanssa (VM 2008).

5.2. Paikat: puolueet, kunnat ja tietoverkko

Julkisen harkinnan teema jää aineistossa hieman abstraktille keskustelun tasolle, mutta julkiselle harkinnalle poliittisen osallistumisen muotona löytyy muutamia sovellutuksia ja areenoita. Suomalaiset kunnat ja poliittiset puolueet ovat aineistossa sellaisia toimijoita, joita kannustetaan kehittämään julkisen harkinnan sovellutuksia päätöksenteon ja osallistumisen tueksi. Tietoverkkojen hyödyntäminen erilaisiin verkkodemokratian sovellutuksiin puolestaan on väline, jota suositellaan kaikille poliittisen toiminnan tasoille, myös kunnille ja poliittisille puolueille.

Verkkodemokratia

Periaatepäätöksessä julkinen harkinta nähdään soveltuvana osana verkkodemokratian teemaa:

Suomessa ei ole nykyaikaista verkkodemokratian infrastruktuuria, joka tarjoaisi kansalaisille, hallinnolle ja päätöksentekijöille välineet ja väylät yhteiselle valmistelulle sekä julkiselle harkinnalle ja keskustelulle (Periaatepäätös, 6).

Periaatepäätöksessä tuodaan esille verkkodemokratian lisääntyvät mahdollisuudet päätöksenteon osana sekä niiden yhteys julkiseen harkintaan. Verkkodemokratian käsitteellä viitataan yleisesti tietoverkkojen hyödyntämiseen esimerkiksi kansalaisten kuulemisessa, keskusteluiden ja vuorovaikutuksen kehittämisessä tai suoraan kansanäänestysten järjestämisessä. Valtioneuvoston periaatepäätöksessä verkkodemokratian tarvetta perustellaan kansalaisten kohonneella koulutustasolla ja internetin mahdollistaman tiedon saavutettavuudella:

Koulutustason nousu yhdessä tietoyhteiskuntakehityksen kanssa on vahvistanut kansalaisten kykyä ja mahdollisuuksia ottaa kantaa päätöksenteon kohteena oleviin asioihin. Kansalaisilla on aikaisempaa paremmat mahdollisuudet saada tietoa itseään kiinnostavista teemoista ja muodostaa niistä mielipiteensä. Toisaalta teknologian kehitys tarjoaa uusia mahdollisuuksia avata päätöksenteko laajemmalle osallistumiselle ja arvioinnille. (Periaatepäätös, 6.)

Periaatepäätöksessä toivottua julkisen hallinnon keskitettyä verkkoinfrastruktuuria on alettu konkreettisesti kehittää oikeusministeriössä vuonna 2011. Uuden *osallistumisympäristöprojektin* tavoitteena on kehittää uusia välineitä kansalaisten, järjestöjen, julkishallinnon ja poliittisten päättäjien vuorovaikutuksen edistämiseen¹. Osallistumisympäristö tarjoaisi julkisen hallinnon eri toimijoille keskitetyn palvelun, jonka kautta kansalaisten kuuleminen voidaan järjestää. Samalla kansalaiset saisivat keskitetyn areenan päätöksenteon valmistelun seurantaan. Tarkoituksena on tiedon lisääminen molemmin puolin ja myös kansalaisjärjestöjen tehokkaampi kuuleminen.

Verkkodemokratia on yksi koko aineiston läpäisevistä teemoista. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman päätavoitteena oli kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien kartoittaminen ja lisääminen, ja uusia osallistumismahdollisuuksia käsittelevissä luvuissa poikkeuksetta ainakin mainitaan tietoverkkojen entistä suurempi hyödyntäminen. Kansalaisyhteiskunta 2006 -toimikunta näkee verkkodemokratian mahdollisuuksia erityisesti hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan rajapinnassa.

Ministeriöt laativat omaa hallinnonalaansa koskevan kansalaisjärjestöstrategian tai päivittävät olemassa olevan. Strategiassa täsmennetään eri tahojen tavoitteet, päätetään yhteistyön muodot ja mahdollistetaan kansalaisjärjestöjen hyvät toimintaedellytykset. Ministeriöiden välistä poikkihallinnollista yhteistyötä kansalaisjärjestöasioissa lisätään, ja kansalaisyhteiskuntapolitiikalle nimetään vastuuministeriö. (Kansalaisyhteiskunta 2006, 15.)

Kansalaisten tiedonsaantia helpotetaan ja vuorovaikutuksellista kuulemistä lisätään kaikilla hallinnon ja päätöksenteon tasoilla, mm. tietotekniikan mahdollisuuksia hyödyntämällä ja kehittämällä valtiollista ja kunnallista palautejärjestelmää (emt, 15).

1 Ks. oikeusministeriön verkkosivu: <http://www.om.fi/Etusivu/Valmisteilla/Osallistumisymparistoprojekti/>

Kansalaisyhteiskunnan toimijoiden ja hallinnon (erityisesti ministeriöiden) välistä vuorovaikutusta halutaan lisätä, jotta kansalaisyhteiskunnan tarpeet, toiveet ja tiedot välittyisivät paremmin valmisteleville ministeriöille. Tavoite liittyy näin päätöstä edeltävän vaikuttamisen mahdollistamiseen: kansalaisyhteiskunta on kansalaisten vapaaehtoiseen toimintaan perustuva piiri, jossa kansalaiset toimivat itselleen tärkeiden asioiden parissa. Kansalaisyhteiskunnan järjestöt keräävät jäsenistönsä mielipiteitä yhteen ja muodostavat tiettyjä yhteisiä tavoitteita. Näiden tavoitteiden huomioon ottaminen kollektiivisten päätösten teossa valtakunnallisella tasolla luo yhden kanavan ”kansan tahdon” huomioon ottamiselle. Ajatusmalli näkyy selvästi juuri Kansalaisyhteiskunta 2006 -toimikunnan loppuraportin kehittämissuhteissa, sekä ministeriöiden kansalaisjärjestöstrategioiden velvoittamisessa. Tietoverkkoa voitaisiin hyödyntää tässä vuorovaikutuksessa helppona ja edullisena välineenä.

Kansalaisyhteiskunta kansalaisten tarpeiden kerääjänä toteuttaa osallistuvien demokratiateorioiden piirissä esitettyä käsitystä kansanvallan legitimitetistä. Esimerkiksi Pateman (1970, 106) korostaa, että demokraattisessa yhteiskunnassa poliittista osallistumista tapahtuu yhteiskunnan kaikilla tasoilla. Demokraattisen yhteiskunnan vaatimuksena on näin demokraattisen hallinnon lisäksi sisäisesti demokraattinen kansalaisyhteiskunta. Kaikilla tasoilla demokraattisesti toimivassa yhteiskunnassa kansalaisilla on useilla tasoilla tasa-arvoiset mahdollisuudet tavoitteidensa ajamiseen. Kollektiivisten päätösten legitimitetti voidaan näin johtaa monelta tasolta: paikallisyhdistyksistä alueellisille ja valtakunnallisille tasoille ja lopulta valtakunnallisiin poliittisiin päätöksiin. Teorettinen ajatusmalli on varmaankin jossain määrin ollut vaikuttamassa aineiston taustalla, koska esimerkiksi periaatepäätöksessä demokratian edistämistä järjestötoimintaa luonnehditaan näin:

Monien järjestöjen keskeinen tehtävä on nimenomaan yhteiskunnallinen vaikuttaminen, jäsenten tarpeiden ja asiantuntemuksen välittäminen valmisteluun ja päätöksentekoon. (Periaatepäätös, 4)

Järjestöjen haasteeksi nousee oman toiminnan ja esimerkiksi jäsendemokratian kehittäminen siten, että järjestöt tulevaisuudessakin voivat tarjota mielekkään vaikuttamisen, osallistumisen ja vuorovaikutuksen areenan kansalaisille (emt, 4).

Vastuu yhteiskunnan kehittämisestä on tietysti hallinnon lisäksi kansalaisyhteiskunnan toimijoilla itsellään.

Verkkodemokratian sovellutukset eivät vielä sinällään automaattisesti edistä julkista harkintaa. Jokaiselta yksilöltä erikseen kerättävä mielipide jostain asiasta on edelleen vain yksittäinen mielipide, kerättiin se sitten tietoverkkojen avulla tai perinteisesti vaaliurnalla. Vasta kun päätöstä edeltävälle julkiselle keskustelulle järjestetään tilaisuuksia ja mahdollisuuksia, voidaan puhua julkisesta harkinnasta. Benjamin Barber (1984, 278) kytkee vahvan demokratian ohjelmassaan myös uusien osallistumiskanavien hyödyntämisen kansalaiskasvatuksen teemaan: ”Without civic education, democratic choice is little more than the expression and aggregation of private prejudices”. Barber viittaa teoksessaan 80-luvun kehittyneisiin telekommunikaatiovälineisiin, mutta sama pätee yhtä lailla verkkodemokratiaan ja kaikkiin uudenlaisiin osallistumiskanaviin. Ilman kasvatuksen ja koulutuksen kautta saatavia perustietoja ja taitoja ei uusista osallistumiskanavista ole suurempaa hyötyä.

Verkkodemokratia on usein halpa ja tehokas keino toteuttaa esimerkiksi päätöstä edeltävä kuuleminen tai laajan osallistujajoukon keskustelu, mutta sen käyttöön päätöksenteon osana liittyy edelleen monia tiedostettuja ongelmia, jotka rajoittavat ja hidastavat sen käyttöön-ottoa. Internet on yleistynyt vauhdilla, mutta se ei edelleenkään tavoite koko väestöä tasapuolisesti. Tilastokeskuksen vuoden 2010 tiedon mukaan 86% 16–74 vuotiaista suomalaista oli käyttänyt internetiä ainakin kerran viimeisen 3 kuukauden aikana (SVT 2010). Demokratiassa inklusiivisuuden vaatimus on vahva, eli kaikilla tulee olla mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa. 14% Kansalaisista on inklusion kannalta aivan liian suuri joukko.

Internetin käyttö vaatii sekä taloudellisia että tiedollisia resursseja, jotka voivat asettaa kansalaiset eriarvoiseen asemaan (esim. Wiklund 2005, 716–718). Tietokoneet ovat suhteellisen kalliita, joten kansalaisia ei voida velvoittaa hankkimaan päätelaitteita vain poliittista osallistumista varten. Julkinen valta voi kompensoida rajoitetta tarjoamalla ilmaisia verkkopäätteitä julkisissa tiloissa, tarjoamalla edullisia vuokrapäätteitä tai esimerkiksi verotukien avulla (emt, 717). Verkkopalvelut eivät voi kuitenkaan yksin korvata perinteistä osallistumista. Verkkopalveluiden käyttö vaatii myös runsaasti tietotaitoa, jota kaikilla kansalaisilla ei ole (emt, 717). Julkinen valta voi tarjota opastusta palveluiden käyttöön tai yleisempiä koulutuksia verkon hallintaan. Verkkodemokratian teema on aineistossa näkyvästi esillä, mutta verkon käytön vaatimat taidot eivät silti ole päässeet osaksi edellisessä luvussa käsiteltyä kansalaiskasvatusta. Kansalaiskasvatukseen tarjoamiin kansalaisen peruskvalifikaatioihin tulisi verkkodemokratian kannalta sisällyttää myös tietokoneisiin ja internetiin tutustumista.

Poliittiset puolueet

Vaikka puolueilla on keskeinen rooli poliittisen päätöksenteon foorumeilla, kansalaisyhteiskunnassa ne toimivat samalla kentällä muiden kansalaisjärjestöjen kanssa. Puolueiden ja kansalaisjärjestöjen välisessä suhteessa on kyse vuorovaikutuksesta, johon sisältyy sekä kilpailua että yhteistyötä. Kansalaisjärjestöt tarjoavat puolueille haasteita esimerkiksi politiikan sisältökysymysten popularisoinnissa sekä toimintatapojen ja verkostojen kehittämisessä. (Kansanvalta 2007, 6.)

Kansalaisyhteiskunnan toimijoista poliittiset puolueet ovat erityisasemassa, koska ne toimivat periaatteessa sekä kansalaisyhteiskunnan vapaaehtoisen toimintalogiikan pohjalta, että suoraan edustukselliseen päätöksentekoon kytkettyinä organisaatioina. Ne muodostavat näin puolivirallisen linkin kansalaisyhteiskunnan ja poliittisen päätöksenteon välillä, joten niiden sisäisellä keskustelulla on oletettavasti erityisen suuri poliittinen painoarvo (Setälä 2009, 108; Teorell 1999, 373). Niiden jäsendemokratian kehittäminen onkin Kansanvalta 2007 -toimikunnan mukaan erityisen tärkeää.

Haasteita sisältyy myös puolueiden sisäiseen keskustelukulttuuriin. Puolueiden välisen kilpailun vuoksi niiden sisällä halutaan usein välttää avoimia kilpailutilanteita. Henkilövalinnoissa kilpailua pidetään yleensä luontevampana kuin asiakysymyksissä tapahtuvaa avointa vastakkainasettelua, näkemysten testaamista ja kilpailuasetelmien realisoitumista. Poliitiikan mediasidonnaisuus ja puolueiden johtajakeskeisyys on vahvistanut tätä suuntausta. (Kansanvalta 2007, 8.)

Kaikilta tasoiltaan demokraattisen yhteiskunnan kannalta puolueiden sisäisen keskustelukulttuurin ongelmat ovat vakavia: ilman avointa keskustelua agendan määrittely jää puolue-eliitin hallintaan. Deliberatiivisen demokratian kannalta puolueiden sisäisissä keskusteluissa ei voitaisi puhua avoimesta julkisesta harkinnasta. Puolueiden ongelmana deliberatiivisen demokratian kannalta pidetään niiden hierarkkista luonnetta (Elstub 2006, 312). Kansalaisten puolueille antama tuki perustuu vaalien välityksellä kerättyyn mandaattiin, eikä itse deliberatiiviseen keskusteluun. Kansalaiset siis antavat äänensä ennakolta muodostettujen preferenssien pohjalta, eikä deliberatiivisen demokratian ihanne tältä osin toteudu (emt, 312). Puolueiden toimintaa parlamenteissa voidaan puolestaan pitää deliberatiivisena toimintana, jossa ryhmittymät ajavat omia tavoitteitaan ja muodostavat poliittisia kompromisseja erityisesti keskustelun perusteella (Setälä 2009, 107–112).

Puolueiden sisäisen keskustelun lisäksi puolueilla on merkittävä rooli myös kokoyhteiskunnallisen agendan määrittelyssä. Puolueet voivat nostaa uusia ongelmia yleiseen keskusteluun, mutta ne tarjoavat erityisesti valmiiksi jäseneltyjä ratkaisuja jo tunnistettuihin ongelmiin. Näin ne yhdessä suurelta osin luovat sen ratkaisuvaihtoehtojen joukon, josta

äänestäjät valitsevat mieluisensa. (Teorell 1999, 374.) Eri puolueet tarjoavat valmiita viiteryhmiä, joista lähestyä erilaisia ongelmakokonaisuuksia, joten niiden esittämät yksittäiset ratkaisut on helpompi ymmärtää osana tiettyä ajatusmaailmaa. Äänestäjät tuntevat eri puolueiden lähtökohtia ja osaavat näin suhteuttaa esitetyt ratkaisut osaksi tiettyä näkemystä yhteiskunnasta. Puolueet edistävät julkista keskustelua juuri jäsentämisen kautta. Mikäli puolueet ottaisivat myös sisäisessä päätöksenteossaan huomioon deliberatiivisen demokratian mallin, ne tarjoaisivat erinomaisen välineen deliberatiivisen päätöksenteon edistämiseen. Ne voisivat tarjota sisäisen deliberatiivisen prosessin läpikäyneitä ratkaisuvaihtoehtoja, jäsennellyssä muodossa, tiettyihin ongelmiin. Tällöin puolueen ja kansalaisten välinen yhteys olisi erittäin vahva ja se välittyisi konkreettisiin kollektiivisiin päätöksiin. (Teorell 1999, 374–375.)

Aineistossa puolueille ehdotetaan julkisen keskustelun lisäämistä erilaisten tilaisuuksien ja verkkodemokratian avulla:

Laajojen jäsen- ja kannattajajoukkojen vaikutuskanavaksi ja kohtaamispaikaksi puolueet voisivat järjestää nykyistä enemmänkin avoimia kansalaisfoorumeita, jotka vahvistaisivat myös kansalaisten ja ammattipoliitikkojen välistä suoraa vuorovaikutusta (Kansanvalta 2007, 9).

Puolueet ovat osittain havahtuneet kansalaisten internet- ja sähköpostiyhteyksien hyödyntämiseen. Reaaliaikaisuutta, vuorovaikutteisuutta ja kattavuutta on kuitenkin mahdollista parantaa edelleen. Kehittämisen lähtökohtana tulisi olla paitsi palaute- ja tiedonhankintakanavien myös aktiivisten vaikuttamiskanavien rakentaminen (esim. verkkoäänestykset ja mielipidetiedustelut). (Emt, 9.)

Avoimet kansalaisfoorumit edistäisivät julkista keskustelua ja kansalaisten ja poliitikkojen välistä vuorovaikutusta. Foorumeista olisi mahdollista myös muodostaa deliberatiivisia päätöksentekoaarenoita esimerkiksi puolueiden sisäiseen agendan muodostukseen, mutta niin pitkälle ei aineistossa mennä. Kansalaisfoorumit liitetään aineistossa myös verkkodemokratian teemaan, puolueet voisivat järjestää avoimia foorumeita etäosallistumisen mahdollistavina verkkotapahtumina.

Kansanvalta 2007 -toimikunta tuo esiin myös poliittisten puolueiden ja muiden kansalaisjärjestöjen suhteen kehittämisen

puolueiden tulisi kehittää sekä kansalaisten että kansalaisjärjestöjen kuulemista, myös niin että näillä on mahdollisuus tehdä aloitteita (Kansanvalta 2007, 78).

Edellä käsitelty kansalaisten ja hallinnon välisen vuorovaikutuksen kehittäminen säteilee myös poliittisille puolueille, jotka toimivat kahden sfäärin rajapinnalla. Muiden kansalaisjärjestöjen lausuntojen ja aloitteiden kuuleminen ja huomioon ottaminen tekisi puolueista uudella tavalla ja entistäkin selvemmin linkin kansalaisyhteiskunnan ja institutionaalisen päätöksenteon välille. Puolueet voisivat siis oman asemansa kautta nostaa valitsemiaan muiden kansalaisjärjestöjen näkökulmia esiin. Tätähän puolueet tekevät varmaankin jo nyt, mutta Kansanvalta 2007 -toimikunnan näkökulmasta, edustuksellisen järjestelmän kehittämisen kannalta, välittäjäfunktion voimistaminen olisi tärkeää.

Kunnat

Periaatepäätöksessä uusien osallistumiskanavien kohdalla kannustetaan erityisesti kuntia uusien kanavien kehittämiseen.

Kannustetaan kuntia kehittämään alueellista, kunnan- tai kaupunginosien puitteissa tapahtuvaa osallistumista sekä rohkaistaan niitä vuorovaikutukseen kuntalaisten kanssa. Rohkaistaan kuntia ottamaan käyttöön eri sektoreilla, myös talouteen liittyen, uusia sähköisiä osallistumis-, palaute- ja vuorovaikutuskanavia sekä järjestämään mielipidetiedusteluja. (Periaatepäätös, 7.)

Kuntien alueelliset osallistumiskanavat vahvistavat kuntalaisten mahdollisuuksia omaan välittömään elinympäristöön vaikuttamiseen ja voivat aktivoida myös muun tyyppiseen osallistumiseen. Periaatepäätös on joka tapauksessa nimensä mukaisesti vain periaatepäätös, eikä ehdotettujen toimintamuotojen todellisia vaikutuksia voida sinänsä arvioida. Julkisen harkinnan tavoitteiden kannalta kuntalaisten alueelliset työryhmät ovat yksi taso kollektiivisten päätösten muotoutumisen prosessissa, mikäli niille annetaan todellista toimivaltaa ja niiden sisäiset keskustelut järjestetään avoimuuden ja tasa-arvoisuuden periaatteita kunnioittaen.

Kunnille asetetaan myös paineita verkkodemokratian työkalujen käyttöönotosta:

Selvitetään, millä tavoin verkon kautta tapahtuvaa sähköistä etä-äänestämistä voidaan luontevimmin kokeilla esimerkiksi kunnallisen kansanäänestyksen yhteydessä tai erillisenä hankkeena. Kuntia kannustetaan toteuttamaan kyselyitä verkon välityksellä sekä arvioimaan mahdollisuuksia verkon hyödyntämiseen kansanäänestyksessä. Valmistellaan verkkoäänestyksen menettelytavat ja toteutus yhteistyössä kuntien kanssa. (Periaatepäätös, 3.)

Syynä kuntien kannustamiseen on ehkäpä se, että kunnat voisivat toteuttaa hankkeita kevyemmin kuin valtionhallinto. Yksittäisen kunnan jäsenistölle suunnattu äänestysmah-

dollisuus on todennäköisesti teknisesti helpommin ja kevyemmin toteutettavissa, kuin kansallisen tason äänestykset. Kokeiluista saataisiin oppia mahdollisesti myöhemmin kansallisiin äänestyksiin. Toisaalta kunnilla on useita sellaisia selkeästi rajattavia asioita, joista mielipidetiedustelujen järjestäminen on helppoa, ja jotka myös innostaisivat kuntalaisia osallistumaan. Esimerkkinä voidaan mainita Tampereen kaupungin alkuvuodesta 2011 järjestämä sähköinen kysely mahdollisen raitiotien reittivaihtoehtoista.

Hans Wiklund (2005) on tutkinut Ruotsin kuntien tarjoamia verkkopalveluita ja analysoinut niiden demokratiavaikutuksia habermasilaisen deliberatiivisen demokratian näkökulmasta. Wiklundin mukaan silloin käytössä olleet palvelut tarjosivat vain marginaalisia täydennyksiä perinteiseen päätöksentekoon, mutta verkkopalvelut sinänsä ovat potentiaalisesti hyödyllisiä deliberatiivisen demokratian kannalta. Wiklund esittää, että suurin deliberatiivinen arvo on sellaisilla verkko vaikuttamisen välineillä, jotka mahdollistavat kahden suuntaisen kommunikation kansalaisten ja päättäjien välillä (Wiklund 2005, 718). Kahden suuntaisen kommunikatio on ainoa keino toteuttaa deliberatiivisen demokratian vastavuoroisuus ja mahdollistaa mielipiteiden muuttuminen prosessin kuluessa. Ilman keskustelua syntyneiden ennakkokäsitysten huutelu verkon keskustelupalstoilla ei täytä deliberaation tunnusmerkkejä, mutta Wiklundin mukaan kunnat voivat omalla toiminnallaan vaikuttaa keskustelun laatuun. Keskustelualueiden eettisten sääntöjen kautta voidaan ohjata keskustelijoita avoimempaan ja toisia huomioon ottavampaan käytökseen. Sääntöjä pitää myös valvoa, joten keskustelualueiden moderaattorit eli valvojat voivat omalla toiminnallaan parantaa keskustelun laatua. (Emt, 718–719.)

Periaatepäätöksen tapa korostaa sähköisen etä-äänestyksen ja kuntalaiskyselyiden roolia ei välttämättä toteuta deliberatiivisen demokratian vaatimuksia, koska kyselyt eivät mahdollista vapaata keskustelua ja mielipiteiden vaihtoa. Verkkopalveluiden arvona voidaan kuitenkin pitää myös informaation tarjoamista, joka edistää kansalaiskeskustelun käymistä myös muilla areenoilla.

5.3. Julkisen harkinnan hyöty

Julkisen harkinnan hyötyä eli sen normatiivisia perusteluja ei aineistossa juuri käsitellä. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman jälkeen julkisen harkinnan tarpeellisuus nähdään kyllä vahvana demokratia-asiakirjassa ja periaatepäätöksessä:

Demokratian toteutumisen keskeinen edellytys on julkinen kansalaiskeskustelu, jossa keskustelijat tuovat esille omia mielipiteitään ja kokemuksiaan ja muodostavat vuorovaikutuksessa toistensa kanssa yhteisiä näkemyksiä (Periaatepäätös, 9).

Kansalaisen, virkamieshallinnon ja poliittisen päättäjän osuudet vaihtelevat päätöksenteon prosessin eri vaiheissa. Päätöksentekoa pohjustava keskustelu kuuluu kaikille. (Demokratia-asiakirja, 5.)

Päätöstä edeltävä keskustelu esitetään demokratian keskeisenä edellytyksenä ja yhtenä ennakkoehtona. Aineiston lähtökohtana on julkilausutusti autonominen kansalainen, jolla on poliittiseen päätöksentekoon tarvittavat tiedot ja taidot. Julkisen vallan tehtäväksi ja koko demokratiapoliittisen työn tavoitteeksi on asetettu osallistumismahdollisuuksien lisääminen, jotta autonominen ja kykenevä kansalainen voisi todellisuudessa vaikuttaa entistä enemmän elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman aikana havaittiin vakavia puutteita kansalaisten ja hallinnon välisessä vuorovaikutuksessa, ja näiden puutteiden havaitsemisen kautta politiikkaohjelman jälkeisiin asiakirjoihin nousi päätöstä edeltävän keskustelun merkitys demokratian toimivuudelle. Kehitys kulku näkyy aineistossa selkeästi. Päätöstä edeltävän keskustelun sisältöä ei kuitenkaan tarkemmin eritellä tai määritellä, joten myös sen suoranaiset vaikutukset ja hyödyt jäävät aineistossa rivien väliin.

Päätöstä edeltävän keskustelun tai julkisen harkinnan kautta saavutettava arvo aineistossa kietoutuu nähdäkseni vahvasti edellisessä luvussa käsiteltyyn kansalaiskasvatuksen teemaan:

Kansalaisten tulee voida osallistua eri tavoin erilaiseen toimintaan ja päätöksentekoon. Päätöksenteon osallisuus mahdollistetaan prosessin eri vaiheissa niin, että kansalaisten käytössä on riittävästi tietoa, että tavoitteiden asettaminen perustuu avoimeen keskusteluun, että kansalaiset voivat antaa kokemuksensa asioiden valmisteluun, että päätösvaihtoehtoja voidaan keskustella ja että toimeenpanoon voidaan aktiivisesti vaikuttaa. Päätöksentekoprosesseihin tulee saada syntymään aito vuorovaikutus kansalaisten ja valmistelijoiden/päättäjien välillä. Kansalaisten kokiessa, että heillä on todellinen mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa, he ovat motivoituneita muodostamaan mielipiteitä, ottamaan kantaa ja äänestämään. Vain aidon, todellisen osallistumisen ja vaikuttamisen kautta syntyy osallisuus, ihmisten tunne ja kokemus siitä, että he ovat yhteiskunnan täysivaltaisia jäseniä ja että heidän mielipidettään halutaan kuulla ja sitä arvostetaan. (Kansalaisyhteiskunta 2006, 15.)

Päätöstä edeltävä keskustelu on yksi poliittinen areena, jolla poliittista osallistumista voitaisiin lisätä. Osallistuminen puolestaan vahvistaa kansalaisten tunnetta omista vaikutusmahdollisuuksistaan ja aktivoi heitä osallistumaan myös muilla areenoilla. Julkisen harkinnan lisäämisellä on näin kansalaiskasvatuksen kaltainen poliittisen aktivoinnin välineen rooli.

Samalla se kytkeytyy kansalaiskasvatuksen elinikäisen oppimisen prosessiin yhtenä osatekijänä.

Deliberatiivisessa demokratiateoriassa julkisen harkinnan keskeinen normatiivinen perustelu on sen kyky tehokkaasti oikeuttaa kollektiiviset päätökset. Avoimessa keskustelussa esitetyt argumentit muokkaavat osallistujien ennakkokäsityksiä, lähentävät vastakkaisia näkemyksiä ja vaikka konsensusta ei aina saavutettaisikaan osallistujien välille muodostuu vastavuoroinen kunnioitus. Osanottajat oppivat keskustelun kautta hyväksymään myös omille näkemyksilleen vastakkaisten käsitysten olemassaolon ja tunnustamaan myös näiden näkemysten esittäjien oikeudet osallistumiseen. Tällaista legitimitietin määrittelyä ei julkisen harkinnan analyysiluokan kohdalla aineistosta löytynyt.

Legitimitietin perustelun kannalta aineistosta puuttuu myös poliittisen agendan määrittely. Kansanvalta 2007 -toimikunnan raportissa pohditaan lyhyesti kansalaisaloitteen mahdollisuuksia edustuksellisen demokratian täydentäjänä:

Kansalaisaloitteen tärkeimpänä perusteena toimikunnassa pidettiin kansalaisten suoraa vaikutusmahdollisuutta poliittiseen agendaan. Siihen liittyvänä vaarana nähtiin politiikan kehittyminen aktiivisten vähemmistöjen foorumiksi, ilman sitä kokonaiskuvaa ja –vastuuta, joka edustuksellisilla elimillä yleensä on. Tämän vuoksi kansalaisaloitteen käynnistämisen katsottiin vaativan riittävää määrää kansalaisia, esim. 5 tai 10 % äänioikeutetuista. (Kansanvalta 2007, 77.)

Julkisen harkinnan yhteydessä tai muualla aineistosta agendan määrittelyä ei mainita. Demokratiateorioissa sillä on kuitenkin keskeinen rooli. Habermas (1996, 359) korostaa julkisen tilan problematisoivaa luonnetta, sen kautta kansalaiset nostavat politiikan esityslistalle uusia ongelmia, joihin kollektiiviset päätökset pyrkivät vastaamaan. Myös Barber (1984, 180–182) korostaa julkisen harkinnan agendan muodostavaa roolia: legitimitiettiä ei voi syntyä, ellei jatkuvalla keskustelulla ole valtaa myös päättää käsiteltävistä asioista.

Habermas ja Barber itse asiassa perustavat julkisen harkinnan kautta saavutettavan legitimitietin juuri jatkuvalla keskustelulle. Julkinen harkinta on jatkuva prosessi, jossa välillä syntyy päätöksiä, mutta joka voi avata päätökset uudelle käsittelylle myöhemmin tulevaisuudessa. Tämä on deliberatiivisen demokratian *dynaaminen ulottuvuus* (Gutmann & Thompson 2004, 6–7), joka perustuu juuri agendan määrittelyn mahdollisuudelle. Jatkuva keskustelu legitimitietin lähteenä tekeekin erityisesti Barberin ja Habermasin teorioista *radikaali demokraattisia* (Hoffrén 1998).

Aineistossa kansalaisaloitteen lisäksi agendan määrittelyvaltaa nähdään yhteiskunnallisesti suuntautuneiden kansalaisjärjestöjen yhteydessä, jotka voivat nostaa ongelmia ainakin päättäjien tietoisuuteen. Tällöinkään varsinaisesta agendan määrittelystä ei puhuta. Esimerkiksi kansalaisten kuulemiseen opastavan valtiovarainministeriön käsikirjan mukaan kuulemisen tavoitteena on ”saada hallinnon käyttöön asiantuntija- ja kokemustietoa. Valmistelun ja päätöksenteon onnistuminen edellyttää, että mahdollisimman monet erilaiset perustellut yhteiskunnalliset mielipiteet ja näkemykset tulevat esille ja arvioitaviksi” (VM 2005, 11). Kuuleminen mahdollistaa näkemysten esittämisen, mutta niihin tarttuminen jää puhtaasti hallinnon arvioitavaksi. Kuuleminen lähtökohtaisesti liittyy jo valmisteilla olevien päätösten käsittelyyn, eikä siksi mahdollista kokonaan uusien sosiaalisten ongelmien tai tavoitteiden esiin tuontia.

Ministeriöiden kansalaisjärjestöstrategioiden kohdalla osallisuuden hyötyinä nähdään se, että sen avulla pystytään ”saamaan laajemmin tietoa ja paremmin ennakoimaan yhteiskunnan tulevia haasteita” (VM 2008, 15). Kuulemisen kautta agendalle voidaan epäsuorasti nostaa asioita, joihin mahdollisesti tulevaisuudessa tartutaan myös poliittisessa päätöksenteossa. Kansalaisjärjestöjen roolia käsitellen vielä tarkemmin seuraavassa, sosiaalista pääomaa käsittelevässä, luvussa.

6. Sosiaalinen pääoma

Sosiaalisen pääoman käsite on näkyvästi esillä lähes koko aineistossa, mutta sitä ei sisällöllisesti lainkaan määritellä. Tutkielman aineistosta kansanvalta 2007 -toimikunnan raportti on ainoa asiakirja, jossa sosiaalista pääomaa ei käsitellä lainkaan. Kaikissa muissa teema on mukana ja erityisen vahvasti se on esillä Kansalaisyhteiskunta 2006 -toimikunnan raportissa. Sosiaalinen pääoma onkin aineistossa jotain positiivista, joka muodostuu erityisesti kansalaisyhteiskunnan areenalla.

Käsittelen ensimmäisessä alaluvussa hyvin lyhyesti sosiaalisen pääoman käsitteen taustaa. Sosiaalinen pääoma on ollut yksi viime vuosien suosituimmista yhteiskuntatutkimuksen teemoista, eikä sen laajamittainen esittely tässä yhteydessä ole tarpeellista. Sen sijaan keskityn aineiston itseymmärrykseen käsitteen sisällöstä. Toisessa alaluvussa esittelen kansalaisyhteiskunnan roolin sosiaalisen pääoman syntyapaikkana. Kansalaisyhteiskunnan korostuksen johdosta erittelen myös aineiston käsitystä kansalaisyhteiskunnan sisällöstä ja roolista yhteiskuntajärjestyksessä. Viimeisessä alaluvussa pohdin sosiaalisen pääoman kautta saavutettavia hyötyjä.

6.1. Käsitteen taustaa

Sosiaalisen pääoman käsitettä on viime vuosina tarkasteltu monissa yhteiskuntatieteellisissä tutkimuksissa ja käsite on noussut myös yhteiskunnalliseen ja poliittiseen keskusteluun. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman osana suomalaiset politiikantutkijat toimitivat *Suomen demokratiaindikaattorit* -teoksen, joka edustaa osaltaan politiikkaohjelman teoreettisia lähtökohtia. Teoksessa politiikantutkijat Kimmo Grönlund ja Maija Setälä jakavat sosiaalisen pääoman toisaalta yhteiskunnan ja toisaalta yksilöiden ominaisuudeksi Robert Putnamia ja Pierre Bourdieuta mukailleen (Grönlund & Setälä 2006, 154; vertailusta ks. Siisiäinen 2003).

Pierre Bourdieu on esittänyt, että sosiaalinen pääoma on yksilöiden hallinnassa oleva ominaisuus, käytännössä sosiaalisten verkostojen muodossa. Yhteiskunnallisten eliittien saavuttama valta-asema voidaan perustella heidän pääomillaan, joihin luetaan myös heidän

sosiaalisen verkostonsa, eli sosiaalinen pääoma. (Grönlund & Setälä 2006, 154.) Sosiaalinen pääoma ei tältä katsantokannalta ole yhteiskuntaa eheyttävä vaan pirstaloiva vaikutus.

Robert Putnam on puolestaan määritellyt sosiaalisen pääoman yksilöiden välisen vuorovaikutuksen ominaisuudeksi, jolloin se sijoittuu enemmän yhteiskunnan kuin yksilöiden ominaisuudeksi. Tämä näkökulma on selkeästi se, joka aineistossa on omaksuttu. Sosiaalinen pääoma vuorovaikutuksen ominaisuutena sisältää ajatuksen vuorovaikutuksen kautta syntyvistä yhteistyön normeista, jotka tuottavat yksilöiden välistä luottamusta. Etenkin horisontaaliset yhteistyöverkostot tuottavat tiettyjä yhteistoiminnan malleja ja normeja, joiden mukaan niiden sisällä toimitaan. Kun kaikki yhteistyöverkoston jäsenet jakavat samat normit ja luottavat siihen, että myös muut noudattavat niitä, syntyy yhteiskunnallista luottamusta. Luottamus puolestaan edistää vapaaehtoista yhteistyötä. (Emt, 154–155.) Luottamusta syntyy sekä kanssaihmissä kohtaan, että yhteiskunnallisia instituutioita kohtaan (Ilmonen 2007).

Sosiaalinen pääoma putnamilaisittain ymmärrettynä toistaa deliberatiivisen demokratian teorioista tuttua vastavuoroisuuden periaatetta. Toimimalla yhdessä syntyy luottamusta, joka kannustaa edelleen toimimaan yhdessä. Sosiaalinen pääoma liittyy näin olennaisesti kansalaisjärjestöihin ja järjestödemokratiaan. Sosiaalisen pääoman ja luottamuksen on oletettu myös aktivoivan kansalaisia poliittiseen toimintaan, mutta väitettä on myös empiiristen tutkimusten kautta kritisoitu.

6.2. Sosiaalisen pääoman muodostuminen: kansalaisyhteiskunta ja yhteiskunnalliset instituutiot

Kansalaisyhteiskunta rakentuu ihmisten omaehtoisuuden, aktiivisuuden, vapaaehtoisuuden ja yhteisöllisyyden varaan. Kansalaisyhteiskunta vahvistaa aktiivista kansalaisuutta, lisää sosiaalista pääomaa ja synnyttää yhteisöllisyyttä, jotka ovat tärkeitä edellytyksiä ihmisille, sosiaaliselle ja taloudelliselle hyvinvoinnille sekä demokraattiselle yhteiskuntajärjestelmälle. (Kansalaisyhteiskunta 2006, 13.)

Aineistossa sosiaalisen pääoman syntypaikkana pidetään selkeästi yksilöiden ja järjestöjen vapaaehtoisuuteen perustuvaa toimintaa kansalaisyhteiskunnan kentällä. Kansalaisyh-

teiskunnan rooli kuvataan Kansalaisyhteiskunta 2006 -toimikunnan raportissa selkeänä vastakohtana julkiselle vallalle:

Julkisen sektorin olemukseen kuuluvat lisäksi vertikaalisuus, hierarkia ja byrokratia. Julkinen vallankäyttö on kansalaisten yläpuolella. Julkista valtaa käytetään säädelyjen muotojen ja menettelytapojen kautta, jotka tuovat toimintaan mukaan muodollisuutta ja hierarkiaa, mutta takaavat myös toiminnan luotettavuuden ja universaalisuuden. (Kansalaisyhteiskunta 2006, 23.)

Kansalaisyhteiskuntaa luonnehtivat kansalaisten omaehtoisuus ja aktiivisuus, jäsenyys ja toimijuus, yleishyödyllisyys ja autonomisuus, vapaaehtoisuus ja valinnaisuus, maallikkous ja ammattilaisuus, joustavuus ja riippumattomuus, yhteisöllisyys ja lokaalisuus sekä eettisyys ja solidaarisuus. (Emt.)

Kansalaisyhteiskunta on demokratian sosiaalinen pohja (Demokratia-asiakirja, 5).

Kansalaisyhteiskunta toimii sisäisesti eri logiikalla kuin julkinen tai yksityinen sektori, koska se perustuu vapaiden ja autonomisten ihmisten omien kiinnostusten mukaisille valinnoille ja toiminnalle. Kansalaisyhteiskunta muodostaa vapauden piirin julkista valtaa vastaan. Vaikka monet kansalaisyhteiskunnan tutkimukset ja tutkijat korostavat juuri tällaista kansalaisyhteiskunnan ja valtion vastakkainasettelua, se ei ole koko totuus. Kansalaisyhteiskunnalla on tärkeä kriittinen rooli valtion rinnalla, samassa yhteiskunnassa (Dryzek 2000, 81). Aktiivinen kansalaisyhteiskunta pakottaa valtiokoneiston arvioimaan vallankäyttöään ja estää näin oligarkisoitumista eli harvainvaltaistumista (esim. Zintl 2003). Kriittisen roolinsa säilyttämiseksi kansalaisyhteiskunnan täytyy toimia aktiivisesti ja elinvoimaisesti, sekä autonomisesti. Valtiokoneisto kuitenkin samalla turvaa kansalaisyhteiskunnan autonomian toimintavapauden tehokkaan oikeusjärjestelmän avulla. Aineistossa korostetaan julkisen vallan mahdollisuuksia kansalaisyhteiskunnan elinvoimaisuuden tukemiseksi.

Julkinen sektori tukee parhaiten kansalaistoiminnan tavoitteita ja toiminnallisia mahdollisuuksia luomalla edellytyksiä autonomiselle kansalaistoiminnalle, luottamalla sen omaehtoisuuteen ja turvaamalla sen julkinen rahoituspohja (Kansalaisyhteiskunta 2006, 14).

Kansalaisyhteiskunnan elinvoimaisuuden turvaaminen on keskeistä modernin demokratian legitimitietin perustelemiseksi. Se on oleellinen vaatimus lähes kaikissa moderneissa demokratiateorioissa, mukaan lukien kaikki tutkielman teoreettisessa viitekehyksissä esiteltyt: Habermasin diskurssietiikkaan pohjaavissa deliberatiivisissa suuntauksissa, Patemanin tai Barberin osallistuvissa teorioissa sekä Kaarlo Tuorin demokraattisen oikeusvaltion teoriassa. Suomalaisen demokration politiikan pyrkiessä laajentamaan legitimitettiin käsitystä pelkkien äänestysprosenttien ulkopuolelle, on kansalaisyhteiskunnan kehittämisen

painotus oleellinen osa legitimiteetin perustelua. Aineistossa legitimiteetin laajempaa määrittelyä ei suorasanaisesti tehdä, mutta kansalaisyhteiskunnan korostunut rooli kertoo sen mahdollisesta taustavaikuttamisesta.

Erityisesti kansalaisyhteiskunnan taloudelliseen tukemiseen liittyy kuitenkin aina riski autonomisuuden heikkenemisestä, joka tuodaan myös näkyvästi esille aineistossa:

Keskeiseksi kehittämiskohteeksi nousee kysymys hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan kumppanuusmalleista, joissa yhteistyö hyödyttää sekä hallintoa että kansalaisyhteiskuntaa. Kumppanuus nousee kehittämishaasteeksi yhtä lailla palvelutuotannossa kuin esimerkiksi demokraattisen osallistumisen edistämiseksi. Samalla kun kumppanuudella haetaan molemminpuolista etua, on myös huomattava, että kumppanuutta kehitettäessä on kansalaisyhteiskunnan itsenäisyys säilytettävä. Esimerkiksi järjestöjen avustustoiminnassa lähtökohtana on perusteltua pitää yleisavustuksia, joita voidaan täydentää hankkeja projektivavustuksin. Mitä pidemmälle kansalaisyhteiskunnan toiminta perustuu yhteistyö- ja hankintasopimuksiin, sen enemmän hallinto rahoituspäätöksillään ohjaa kansalaisyhteiskunnan toimintaa. (Periaatepäätös, 5.)

Sosiaalisen pääoman synty perustuu aineistossa kansalaisten ja järjestöjen yhteistoimintaa kansalaisyhteiskunnan toiminnoissa. Kansalaisyhteiskunta järjestöineen tarjoaa rajattomasti erilaisia mahdollisuuksia ihmisten väliselle vuorovaikutukselle, sosiaalisten suhteiden syntymiselle, ylläpitämiselle ja kehittämiselle. Putnamilaisen sosiaalisen pääoman käsityksen mukaisesti yhteistoiminnassa opitaan luottamaan kanssaihmiin ja toimimaan myös erilaisten ihmisten kanssa.

Sosiaalista pääomaa mitataan ohjelman kannalta tärkeiden sosiaalisen osallistumisen, yhteiskunnallisen vaikuttamisen ja näistä syntyvän luottamuksen tunnusluvuilla (Demokratia-asiakirja, 2).

Yhdessä toimimisen kautta syntyy myös me-henkeä ja tunteita yhteisöistä, joihin samais-
tua. Elävät yhteisöt ja yhteisöllisyys ovat aineistossa myös sosiaalisen pääoman muotoja.

Kohtaamiset ja niiden kautta syntyvä tunne kuulumisesta johonkin ryhmään, osallistumisen tuomat mahdollisuudet toteuttaa itseään sekä mahdollisuus vaikuttaa omaan elämänsä luovat sosiaalista pääomaa ja yhteiskunnallista hyvinvointia (Kansalaisyhteiskunta 2006, 34).

Sosiaalinen pääoma liittyy deliberatiivisen demokratiateorian yhteydessä esittelemääni vastavuoroisuuden periaatteeseen. Yhteistoiminnassa kohdataan erilaisia ihmisiä, joita kuitenkin opitaan arvostamaan tasa-arvoisina kansalaisina, ja tästä on teoriassa johdettu myös kollektiivisten päätösten legitimiteetti. Aineistossa kansalaisyhteiskunnan rooli on ymmärretty juuri tässä mielessä, ja tätä prosessia kuvataan sosiaalisen pääoman käsitteellä. Kansalaisyhteiskunnan roolinhan voisi ymmärtää myös toisin: siellä jo lähtökohtai-

sesti samanmieliset kansalaiset liittoutuvat ja blokkiutuvat toisiaan vastaan ja synnyttävät näin jännitteitä yhteiskuntaan. Näin ei kuitenkaan aineistossa ole.

Sosiaalinen pääoma muodostuu aineiston mukaan yksilöiden vuorovaikutuksen tuloksena. Aineistossa kuitenkin kansalaisyhteiskunnan järjestöjen merkitystä vuorovaikutuksen mahdollistajana korostetaan erittäin vahvasti.

Yhdistyksillä on suomalaisessa kansalaisyhteiskunnassa ja sitä kautta suomalaisessa yhteiskunnassa erittäin suuri merkitys, mahdollisesti jopa suurempi kuin missään muualla, sillä suomalaisten sosiaalista pääomaa ja luottamusta rakentavat yhteydet ja verkostot ovat rakentuneet nimenomaan yhdistystoiminnan kautta (Periaatepäätös, 4).

Yhdistyskenttä on Suomessa jakautunut tai jakautumassa elinvoimaiseen ja hiipuvaan. Elinvoimaisia ovat etenkin erilaiset harrastus- ja kulttuurijärjestöt. Sen sijaan puolueet ja yhdistykset, joilla on jokin yhteiskunnallinen päämäärä, kantavat yleisesti huolta etenkin nuorten heikentyvästä kiinnostuksesta yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen. (Emt, 2.)

Periaatepäätöksessä suomalaisille yhdistyksille asetetaan suuri rooli yhteiskunnallisen luottamuksen rakentajana. Tästä näkökulmasta käsin suomalaisen demokratian kriisin huolestuttavimpana puolena ei ole ainoastaan äänestysaktiivisuuden laskeminen vaan myös yhteiskunnallisen järjestötoiminnan heikkeneminen. Kansalaisjärjestöjen asema on koko aineistossa niin voimakkaasti korostunut, että suomalainen demokratiapolitiikka voidaan nähdä selvänä kytköksenä järjestödemokraattiseen keskusteluun (associational democracy). Aktiivisen ja toimivan järjestökentän korostaminen demokraattisen järjestelmän edellytyksenä kertoo legitimitetin johtamisesta osallistuvan demokratiateorian tavoin sekä sosiaalisen pääoman käsittämisestä puhtaasti positiivisena asiana.

Sosiaalisen pääoman tutkijat ovat Robert D. Putnamin ja Alexis de Tocquevillen innoittamina lähteneet oletuksesta, että erilaiset kansalaisjärjestöt ovat demokratian elinehto. Tuoreemmissa sosiaalisen pääoman tutkimuksissa esimerkiksi Sigrid Roßteutscher (toim, 2005) on tuonut empiiristen tutkimusten kautta esiin sen, että pelkkä järjestöjen määrä ei automaattisesti tuota sosiaalista pääomaa, tai ainakaan yhteiskunnallisesti arvokasta sosiaalista pääomaa. Tärkeämpää on järjestöjen monipuolisuus ja laatu sekä oikeanlainen poliittinen kulttuuri, jossa järjestöt toimivat (emt, myös Maloney & Roßteutscher toim, 2007). Kaj Ilmonen on tutkinut suomalaista järjestökenttää vuosituhannen alussa, ja tullut siihen tulokseen, että periaatepäätöksen esittämä huoli yhteiskunnallisesti suuntautuneiden järjestöjen hiipumisesta ei aiheuta Suomessa välitöntä vaaraa sosiaalisen pääoman kannalta. Ilmosen tutkimusten mukaan uudentyyppiset kansalaisjärjestöt houkuttavat

aiempaa nuorempia osallistujia ja tuottavat yleistä luottamusta vanhoja järjestöjä tehokkaammin (Ilmonen 2007).

Teoreettiselta kannalta suomalainen järjestelmä on perustunut osallistuvan demokratian ihannetta mukaillen kytkemällä vapaan järjestösektorin poliittisen tahdonmuodostuksen prosessiin. Aineiston perusteella tämä on ainakin ollut tavoitteena, tai se on haluttu näyttää sellaisena:

Osallistuvassa demokratiassa äänestäminen on vain yksi, joskin tärkeä, kansanvallan toteutumisen muoto. Kansalaiset osallistuvat ja vaikuttavat myös vaalien välisenä aikana sekä suoraan yksilötasolla että toimimalla erilaisissa yhdistyksissä, etujärjestöissä ja kansalaisverkostoissa. – – Suomalaisen kansalaisyhteiskunnan ytimen muodostavat järjestöt, joissa suomalaiset ovat perinteisesti rakentaneet omaa ja yhteistä hyvinvointia sekä kehittäneet yhteiskuntaa. (Periaatepäätös, 1.)

Yhdistykset kokoavat yhteen kansalaisten tarpeita ja odotuksia ja välittävät niitä eteenpäin (emt, 2.)

Monet kansalaisyhteiskunnan toimijat vaikuttavat yhteiskuntapoliittiseen päätöksentekoon paikallisesti, alueellisesti, kansallisesti ja jopa kansainvälisesti. – – Kansalaisjärjestöt vaikuttavat valtakunnallisella tasolla lainsäädäntöön ja viranomaisten päätöksiin. Paikallisella tasolla yhdistysten edustajat vaikuttavat kunnallisiin päättäjiin ja viranhaltijoihin. Kansalaisyhteiskunnan kautta voidaan vaikuttaa näin sekä suoraan että edustuksellisen järjestelmän kautta yhteiskuntapoliittiseen päätöksentekoon. (Kansalaisyhteiskunta 2006, 32.)

Deliberatiivisen demokratian kannalta kansalaisyhteiskunnan roolin korostaminen asettaa aineiston teoriaperheen habermasilaiseen siipeen, jossa autonominen julkinen tila on luonnollinen tahdon muodostuksen paikka, eikä rawlsilaista tiukkaa eroa virallisen ja ”taustakulttuurin” välille tehdä. Tosin aineistossa ei esitetä konkreettisia malleja kansalaisyhteiskunnan mielipiteiden siirtämiseksi edustuksellisen järjestelmän instituutioihin, hallinnon ja järjestöjen välisen vuorovaikutuksen lisääminen on riittävä toimenpide.

Järjestödemokratialla on vaikutuksia myös deliberatiivisen demokratian kannalta. Stephen Elstubin mukaan juuri kansalaisyhteiskunnan järjestöt tarjoavat todellisen mahdollisuuden deliberatiiviselle päätöksenteolle. Deliberatiivista demokratiaa vastaan esitetyt keskeisimmät kritiikit perustuvat yhteiskunnan monimutkaistumiselle. Poliittiset päätökset vaativat yhä pidemmälle vietyä teknistä osaamista, joka vie osallistujilta enemmän aikaa ja nostaa osallistumisen kynnyksen. Globalisaatio, monikulttuurisuus ja modernien yhteiskuntien suuria kokoja on myös pidetty deliberatiivisen ideaalin toteutumisen esteinä. (Elstub 2007, 14–15.) Elstub kuitenkin esittää, että tukeutumalla kansalaisyhteiskunnan järjestöihin nämä ongelmat ovat selätettävissä. Luomalla kansalaisyhteiskunnan järjestöille useita tiettyihin

politiikkalohkoihin rajattuja deliberatiivisia päätöksentekuelimiä, voitaisiin osallistujien määrää pienentää, asialistoja lyhentää ja teknisen tietämyksen vaatimuksia lieventää ja samalla kannustaa osallistumaan. Samalla toteutuisi subsidiariteetti periaate, eli päätökset tehtäisiin mahdollisimman lähellä niitä, joita päätökset koskettavat. (Emt, 15–16.)

Elstubin mallissa kansalaisyhteiskunnan järjestöt muodostaisivat pääasiallisen lainsäädäntöelimen, joka toimisi deliberatiivisen ideaalin mukaisesti. Valtion hallinnon tehtäväksi jäisi ratkaista koko kansankunnan tasolla välttämättä ratkaistavat asiat kuten ulkopoliittikka. Elstub toisin sanoen toteuttaisi järjestöjen avulla Habermasin hahmotteleman kahden tason hallinnon, jossa poliittisen järjestelmän legitimizeetti tuotetaan sekä kansalaisyhteiskunnassa, että valtion instituutioissa. (Elstub 2008.) Järjestöjen korostaminen aineistossa voidaan Elstubin näkökulmasta tulkita suoraan deliberatiivista demokratiaa edistäväksi, vaikkei aivan yhtä radikaaleihin järjestelyihin pyritäkään.

Aineistossa sosiaalisen pääoman lähteeksi on kuvattu ainoastaan kansalaisyhteiskunta ja sen järjestöt. Instituutiot takaavat suomalaisen hallinnon legitimizeetin, jota kansalaisyhteiskunnan sosiaalinen pääoma jokseenkin tukee. Aineistossa on näin ollen sivuutettu kansalaisyhteiskunnan suora vaikutus legitimizeetille sekä instituutioiden mahdolliset vaikutukset sosiaaliselle pääomalle, mikä käy ilmi esimerkiksi periaatepäätöksen sanamuodoista:

Suomen valtiollinen järjestelmä perustuu olennaisilta osin edustuksellisen demokratian varaan. – – Myös perinteistä yhdistyksissä tapahtuvaa kansalaistoimintaa tulee vaalia. Yhdistykset kokoavat yhteen kansalaisten tarpeita ja odotuksia ja välittävät niitä eteenpäin. Ne tarjoavat areenan kansalaisten kohtaamiselle, sosiaalisen pääoman, luottamuksen ja hyvinvoinnin rakentamiselle, yhteisvastuulle ja pitkäjänteiselle yhteiskunnalliselle vaikuttamiselle. (Periaatepäätös, 2.)

Marc Hooghe ja Dietlind Stolle (2003) ovat toimittaneet artikkelikokoelman, jossa sosiaalisen pääoman suhdetta juuri instituutioihin on tutkittu empiiristen aineistojen avulla. Tutkimusten mukaan yhteiskunnallisilla instituutioilla on merkittävä rooli sosiaalisen pääoman ja yleisen luottamuksen syntyyn. Empiiristen tutkimusten kautta on osoitettu, että demokratia hallintomuotona edistää sosiaalista pääomaa ja kansalaisoikeudet yleisen luottamuksen syntymistä (Stolle 2003, 31). Autoritaarinen hallinto kylvää epäluottamusta ja estää sosiaalisen pääoman syntymisen. Demokratia itsessään ei kuitenkaan riitä sosiaalisen pääoman tai luottamuksen synnyttäjäksi, vaan positiivinen yhteys syntyy demokraattisen hallinnon harjoittaman politiikan kautta (Uslaner 2003, 171). Demokraattinen hallinto todennäköisemmin edistää kansalaisten tasa-arvoa, joka selvästi vaikuttaa yhteiskunnassa vallitse-

vaan yleiseen luottamukseen. Kun kansalaiset kokevat toisensa yhdenvertaiseksi, on helpompi luottaa myös tuntemattomiin (Stolle 2003, 32).

Skandinavian maiden suhteellisesti korkeat sosiaalisen pääoman tilastot selittyvät Stollen (2003, 32–33) ja Eric M. Uslanerin (2003, 180) mukaan erityisesti tuloeroja tasaavalla politiikalla. Taloudellinen epätasa-arvo korreloi empiirisissä tutkimuksissa vahvasti yleisen luottamuksen kanssa (Uslaner 2003, 180). Demokraattinen hallinto puolestaan todennäköisimmin harjoittaa tasaavaa tulonjakopolitiikkaa ja toisaalta luo instituutioita, jotka mahdollistavat tasaavan politiikan toteuttamisen. Uslanerin mukaan kausaalisuhde toimii nimenomaan luottamuksesta instituutioihin: demokraattinen järjestelmä mahdollistaa luottamuksen syntymisen joka puolestaan mahdollistaa instituutioiden tehokkaan toiminnan. Tehokkaasti toimivat instituutiot voivat sen jälkeen toteuttaa tasa-arvoista politiikkaa ja edistää näin sosiaalisen pääoman syntymistä ja edistää edelleen luottamusta. (Eml, 172).

Sosiaalinen pääoma itseisarvoisena tavoitteena vaatii hallinnolta siis sen oman toiminnan sisäisen tarkastelun ja kehittämisen tasa-arvoisen ja tehokkaan toiminnan edistämiseksi. Deliberatiivisen demokratian tutkijat ovat päätyneet samaan tulokseen todetessaan, että tasa-arvoinen yhteiskunta instituutioineen edesauttaa deliberatiivisen demokratian toimintaa, mutta ei ole sen yksiselitteinen ennakkoehto (Dryzek 2000, 172–173; Elstub 2008, 177; Gutmann & Thompson 2004).

6.3. Sosiaalisen pääoman hyöty

Sosiaalinen pääoma syntyy ja ilmenee sekä yksilö- että yhteisötasolla ja myös sen kautta saavutettava hyöty voidaan perustella hyötynä yksilölle itselleen sekä hyötynä yhteiskunnalle. Hyödyt myös limittyvät toisiinsa: sosiaalinen pääoma auttaa yksilöitä voimaan paremmin, mikä heijastuu myös laajemmin yhteiskuntaan.

Osallisuuden tunteella ja kokemuksella on tärkeä merkitys ihmisen hyvinvoinnille. Kun ihminen voi kokea olevansa osallinen, kuuluvansa johonkin laajempaan sosiaaliseen viitekehykseen, ryhmään, aatteeseen tai vaikkapa virtuaaliseen verkostoon, hän voi paremmin ja silloin koko yhteiskunta voi paremmin. Osallistuminen ja osallisuus luovat yksilöllisyyttä tasapainottavaa yhteisöllistä vastuuta. (Kansalaisyhteiskunta 2006, 48.)

Kanadalainen politiikantutkija Mark E. Warren on vuonna 2001 julkaistussa teoksessaan *Democracy and Associations* jaotellut järjestötoiminnan kautta syntyvän sosiaalisen pää-

oman hyödyt kolmeen pääryhmään: kehityshyödyt, hyödyt julkiselle tilalle ja hyödyt instituutioille (Warren 2001, 60)¹. Warrenin jaottelu tarjoaa selkeän välineen sosiaalisen pääoman perustelujen hahmottamiseen ja mahdollistaa selkeiden teoriavertausten tekemisen. Warrenin lähtökohtana on, että osallistuminen erilaisiin järjestöihin tuottaa sosiaalista pääomaa. Osallistumisen ja sosiaalisen pääoman hyöty samaistuvat näin yhdeksi ja samaksi asiaksi. Samanlainen käsitys on omaksuttu myös tutkielman aineistossa.

Kehityshyödyillä Warren tarkoittaa yksilöiden taitojen ja pätevyyden (efficacy) kasvua, eli yksilöiden ominaisuuksien kehitystä. Tällaisia ovat poliittisen toiminnan kannalta välttämättömät taidot, kuten puhe-, esitys- ja neuvottelutaidot sekä kyky tehdä kompromisseja. Pätevyydellä Warren (2001, 72) tarkoittaa kuitenkin erityisesti yksilöiden tunnetta omista vaikutusmahdollisuuksista, eli kansalaisten *subjektiivista kansalaispätevyyttä* (Grönlund ym. 2005a, 95–99). Järjestötoiminnalla on kansalaispätevyyttä vahvistava rooli. Osallistuminen järjestötoimintaan mahdollistaa myös informaation keräämisen, muotoilemisen ja jakamisen siten, että kansalaisilla on paremmat mahdollisuudet tarttua poliittisiin ongelmiin kriittisesti. Lisäksi osallistuminen kehittää kansalaishyveitä (civic virtues), eli esimerkiksi toisten hyväksymistä, luottamusta, vastavuoroisuutta ja lain kunnioittamista. (Emt, 71–76.) Warrenin jaottelun kehityshyötyjä on selkeästi löydettävissä myös tutkielman aineistosta:

Ne [yhdistykset] tarjoavat areenan kansalaisten kohtaamiselle, sosiaalisen pääoman, luottamuksen ja hyvinvoinnin rakentamiselle, yhteisvastuulle ja pitkäjänteiselle yhteiskunnalliselle vaikuttamiselle. (Periaatepäätös, 2.)

Kansalaisyhteiskunta on demokratian sosiaalinen pohja. Erityisesti toiminta järjestöissä kehittää kansalaistaitoja, avaa vaikuttamisen kanavia ja rakentaa sosiaalista pääomaa. (Demokratia-asiakirja, 5.)

Kehityshyödyt liittävät sosiaalisen pääoman hyödyn osaksi kansalaiskasvatuksen teemaa, eli sosiaalisen pääoman kautta kansalaiset saavat osallistumisen kannalta välttämättömiä peruskvalifikaatioita. Kansalaisyhteiskunta 2006 -toimikunnan raportissa luetellut osallistumisen peruskvalifikaatiot ovat myös lähes identtiset Warrenin listaamiin poliittisiin taitoihin. Warren lukee poliittisiin taitoihin myös kyvyn havainta mahdolliset manipulaatioyritykset ja uhkailu (2001, 72). Toisaalta yksilöiden kehityksen lisäksi yhteiskunnallisesti suuntautuneet järjestöt vaikuttavat suoraan edustukselliseen järjestelmään tarjoamalla kolmannen sektorin näkemyksiä päätöksenteon pohjaksi. Kehityshyödyt liittävät aineiston myös selkeästi

1 eng. Development, public sphere ja institutional effects (oma suomennos).

osaksi osallistuvan demokratian ja Barberin vahvan demokratian perinteitä. Vaikka kansalaishyveistä ei suomalaisessa keskustelussa juuri puhuta, ovat ne oleellisesti mukana myös aineistossa: yhteistoiminta vahvistaa luottamusta, yhteisvastuuta ja kunnioitusta.

Sosiaalisen pääoman ja sen yhteyden kansalaiskasvatukseen käsittely aineistossa mahdollistaa kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman tarkastelun osana republikanistista perinnettä. Klassinen republikanismi on tasavaltalaisuutta, jossa kansalaiset osallistuvat julkisten asioiden (*res publica*) käsittelyyn julkisella areenalla. Republikanismissa korostetaan yksilöiden kansalaishyveitä, ja se perustuu aina käsitykseen tietysti yhteisöstä, jonka hyväksi kansalaiset toimivat. Republikanismissa yhteisön yhteinen hyvä ylittää aina henkilökohtaiset yksilöpreferenssit. Sosiaalinen pääoma sisältää hyvin saman suuntaisia painotuksia, jotka tulevat esiin juuri Warrenin kehityshyötyjen kautta. Aineistossa on selkeästi näkyvissä ainakin Barberin vahvan demokratian teoriassa hyväksymä republikanismi: "It rests on the idea of self-governing community of citizens who are united less by homogeneous interests than by civic education" (Barber 1984, 117). Keskiössä on edelleen samaan suuntaan pyrkivä poliittinen yhteisö, joka ei kuitenkaan perustu homogeenisille mielipiteille tai historialliselle traditionismille, vaan kansalaiskasvatuksen kautta saavutetuille kansalaistaidoille ja -hyveille. Kasvatus liittyy oleellisesti myös Patemanin osallistuvaan demokratiaan, jossa kasvatuksen kautta varmistetaan yhteiskunnan vakaus. Kansalaiskasvatuksen saaneet nuoret kansalaiset eivät poliittiset oikeudet saatuaan uhkaa yhteiskunnan vakautta, koska he ovat saaneet koulutuksen juuri kyseessä olevan yhteiskunnan toimintaan (Pateman 1970, 105).

Hyödyt julkisuudelle tai julkiselle tilalle ovat Warrenin (2001, 71–76) mukaan sellaisia vaikutuksia, jotka edistävät julkista harkintaa ja julkisen mielipiteen muodostamista. Kansalaisjärjestöt nostavat kansalaisten havaitsemia ongelmia poliittisen päätöksenteon agendalle, eli toimivat välittäjinä kansalaisten ja päättäjien välillä. Tällainen näkemys on läsnä myös aineistossa ja sitä pyritään myös vahvistamaan politiikkaohjelman avulla.

Kansalaiset osallistuvat ja vaikuttavat myös vaalien välisenä aikana sekä suoraan yksilötasolla että toimimalla erilaisissa yhdistyksissä, etujärjestöissä ja kansalaisverkostoissa (Periaatepäätös, 1).

Yhdistykset kokoavat yhteen kansalaisten tarpeita ja odotuksia ja välittävät niitä eteenpäin (emt, 2).

Warren korostaa kansalaisjärjestöjen merkitystä poliittisen agendan muodostamiselle. Kansalaisyhteiskunnalla on tällöin Habermasin (1996, 359) tavoin problematisoiva rooli, eli se aktiivisesti tuottaa ilmiöistä niitä ongelmia, joihin kollektiivisen päätöksenteon kautta etsitään ratkaisuja. Agendan määrittely on keskeisessä roolissa deliberatiivisen demokration habermasilaisessa suuntauksessa. Se ei niinkään korostu rawlsilaisessa liberalismissa, jossa kansalaisyhteiskunta jää taustakulttuuriin kuuluvaksi. Julkista harkintaa tulisi tapahtua kaikilla yhteiskunnan tasoilla, ja myös agendan määrittely pitäisi olla avointa. Aineistossa kansalaisjärjestöjen rooli kansalaisten tarpeiden välittäjinä on kuitenkin ainoa maininta agendan määrittelyn suuntaan.

Instituutioille sosiaalisen pääoman hyötynä on Warrenin mukaan erityisesti edustuksellisuuden vahvistuminen. Instituutioilla hän viittaa virallisiin päätöksentekotahoihin, jotka saavat järjestöjen toiminnan kautta erilaisia mielipiteitä päätöksenteon tueksi. Päätöksentekoprosessien kannalta myös lopulliseen päätökseen nähden vastakkaisten toimijoiden näkemysten huomioon ottaminen vahvistaa päätöksen legitimitettä. Instituutioiden hyödyt limittyvät näin järjestöjen agendan määrittelyfunktion. Järjestöjä voidaan myös sitouttaa konkreettiseen päätöksentekoon erilaisten yhteistyömuotojen kautta. (Warren 2001, 82–93.) Periaatepäätöksessä suomalaisia järjestöjä halutaan sitouttaa ainakin äänestysaktiivisuuden puolesta kampanjointiin (kritiikkiä ks. Palonen 2009):

Vaaleihin, vaalijärjestelmään ja vaalirahoitukseen liittyvän uudistustyön ohella äänestysaktiivisuutta tulee pyrkiä vahvistamaan tiedotuksen ja koulutuksen keinoin. Puolueilla mutta myös esimerkiksi kansalaisjärjestöillä on tärkeä rooli äänestämisen merkityksen esillenostajina. (Periaatepäätös, 3.)

Instituutioille koituihin hyötyihin voidaan lukea myös aineistossa esiin tulleet julkista palvelua tuottavat toiminnot, eli erilaiset sosiaalista pääomaa synnyttävät vapaaehtoistoiminnot:

Vapaaehtoistoiminnalla ja vertaistuella on suuri merkitys suomalaiselle yhteiskunnalle. Ne eivät korvaa julkisen vallan sosiaalista vastuuta, mutta täydentävät sitä tavalla, jolla on erityinen merkitys kansalaisten vaikeissa elämäntilanteissa. (Demokratia-asiakirja, 5.)

Yhteisöllisyys ja yhteishenki sosiaalisen pääoman muotoina synnyttävät myös vapaaehtoistyötä ja sitä kautta yhteiskunnallista hyvinvointia. Se voi myös keventää julkisen vallan palvelutuotannon paineita. Lisäksi ottamalla kansalaisjärjestöjä mukaan päätöksenteon valmisteluun julkisen vallan on helpompi toteuttaa tehtyjä päätöksiä, eli laittaa niitä täytäntöön (Elstubb 2008, 178; Fung & Wright 2001, 26; Barber 1984). Koska kansalaisyhteiskunnan näkökulmia on kuultu ja otettu huomioon jo valmisteluvaiheessa, ei hallinnon tarvitse

käyttää yhtä paljon voimavaroja toimeenpanon valvomiseen ja instituutioiden toiminta tehostuu. Tämä näkökulma on esillä esimerkiksi kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman kaudella laadituissa virkamiesten kuulemisohjeessa (VM 2005) ja kansalaisjärjestöstrategian laatimisoheessa (VM 2008).

Sosiaalisella pääomalla voi olla positiivisia vaikutuksia myös talouteen.

Kansalaisyhteiskunta vahvistaa aktiivista kansalaisuutta, lisää sosiaalista pääomaa ja synnyttää yhteisöllisyyttä, jotka ovat tärkeitä edellytyksiä inhimilliselle, sosiaaliselle ja taloudelliselle hyvinvoinnille sekä demokraattiselle yhteiskuntajärjestelmälle. (Kansalaisyhteiskunta 2006, 13.)

Lisäämällä kohtaamisia ja kehittämällä niiden sisältöjä yksilöllinen ja yhteiskunnallinen hyvinvointi lisääntyvät. Tämä on tärkeä perusehto myös taloudelliselle menestymiselle. (Kansalaisyhteiskunta 2006, 34.)

Yleinen luottamus edistää yhteiskunnan ja myös talouden avoimuutta. Luottavassa yhteiskunnassa kaikenlaisen sääntelyn tarve vähenee ja toiminta tehostuu. Avoimen talouspolitiikka puolestaan edistää kaupankäyntiä niin kotimaassa kuin ulkomaillakin ja sitä kautta talouskasvua. (Uslaner 2003, 184–185.) Luottamuksen ja taloudellisen kilpailukyvyn suhdetta OECD-maissa tutkineet Klaus Helkama ja Tuija Setälä havaitsivat vahvan korrelaation sosiaalisen pääoman ja yhteiskunnan rakenteellisen kilpailukyvyn välillä. Tutkimuksessa korkean sosiaalisen pääoman pohjoismaat sijoittuivat kärkeen myös kilpailukykyymmäristossa, joten tutkijat päätyivät esittämään kausaalisuhteen vaikutuksen sosiaalisesta pääomasta ja luottamuksesta kilpailukykyyn eikä toisin päin. (Helkama & Setälä 2004, 15–21.) Kausaalisuhdetta voidaan selittää samalla tavoin kuin edellä hallinnon päätösten toimeenpanoa. Päätökset kohtaavat vähemmän vastustusta, jos niiden valmistelussa on otettu huomioon kansalaisten näkemyksiä. Samoin yleinen luottamus helpottaa taloudellisen toiminnan valvontapaineita, eli kun kanssaihmiin luotetaan, ei moninkertaisia varmistuksia tarvita. Näin toiminta tehostuu.

Teoreettiselta kannalta sosiaalisen pääoman tärkeimmät hyödyt ovat luottamuksen ja vastavuoroisuuden sekä yhteisöllisyyden tuottaminen.

kansalaisyhteiskunta on tärkein yhteisöllisyyttä tuottava ja ylläpitävä toimija yhteiskunnassa. – – Kansalaisyhteiskunta on käytännössä ainoa toimija yhteiskunnassa, joka voi luoda ja ylläpitää ihmisten tarvitsemää yhteisöllisyyttä. (Kansalaisyhteiskunta 2006, 32).

Vahvistamalla yhteenkuuluvuuden tunnetta luodaan perusta yhtenäisen kansan, ”meidän” muodostumiselle. Toimimalla yhdessä ihmiset luovat sosiaalisia suhteita ja myös

velvollisuuden tunnetta muita ihmisiä kohtaan. Carole Pateman pitääkin osallistuvan demokratian teorian tärkeimpänä ansiona kykyä selittää poliittisen velvollisuuden mahdollisuus: vain yhdessä toimimalla ihmiset voivat omaksua aitoja velvoitteita toisia kohtaan. Vain oikea velvollisuuden tunne kansainmisiä kohtaan mahdollistaa aidosti hyväksyttävien kollektiivisten päätösten syntymisen ja siten hallinnon legitimitetin. (Pateman 1989, 58–70, Setälä 2003, 120–121.) Oikeusnormeja ei siis noudateta esivallan pelossa, vaan kunnioituksesta toisia kansalaisia kohtaan.

Benjamin Barberin näkemys yhteisön merkityksestä asettuu jälleen Patemanin ja deliberatiivisen demokratian väliin. Barber määrittelee vahvan demokratian järjestelmänsä poliittisen osallistumisen kautta. Poliittika on kansalaisten toimintaa, joka toiminnallaan synnyttää myös poliittisen yhteisön ja julkiseen harkintaan kykenevän julkisen tilan (Barber 1984, 132–138, 152). Poliittista yhteisöä ei ole olemassakaan ennen kansalaisten poliittista toimintaa, mutta myöskään mielekästä poliittista toimintaa ei voi olla ilman poliittista yhteisöä (emt, 216–217). Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman tavoitteiden kannalta juuri poliittisen yhteisön tuottaminen ja sen siteiden vahvistaminen on tärkeää, ja sosiaalisen pääoman korostus aineistossa viittaa tämän tavoitteen tiedostamiseen.

Barber toisin sanoen uskoo Jürgen Habermasin tavoin siihen, että yksilöt eivät ole vapaita *a priori*, ennen yhteiskuntaan astumista, vaan vasta poliittinen yhteisö tuottaa yksilöistä kansalaisia ja kansalaisista autonomisia ja vapaita. Yksilö ei voi toimia parhaan tietonsa mukaan autonomisesti, jos hän ei ole julkisen harkinnan kautta joutunut asettamaan ennakkokäsityksiään kyseenalaiseksi ja kuuntelemaan muiden mielipiteitä ja perusteluja (Barber 1984, 190–191; Habermas 1996, 445–446). Yksikön autonomian ennakkoehtona on julkinen keskustelu ja harkinta. Samalla mielipiteen muodostus saa deliberatiivisessa demokratiassa dynaamisen ulottuvuuden (Gutmann & Thompson 2004, 6–7), eli mielipiteet voivat aina muuttua tulevaisuudessa esitettyjen argumenttien kautta. Sosiaalisen pääoman syntyminen on riippuvaista autonomisesti toimivista kansalaisista, mutta kansalaiset ovat myös riippuvaisia sosiaalisen pääoman mahdollistamasta poliittisesta yhteisöstä. Vapauden käsittäminen yhteiskunnallisen toiminnan tulokseksi erottaa selkeästi Barberin ja Habermasin käsitykset John Rawlsin poliittisesta liberalismista ja häntä seuraavista deliberatiivisen demokratian teoreetikoista, jotka pitävät yksilöä lähtökohtaisesti vapaana, ja yhteiskunnan tehtävänä on tämän vapauden säilyttäminen ja turvaaminen.

Yhteisöllisyyden lisäksi myös aineistossa korostettu luottamus ja vastavuoroisuus ilmentävät deliberatiivisen demokratian keskeistä vaatimusta: toisten näkökulmien huomioon ottamista. Amy Gutmannin ja Dennis Thompsonin (2004, 98) mukaan vastavuoroisuus tarkoittaa sitä, että kansalaisilla on velvollisuus toisiaan kohtaan perustella kaikkia kollektiivisesti sitovat päätökset moraalisiin perustein. Rawlsilaisen liberaaliin traditioon nojaavan deliberatiivisen demokratian mukaisesti omien näkökulmien perusteluun ei sinänsä tarvita moraalisia vaan kohtuullisia argumentteja, jotka toiset voivat kohtuullisesti hyväksyä. Gutmannin ja Thompsonin mukaan näiden perustelujen täytyy kuitenkin ylittää puhdas proceduralismi ja sisältää todellisia arvostelmia, joiden perusteet myös muut voivat hyväksyä (emt, 23–26).

Sosiaalinen pääoma, luottamuksen ja yhteisöllisyyden kautta, turvaa näin yksilöiden autonomiaa ja vapautta mahdollistamalla oikeudenmukaisen yhteistoiminnan ja tasa-arvoiset mahdollisuudet, sekä viime kädessä yhteiskunnan toiminnan ja yhteiskuntarauhan:

Vahva kansalaisyhteiskunta luo edellytyksiä sosiaalisen pääoman ja luottamuksen rakentumiselle ja sitä kautta myös yhteiskuntarauhalle (Periaatepäätös, 4).

Kansalaisyhteiskunnan lisäksi myös yhteiskunnan instituutiot vaikuttavat yleisen luottamuksen syntyyn ja sitä kautta yhteiskuntarauhaan. Bo Rothstein ja Dietlind Stolle (2003) ovat empiiristen tutkimusten avulla kehittäneet yleisen luottamuksen institutionaalisen teorian², joka selittää puolueettomien ja rehellisten instituutioiden ja yleisen luottamuksen välisen kausaalisuhteen kolmen tekijän avulla. Teorian mukaan ihmiset ensinnäkin yleistävät käsityksensä yhteiskunnallisten instituutioiden luotettavuudesta koko yhteiskuntaan ja sitä kautta toisiin kansalaisiin (Rothstein & Stolle 2003, 199, 201, 207). Jos yhteiskunnan instituutiotkin toimivat korruptoituneesti ja epätasa-arvoisesti, miksi muut kansalaiset toimisivat sen rehellisemmin? Toiseksi havainnot toisten kansalaisten vuorovaikutuksesta instituutioiden kanssa vaikuttavat yleiseen luottamukseen (emt, 199, 201, 207). Mikäli toisten uskotaan pyrkivät aina oman edun ajamiseen jopa huijaamalla, miksi minä toimisin rehellisesti? Kolmas ja viimeinen kausaalisuhteen perustelu tulee kansalaisten omakohtaisista kokemuksista toiminnasta instituutioiden kanssa (emt, 200, 201, 207). Instituutioiden kanssa syrjintää tai painostusta kokeneet luottavat heikommin myös toisiin kansalaisiin. Yleinen luottamus riippuu näin instituutioiden omasta toiminnasta, eikä pelkästään vireästä kansalaisyhteiskunnasta. Yleinen luottamus puolestaan saa instituutiot toimimaan tehokkaam-

2 Eng. Institutional theory of generalized trust (oma suomennos)

min ja kevyemmin. Kausaalisuhde näyttäisi toimivan näin molempiin suuntiin ja muodostavan positiivisen itseään ruokkivan kehän. Instituutioiden vaikutusta sosiaalisen pääomaan ei kuitenkaan aineistossa käsitellä.

7. Demokratiapolitiikan suhde teorioihin: johtopäätökset ja pohdintaa

Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman ja oikeusministeriön demokratiapoliittisen valmistelun yhteys politiikkatieteen valtavirtaan nousseeseen deliberatiiviseen demokratiateoriaan jäi aineiston analyysissä epäsuoraksi: deliberatiivisuutta ja julkista harkintaa halutaan aineistossa selkeästi ja suorasanaisesti lisätä, mutta konkreettisia toimenpiteitä ei kansalaiskasvatusta lukuun ottamatta esitetä. Julkisen harkinnan korostus jää sisällöllisesti tyhjäksi. Teorian keskeisimpiä piirteitä aineistosta sen sijaan löytyi selvästi: päätöstä edeltävää julkista keskustelua pyritään lisäämään, kansalaisten välistä luottamusta vahvistamaan ja kansalaisten asenteita muuttamaan. Autonominen kansalainen, jolla on osallistumiseen tarvittavat tiedot ja taidot, on sekä demokratiapolitiikan lähtökohta että sen tavoite. Kansalaiset ovat lähtökohtaisesti kykeneviä päättämään heitä koskettavista asioista, ja toisaalta, tietopohjan ja asenteiden kehittämällä osallistumista voitaisiin lisätä. Tässä luvussa kokoon aineiston analyysin kautta saadut tulokset ja vastaan asetettuihin tutkimuskysymyksiin.

Aineiston suhde demokratiateorioihin

Aineiston tutkiminen demokratiateoreettisesta lähtökohdasta toi selvästi esiin ne keskustellut, joihin suomalainen demokratiapolitiikkaa linkittyy. Tutkielman empiiriseen aineistoon valitsin *Kansalaisyhteiskunta 2006* ja *Kansanvalta 2007* -toimikuntien sekä *kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman* loppuraportit, politiikkaohjelman jälkeen laaditun *demokratia ja kansalaisvaikuttaminen* -asiakirjan sekä *valtioneuvoston periaatepäätöksen demokratian edistämisestä*. Tärkeimpänä kimmokkeena poliittisen osallistumisen aktivointityön aloittamiseen aineistossa esitetään demokratian kriisin keskustelu, laskevat äänestysaktiivisuusprosentit ja yhteiskunnallisesti suuntautuneiden järjestöjen hiipuminen. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman ja demokratiapolitiikan tarkoituksena on lähtökohtaisesti vastata passiivisuuden ongelmaan järjestelmän uskottavuudelle: kuinka voidaan perustella demokratian legitimitetti, jos suuri osa kansasta jättää vapaaehtoisesti äänestämättä? Analyysin perusteella aineistossa tärkeimpänä konkreettisena välineenä hahmotellaan kansalaiskasvatusta, jonka avulla passiiviseen alamaiskulttuuriin taipuvaiset kansalaiset saataisiin aktivoitua osaksi yhteiskunnallista päätöksentekoa.

Kansalaiskasvatusta esitetään erityisesti perus- ja ammattikouluihin sekä lukioihin, mutta aineistossa korostetaan myös elinikäistä oppimista prosessina. Teeman kautta aineisto kytkeytyy selvästi osallistuvien demokratiateorioiden joukkoon. Carole Pateman argumentoi klassikkoteoksessaan *Participation And Democratic Theory* (1970) osallistuvan yhteiskunnan puolesta, jossa osallistumismahdollisuuksia olisi jokaisella yhteiskunnan tasolla, esimerkiksi työelämässä. Pateman korostaa, että pelkkien mahdollisuuksien luominen ei sinällään muuta yksilöiden käyttäytymistä, vaan se vaatii kasvatusta ja koulutusta sekä niiden kautta saatavia valmiuksia. Osallistuminen opitaan osallistumalla ja valmiuksien lisääntyessä lisääntyy myös halua osallistua. Kansalaiskasvatuksella on tätä kautta suora aktivoiva vaikutus. (Pateman 1970, 103–111.) Myös Benjamin Barberin osallistuvan ja deliberatiivisen demokratiateorian väliin sijoittuvassa vahvan demokratian teoriassa osallistumisen aktivoivaa vaikutusta perustellaan samoilla argumenteilla. Äänestysikärajan lasku 16 ikävuoteen perustellaan aineistossa suoraan Barberin esittämällä tavalla. Tarjoamalla nuorille aitoja vallankäytön kokemuksia he kykenisivät suhteuttamaan koulun yhteiskuntaopetuksen reaali maailman ja kiinnostuisivat oppimaan lisää. Osallistumisen kokemukset ruokkisivat näin tietopohjan kasvua ja jälleen uutta osallistumista ja kasvavaa aktiivisuutta. Kouluopetus yksin ei voi Barberin mukaan koskaan taata muuta, kuin aivan välttämättömän perustietopohjan. Kiinnostusta se ei yksin kykene luomaan. (Barber 1984, 234).

Julkisen harkinnan edistäminen asetetaan demokratia-asiakirjassa ja periaatepäätöksessä suomalaisen demokratian tavoitteeksi, mutta kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman materiaaleissa teemaa ei mainita. Aineistossa julkisella harkinnalla viitataan päätöstä edeltävän keskustelun mahdollistamiseen ja lisäämiseen. Käytännön toimina tämä tarkoittaa päättäjien ja kansalaisten välisen vuorovaikutuksen tehostamista erilaisin kuulemismenettelyin, verkkodemokratian välineiden kehittämistä ja käyttöönottoa sekä kansalaisfoorumien järjestämistä poliittisten puolueiden tai kuntien toimesta. Kuulemismenettelyt edistävät kyllä demokratiaa siinä mielessä, että ne mahdollistavat kansalaisyhteiskunnan näkemysten huomioon ottamisen päätösten valmistelussa, mutta deliberatiivisia ne eivät sinällään vielä ole. Kuuleminen pelkistyy yhdensuuntaiseksi toiminnaksi, jossa osallistujilla ei ole viime kädessä valtaa tehdä päätöksiä, ja näkemysten huomioon ottamisen harkinta jää aina päättäjien käsiin. Kuulemistilanteissa asialista on jo etukäteen tiedossa, eli osallistujilla ei myöskään ole agendan määrittelyvaltaa.

Puolueille esitettävät avoimet kansalaisfoorumit, jotka edistäisivät poliittisten päättäjien ja kansalaisten välistä vuorovaikutusta, ovat aineistossa selkeimmin deliberatiiviseen päätöksentekoon liittyviä toimia. Kansalaisfoorumeita voitaisiin järjestää tietyistä asiakokonaisuuksista, ja todellisen deliberaation mahdollistamiseksi niissä voitaisiin esimerkiksi määrittellä puolueen kanta tai agenda tiettyihin asiakysymyksiin. Todelliset toimet jäävät jälleen puolueiden vastuulle.

Verkkodemokratian välineiden yhteydessä periaatepäätöksessä viitataan suoraan julkiseen harkintaan. Tietoverkot mahdollistaisivat kyllä selvästi deliberatiivisen julkisen tilan muodostamisen, jos sellaisia halutaan kehittää. Periaatepäätös on vasta periaatepäätös, jonka tuloksia jäämme vielä odottamaan. Ensimmäisiä askeleita on otettu oikeusministeriön demokratiayksikön kehittämien otakantaa.fi ja kansanvalta.fi -verkkopalveluiden avulla. Otakantaa.fi on avoin keskustelufoorumi, jonka kautta kansalaiset voivat esittää mielipiteitä avoimena oleviin asioihin. Agendan määrittely on jälleen jätetty virkamiehille, kansalaisilla ei ole palvelussa mahdollisuutta uusien keskustelujen avaamiseen. Verkkodemokratia on läpi aineiston toistuva teema, ja sen sovellusmahdollisuuksia nähdään useissa hallinnon valmisteluun liittyvissä toiminnoissa. Sen avulla julkinen hallinto voisi ennen kaikkea lisätä avoimuutta, joka edesauttaa demokratian ja myös julkisen harkinnan toteutumista tiedon saavutettavuutta lisäämällä. Oikeusministeriössä käynnistetty *osallistumisympäristöprojekti* on seuraava askel julkisen hallinnon verkkodemokratiakokeiluissa. Se tarjoaisi keskitetyn palvelun kansalaisten kuulemiseen ja tiedon lisäämiseen molemmin puolin. Samalla kansalaisjärjestöjen näkemyksiä ja tarpeita voitaisiin ottaa tehokkaammin huomioon päätösten valmistelussa. Mielenkiintoista on, että ainakaan projektin aluksi esitetyissä tavoitteissa agendan määrittely on edelleen jätetty hallinnon puolelle. Kansalaisyhteiskunnan ongelmien havaitsemiskykyä ei pyritä hyödyntämään myöskään osallistumisympäristöprojektissa.

Deliberatiivisessa demokratiateoriassa julkisen harkinnan keskeisin normatiivinen perustelu on sen kyky tehokkaasti oikeuttaa kollektiiviset päätökset syntyneen luottamuksen avulla. Keskustelussa esitetyt argumentit muokkaavat osallistujien ennakkokäsityksiä, lähentävät vastakkaisia näkemyksiä ja vaikka konsensusta ei aina saavutettaisikaan osallistujien välille muodostuu vastavuoroinen kunnioitus. Keskustelun kautta kansalaiset oppivat hyväksymään myös omille näkemyksilleen vastakkaisten käsitysten olemassaolon ja tun-

nustamaan myös näiden näkemysten esittäjien oikeudet osallistumiseen. Legitimiteetin määrittelyä tähän tapaan ei aineistosta julkisen harkinnan kohdalla löytynyt.

Suomalaisten kansalaisjärjestöjen merkitys kansalaisten mielipiteiden välittäjänä hallinnon tietoisuuteen, ja tätä kautta kansalaisyhteiskunnan jonkin asteen agendan määrittelyvalta, kytkee julkisen harkinnan teeman käsittelyn järjestödemokraattiseen keskusteluun sekä deliberatiivisen demokratian kriittiseen habermasilaiseen siipeen. Kansalaisyhteiskunnan kyky kritisoida hallintoa ja problematisoida vallitsevia asiantiloja on deliberatiivisen demokratian keskeisiä piirteitä, ja sen arvo tunnustetaan myös aineistossa. Kansalaisyhteiskunnan elinvoimaisuus nähdään pelkästään positiivisena asiana, jota myös hallinnon tulee erilaisin toimin edistää. Deliberatiivisen demokratian kannalta aineiston käsitys kallistuu selvästi vahvemmin kriittisen perinteen deliberaation kannalle, ja liberaali deliberatiivinen demokratia jää taka-alalle. Kansalaisyhteiskunnan roolin korostuksen taustalla voi olla myös suomalaisen kansalaisyhteiskunnan historia, jossa kansallisvaltioprojekti, kansankunnan tuottaminen ja sivistäminen tapahtui juuri erilaisten kansalaisjärjestöjen kautta (ks. Alapuro ym. 1987). Kansalaisyhteiskunnalla on näin ollut aina merkittävä rooli julkisen sektorin täydentäjänä, eikä sitä nähdä selkeästi valtiota vastaan asettuvana kriittisenä ”oppositiona”.

Sosiaalinen pääoma samaistuu aineistossa kansalaisten yhteistoiminnassa syntyvään luottamukseen, jonka oletetaan toimivan yhteiskuntaa eheyttävänä voimana. Luottamuksen hyödyllisyys perustellaan aineistossa saman kaltaisilla argumenteilla, kuin deliberatiivisen demokratian keskeinen vastavuoroisuuden periaate. Yhteistoiminnassa opitaan hyväksymään myös kanssaihmiset mielipiteineen ja tunnustamaan heidät täysivaltaisiksi toimijoiksi erimielisyyksistä huolimatta. Lisäksi luottamusta syntyy yhteiskunnallisia instituutioita kohtaan, eli aineistossa on sisäistetty Robert Putnamin sosiaalisen pääoman määrittely. Sosiaalisen pääoman kautta myös poliittisen aktiivisuuden uskotaan lisääntyvän. Sosiaalisen pääoman syntypaikkana ovat korostetusti kansalaisyhteiskunnan erilaiset järjestöt, yhteiskunnallisesti suuntautuneet mutta myös kaikki muut harrastus- ja vapaa-ajanjärjestöt. Sosiaalisen pääoman teeman yhteydessä kansalaisyhteiskunnan elinvoimaisuuden turvaaminen korostuu ja nousee yhdeksi painopistealueeksi. Sosiaalinen pääoma liittyy näin julkisen harkinnan teemaan juuri kansalaisjärjestöjen kautta. Järjestöjen korostaminen kertoo myös osallistuvien demokratia teorioiden kaltaisesta tavasta johtaa järjestelmän legitimiteetti yleisestä yhteiskunnallisesta aktiivisuudesta, ei pelkästään vaaliosallis-

tumisesta. Aktiivinen toiminta järjestöissä synnyttää luottamusta ja sosiaalista pääomaa, mutta tarjoaa samalla väylän kansalaismielipiteen välittämiseksi hallinnon instituutioihin ja kansan tahdon toteutumiseksi.

Havainnollisuuden vuoksi olen kerännyt aineiston analyysin keskeisimmät löydökset taulukkoon 2. Taulukosta nähdään selkeästi ne tyypitellyt kokonaisuudet, eli aineistolle tyypilliset piirteet, joihin analyysissä esittämäni tulkinnat pohjaavat.

Taulukko 2: Keskeisimmät tyypitellyt aineistohavainnot teemoittain.

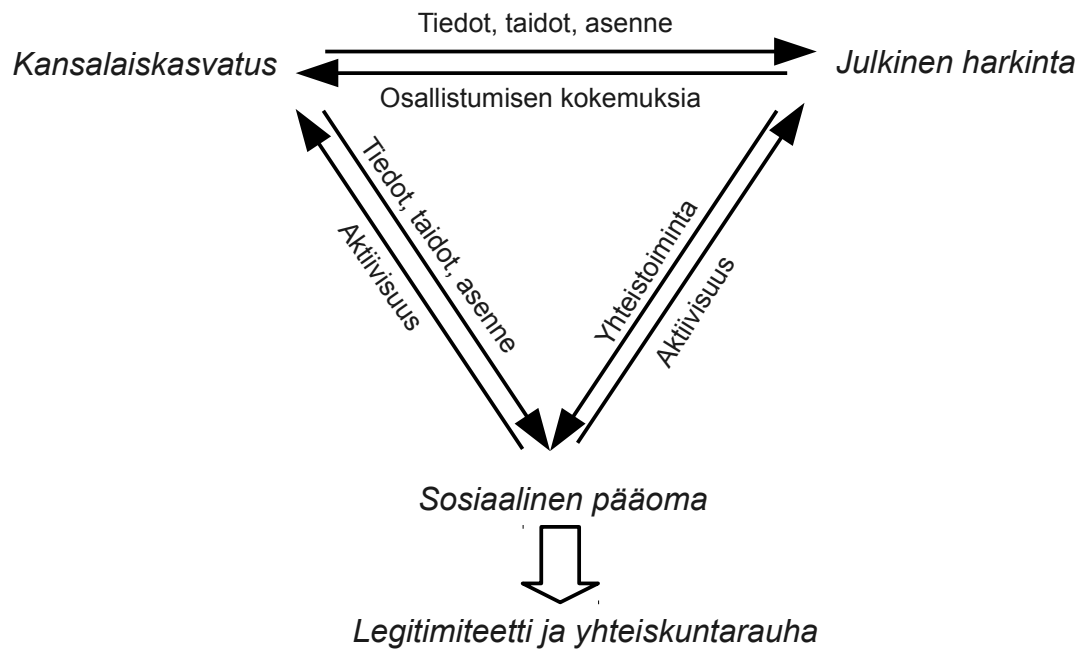
Teema	Kuvailut	Paikat / Sovellukset	Hyödyt / Perustelut
Kansalaiskasvatus	- Peruskvalifikaatioiden antaminen (puhe-, kirjoitus-, kuuntelu-, keskustelu- ja perustelemisen taidot, kyky osallistua, kyky hahmottaa yhteiskuntaa, kyky arvottaa asioita ja taito olla kriittinen, kyky ottaa osaa, toimia ja vaikuttaa sekä taito tehdä yhteistyötä)	- Koulujärjestelmän tasot - Opettajankoulutus - Vapaa sivistystyö - Osallistumisen kokemukset	- Osallistumisen aktivointi - Hyvinvointi (yksilö&yhteiskunta) - Kansalaisten tasa-arvo - Sosiaalinen koheesio - Luottamus - Legitimiteetti
Julkinen harkinta	- Päätöstä edeltävä julkinen keskustelu - Kansalaisten kuuleminen	- Verkkodemokratia - Poliittiset puolueet - Kunnat - Kansalaisjärjestöt	- Kansalaiskasvatus (osallistumiskokemukset) - Legitimiteetti
Sosiaalinen pääoma	- Yhteiskunnallinen ja yksilöiden välinen luottamus	- Kansalaisyhteiskunnan yhteistoiminta (yksilöt ja järjestöt)	- Luottamus - Yhteisöllisyys - Hyvinvointi ja talouskasvu - Aktivoi osallistumaan - Vapaaehtoistyö - Yhteiskuntarauha - Legitimiteetti

Valittujen teemojen suhde toisiinsa

Aineiston analyysissä tutkielmaan valitut teemat paljastuivat tiukasti yhteen liittyneiksi. Ne muodostavat kokonaisuuden, jossa kaikki osat vaikuttavat vastavuoroisesti toisiinsa. Tällöin myös kaikkien teemojen käsittely syventää ymmärrystä toisista teemoista. Sosiaalinen pääoma on aineistossa itseisarvoinen tavoite, joka luo vakautta yhteiskuntaan ja turvaa osaltaan demokraattisen hallinnon hyväksyttävyyden eli legitimiteetin. Sosiaalisella pääomalla tarkoitetaan aineistossa yksilöiden ja kansalaisjärjestöjen yhteistoiminnan tuloksena syntyvää yhteenkuuluvuuden tunnetta, kansalaisten välistä luottamusta ja vastavuoroisuutta, joka syntyy erityisesti vapaan kansalaisyhteiskunnan tilassa. Sosiaalinen pääoma tuo yhteiskuntaan aktiivisuutta ja kannustaa kansalaisia osallistumaan päätöksentekoon.

Kansalaiskasvatus tarjoaa poliittiseen osallistumiseen vaadittavia kvalifikaatioita eli perustietoja ja taitoja, joita tarvitaan esimerkiksi julkisen harkinnan mahdollistamiseen. Kasvatuksen keinoin pyritään ennen kaikkea vahvistamaan kansalaisten tietopohjaa ja muuttamaan asenteita passiivisesta sivusta seuraajasta aktiiviseksi osallistujaksi. Kansalaiskasvatuksen tarjoamien välineiden avulla synnytetään sosiaalista pääomaa sekä välillisesti että välittömästi: kehittyneet kansalaistaidot mahdollistavat mm. vilkkaan julkisen keskustelun ja julkisen harkinnan hyödyntämisen päätöksenteon välineenä, joka taas tuottaa hyväksyttävämpiä päätöksiä ja vahvistaa järjestelmän legitimitettä. Itse prosessi synnyttää myös välitöntä sosiaalista pääomaa: kansalaiskasvatuksella tarkoitetaan aineistossa laajaa ja koko elämän läpikäyvää prosessia, johon liittyy erityisesti osallistumisen kokemusten mahdollistaminen. Oppilaskuntatoiminta kouluissa, yhteistoiminta ja yhteiskunnallinen vaikuttaminen erilaisissa järjestöissä tai puolueissa, opettavat kansalaiset toimimaan yhdessä. Prosessi jo sinällään tuottaa näin sosiaalista pääomaa kansankäynnin tuloksena. Julkinen kansalaiskeskustelu median välityksellä, erilaisissa kansalaisfoorumeissa tai hallinnon järjestäminä suorina julkisen harkinnan päätöksentekosovellutuksina perustuvat kaikki vuorovaikutukseen ja edistävät siten sosiaalisen pääoman syntyä.

Valittujen teemojen vuorovaikutussuhdekaavio voidaan täydentää vielä liittämällä julkinen harkinta osaksi kansalaiskasvatusta: julkinen harkinta tarjoaa niitä osallistumisen kokemuksia, jotka kuuluvat oleellisesti kansalaiskasvatuksen elinikäisen oppimisen prosessiin. Nämä yhteen kietoutuneet vuorovaikutussuhteet näkyvät havainnollisesti kuvasta 1.



Kuva 1: Valittujen teemojen vuorovaikutussuhdekaavio.

Vastaukset tutkimuskysymyksiin

Edellä käsitellyn perusteella muotoilen vastaukset tutkielman tutkimuskysymyksiin. Vastauksena tutkielman päätutkimuskysymykseen, *Miten deliberatiivinen demokratia näkyy kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman ja demokratiapolitiikan julkaisuissa*, voin todeta, että deliberatiivinen demokratia on aineistossa mukana lähinnä käsitteenä, jonka sisältöä ei ole vielä määritetty. Deliberatiivinen demokratia on aineistossa jotain tavoittelemisen arvoista, koska sen uskotaan vahvistavan demokraattisen järjestelmän legitimiteettiä ja tukevan olemassa olevaa edustuksellista järjestelmää. Deliberatiivinen demokratia on tässä suhteessa hyödyllinen erityisesti edustuksellisen järjestelmän täydentäjänä, ei korvaajana. Tässä suhteessa deliberatiivinen demokratia on käsitetty liberaaleista lähtökohdista käsin.

Julkinen harkinta tarkoittaa aineistossa päätöstä edeltävän julkisen keskustelun lisäämistä ja mahdollistamista. Tähän pyritään esimerkiksi verkkodemokratian välineillä ja hallinnon kuulemismenettelyjä kehittämällä. Julkisen keskustelun vaikutuksia institutionaaliseen päätöksentekoon ei selvennetä, eli jää epäselväksi, tulisiko julkista keskustelua kehittää vain *neuvoa-antavana* vai *päätöksiä tuottavana* menettelynä. Tämä osaltaan osoittaa juuri käsitteen keskeneräisyyttä aineistossa: sen laajuutta ei ole vielä määritetty.

Yleisluontoisempina vastauksena tutkielman tutkimusongelmaan: *Miten politiikan tutkimuksen ”deliberatiivinen käänne” näkyy suomalaisessa demokratiapolitiikassa?* esitän, että deliberatiivinen käänne on herättänyt myös suomalaisen hallinnon virkamiehet. Deliberatiivinen demokratia on teoriana syntynyt perinteistä liberaalidemokraattista päätöksentekoa kritisoivaksi näkökulmaksi, josta on kuitenkin kehittynyt myös moderneja edustuksellisia järjestelmiä täydentävä teoria. Juuri tämän täydennysfunktion kautta julkinen harkinta on aineistossa nähty kiinnostavana, koska se voisi osaltaan vastata legitimitetin heikkenemisen ongelmaan. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman sekä demokratiapoliittisen työn lähtökohtana on ollut kansalaisten aktivoiminen, mutta hallinnon kannalta sen lopullisena tavoitteena voidaan pitää olemassa olevan järjestelmän legitimitetin turvaamista tietyn uudistuksen ja toimenpitein. Deliberatiivisen demokratian julkisen keskustelun korostus nähdään yhtenä tällaisena mahdollisuutena.

Sosiaalisen pääoman yhteydessä tuli esille, että erityisesti Kansalaisyhteiskunta 2006 -toimikunnan raportissa osallistumiselle annetaan myös selkeitä itseisarvoisia funktioita. Osallistuminen tuo yksilöille hyvinvointia monin tavoin ja eheyttää myös yhteisön toimimaan yhteisönä. Yhteisöllisyyttä ei aineistossa korosteta juuri lainkaan, mutta sen hyötyjä tuodaan sivuviittauksina esiin. Demokratiapoliittinen työ liittyy näin deliberatiivisen käänteen lisäksi myös republikanistiseen tai kommunitaristiseen politiikan teorian keskusteluun, jossa korostetaan yhteisöjen uutta elinvoimaistamista ja yhteisöjen tuottamista osallistumisen kautta (erityisesti Barber 1984).

Teorialähtöisen luennan avulla sain aineistosta esiin erilaisia teoriasuuntauksia ja keskusteluja, joihin myös suomalaisen hallinnon toimet selkeästi liittyvät. Vastauksena tutkimuksen metatason kysymykseen *millaista demokratiaa Suomessa on 2000-luvulla edistetty*, olen edellä esittänyt useita teoriakytöksiä, jotka linkittävät demokratiapoliittisen työn osaksi deliberatiivisen ja osallistuvan demokratian keskusteluja, republikanistista tai kommunitaristista yhteisöllisyyskeskustelua, järjestödemokraattista keskustelua sekä myös oikeustieteellistä demokraattinen oikeusvaltio -teoretisointia. Tutkielman aineisto sisältää erilaisia painotuksia näistä kaikista. Erityisen hyvin aineistoa ilmiönä kuvaa Kaarlo Tuorin demokraattinen oikeusvaltio -tyypittely, koska siinä yhdistyvät kaikki edellä mainitut demokratiasuuntauksia positiiviseen oikeuteen perustuvassa modernissa edustuksellisessa demokratiassa, jollainen myös Suomi on.

Kaarlo Tuorin demokraattinen oikeusvaltio -termi kuvaa säädännäiseen, eli positiiviseen oikeuteen perustuvaa modernia demokratiaa, jossa hallinnon legitimizeetti johdetaan vaaliosallistumisen lisäksi aktiivisesti toimivasta kansalaisyhteiskunnasta. Legitimizeetti perustuu valtion ja kansalaisyhteiskunnan kahdensuuntaiseen vuorovaikutukseen. Itsenäinen, aktiivinen ja pluralistinen kansalaisyhteiskunta on kansansuvereniteettiperiaatteen mukainen ylimmän valtiovallan kantaja, joka vaikuttaa erilaisia kanavia pitkin institutionalisoituun päätöksentekoon. Autonominen ja aktiivinen kansalaisyhteiskunta tarvitsee kuitenkin tietynlaiset oikeudelliset edellytykset eli valtiokoneiston, joka turvaa sen vapauden toimia. (Tuori 1990, 273–274; vrt. myös Dryzek 2000.) Modernin demokratian kannalta valtion on siis kannattavaa turvata kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytykset ja autonomisuus legitimizeetin muodostumiseksi.

Suomalainen demokratiapolitiikkaa pyrkii juuri tämänkaltaiseen legitimizeettimääritelmän laajentamiseen. Valtiokoneisto ei pysty enää yksin kantamaan legitimizeetin velvoitetta, joten kytkemällä kansalaisyhteiskunta mukaan yhteiskunnallisen päätöksenteon osaksi, voidaan myös legitimizeetin muodostuminen laajentaa kansalaisyhteiskunnan puolelle. Tämä selittää sen, miksi aineiston käsitys deliberatiivisesta demokratiasta tukeutuu kriittisen leirin perintöön, vaikka tarkoituksena on perinnöltään liberaalin mallin täydentäminen. Samalla se tuo esille deliberatiivisen demokratian todellisen monikäyttöisyyden teoriana.

Kansalaiskasvatus ja sosiaalinen pääoma ovat aineistossa teemoja, jotka pyrkivät luomaan aktiivista yhteiskuntaa myös vaalien välille ja useille tasoille. Julkinen harkinta puolestaan on se välittävä mekanismi, jolla kansalaisten autonomisen toiminnan tuloksena syntyneet mielipiteet välittyvät päätöksenteon instituutioihin. Julkisen harkinnan prosessi toteutuu näin osittain deliberatiivisesta demokratiasta ammentavalla tavalla, mutta aineistossa julkisen vallan roolia ei viedä loppuun asti. Deliberatiivisen tahdonmuodostuksen prosessi jää kansalaisyhteiskunnan vastuulle, josta se sitten pyritään välittämään päätöksenteon osaksi. Julkinen valta ei ota vastuuta sen tasa-arvoisuuteen ja vapaaseen argumentointiin perustuvan tilan synnyttämiseksi, joka on deliberatiivisen päätöksenteon edellytyksenä. Kansalaisyhteiskunnan roolia ei myöskään institutionalisoida osaksi päätöksentekoa, eli todellisia päätöksiä tuottavia prosesseja ei ehdoteta. Aloite ja valta on aina hallinnolla ja virkamiehillä vaikka vastuu deliberatiivisesta toiminnasta jää kansalaisyhteiskunnalle.

Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma ja periaatepäätös demokratian edistämiseksi demokrationpolitiikan nimissä voidaan nähdä askeleena kohti osallistuvan demokratian aktiivista yhteiskuntaa. Deliberatiivisen demokratian kannalta askel ei kanna vielä loppuun asti, vaan julkisen keskustelun institutionalisointi kollektiivisten päätösten tekemiseksi puuttuu aineistosta kokonaan. Hallinnon avoimuuden lisääminen, kansalaisyhteiskunnan ja hallinnon kumppanuusmallien kehittäminen ja kansalaistaitojen ja -asenteiden kasvattaminen kansalaiskasvatuksen avulla ovat kuitenkin selkeästi askeleita oikeaan suuntaan.

Laadullisen tutkielman arviointi

Tutkielman lopuksi on hyvä arvioida tutkimusprosessia ja työn tuloksia sekä pohtia johtopäätösten herättämiä ajatuksia. Tutkielman tutkimusasetelma perustuu hyvin subjektiivisiin lähtökohtiin, joten myös johtopäätökset pitää suhteuttaa tehtyihin valintoihin. Tässä tutkielmassa olen ollut kiinnostunut kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmasta ja laajemmasta demokrationpolitiikasta suomalaisena ilmiönä, joka liittyy yleisempään hallinnolliseen sekä tieteelliseen keskusteluun. Aineistoon tutustumisen jälkeen valitsin deliberatiivisen demokrationkeskustelun siksi teoreettiseksi lähtökohdaksi, johon tutkimusastelemani perustuu. Olisin voinut lähteä tutkimaan demokrationpolitiikkaa esimerkiksi libertaristisesta lähtökohdasta käsin, joka sekin on ajankohtainen teoria erityisesti tämän päivän Yhdysvalloissa. Tästä lähtökohdasta käsin, nyt positiivisessa valossa esittämäni johtopäätökset, olisivat näyttäneet negatiivisena hallinnon puuttumis- ja interventiotoimenpiteinä, joilla yksilöiden autonomia kyseenalaistetaan. Samalla tutkielman keskeiset käsitteet olisivat saaneet vastakkaisia määrittelyjä. Saavutettuihin johtopäätöksiin on vaikuttanut myös oma käsitykseni deliberatiivisen demokration teoriasta. Deliberaation ymmärtäminen erityisesti instituutioihin sidottuna liberaalina versiona olisi ohjannut minut erilaisiin tuloksiin ja myös erilaisen tutkimuskirjallisuuden pariin, joka myös olisi vaikuttanut analyysin kulkuun.

Teorianäkökulman valinnan jälkeen päädyin valitsemaan kolme omasta näkökulmastani keskeistä teemakokonaisuutta, joihin olin aineiston alustavassa tutustumisessa kiinnittänyt huomioni. Mikäli valittu teorianäkökulma olisi ollut erilainen, hyvin todennäköisesti myös valitut teemat olisivat olleet toiset. Myös tähän tutkielmaan valitsemastani näkökulmasta olisin voinut valita erilaisia teemoja aineistosta. Jälleen se, miten itse käsitteellistin nämä teemat ohjasivat analyysin kulkua alusta alkaen. Laadullisessa tutkimuksessa tutkimusprosessi on täynnä tällaisia ratkaisevia subjektiivisia valintoja, jotka vaikuttavat koko tutkimuk-

sen luonteeseen. Tutkijan *subjektiviteetin* tunnustaminen on laadullisen tutkielman onnistumisen ja luotettavuuden arvioinnin lähtökohta (Eskola & Suoranta 1998, 211–212).

Valintojen kautta rakentunut tutkimusasetelma osoittautui tutkimuksen kuluessa loogiseksi ja ristiriidattomaksi kokonaisuudeksi. Deliberatiivisen demokratian kriittiseen perinteeseen kuuluva kansalaisyhteiskunnan korostus oli läsnä läpi aineiston ja valittujen teemakokonaisuuksien. Valittu näkökulma toi aineistosta esiin tutkimuskysymysten kautta oleelliset piirteet ja johdatti uusiin keskusteluihin. Tekstuaalisen aineiston jäsentelyyn valittu sisällönanalyysi toimi tutkielmassa ongelmitta, ja sen avulla aineiston analysointi onnistui hyvin. Tutkimusasetelma kokonaisuudessaan (teoria, teemat ja metodi) osoittautui päteväksi eli *sisäisesti validiksi* kokonaisuudeksi (emt, 214).

Tutkielman rakenne muodostui valittujen teemojen ympärille, jotka tarjosivat jäsenneilyn tavan käydä tieteenalan kannalta relevantteja keskusteluja aineiston ja teorian välillä. Käsittelen teorian ja aineiston suhdetta kaikissa kolmessa aineiston analyysiä esittelevässä luvussa ja erityisesti niiden viimeisessä alaluvussa, jossa käsittelen esitettyjä normatiivisia perusteluita. Valitut teemat muodostavat analyysissä yhteen kietoutuneen kokonaisuuden, jossa osat täydentävät toisiaan. Käsitelmä yhden teeman sisällöstä syvenee toisiin tutustumisen kautta. Laadullisen tutkimuksen arvioinnin kannalta tutkielmani *reliabiliteetti*, eli tulkintojen ristiriidattomuus, osoittautui vahvaksi (emt, 214). Kuvaavana esimerkkinä tästä on johtopäätöksissä esittämäni teemojen vuorovaikutussuhdekaavio (Kuva 1).

Analyysissä esittämieni havaintojen ja tulkintojen tueksi olen esittänyt suoria sitaatteja empiirisen aineiston asiakirjoista. Tällä tavoin olen halunnut paitsi tutustuttaa lukijan tutkielman aineistoon myös turvata *päätelyn seurattavuutta*: laadullisessa tutkimuksessa analyysin arvioitavuus perustuu tutkijan päätelyketjun havainnollisuuteen (Eskola & Suoranta 1998, 217). Soveltuvista kohden lainatut tekstikatkelmat mahdollistavat lukijalle esittämieni tulkintojen arvioimisen ja kyseenalaistamisen. Johtopäätöksissä esittämieni tulkintojen pohjaksi esitän lisäksi aineiston analyysin keskeisimmät tulokset taulukkomuodossa (Taulukko 2), sekä havainnekuvan avulla (Kuva 1). Tutkimusotteeni mukaisesti vertailin aineistosta poimimiani sitaatteja teoreettisiin ajatuksiin ja tulkitsin niitä erilaisten tutkimusaiheiden kontekstissa. Kaiken kaikkiaan valittu tutkimusasetelma palveli tutkimuksen tavoitteita hyvin ja kattavasti.

Tutkimusten tavoitteiden kannalta valitsemani aineisto oli ainoa mahdollinen, joskin empiirisen aineiston rajauksen olisi voinut tehdä myös toisin. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman ja demokratiapolitiikan käsityksiä tutkittaessa ainoa mahdollinen tapa oli tarttua näiden aihepiirien nimissä julkaistuihin teksteihin. Puhtaasti kommentoiviin teksteihin tukeutuminen ei olisi antanut käsitystä aineiston sisäisestä näkökulmasta, vaan analyysi olisi jäänyt ulkokohtaiseksi. Kommentoivaa aineistoa ei valitusta näkökulmasta ole saatavilla aiheen tuoreuden ja tarkan lähestymistavan johdosta. Aineistorajaus osoittautui analyysissä hyväksi ja valitut asiakirjat muodostivat kronologisen jatkumon solmukohtat, jonka pohjalta oli mahdollista tehdä koko ilmiötä koskevia yleistyksiä. Juuri valitut asiakirjat osoittautuivat koko ilmiötä kattavimmin kuvaaviksi.

Politiikkaohjelman merkitys ja jatkotutkimuksen kohteet

Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma kuului suomalaisten politiikkaohjelmien pioneeri-ryhmään. Sen verkostomainen toimintatapa oli valtionhallinnon tiukkoihin ministeriöiden välisiin sektorirajoihin perustuneelle hallintotavalle vieras, joten ongelmia varmasti oli. Valtioneuvoston kanslia teki politiikkaohjelman hallituskauden puolivälissä selvityksen uuden ohjelmajohtamisen mallin toimivuudesta (VNK 2005a) ja uudisti mallin perusteita vuonna 2006 (VNK 2006). Ongelmista huolimatta ohjelmajohtamisen mallia ja politiikkaohjelmia pidettiin lähtökohtaisesti positiivisina ja niiden käyttöä haluttiin jatkaa. Hallituskaudella 2007–2011 toimi jälleen kolme uutta politiikkaohjelmaa.

Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman keskeisimpänä saavutuksena voidaan pitää demokratiapolitiikan tarpeen tunnustamista ja oikeusministeriöön perustettua demokratia- ja kieliasioiden yksikköä. Poliittisen osallistumisen aktivointityön tarve on siis tunnustettu, ja työtä jatketaan politiikkaohjelman jälkeenkkin. Politiikkaohjelman mahdollisuus vaikuttaa poliittiseen aktiivisuuteen ei voi hallinnollisena toimenä oikeastaan olla muuta kuin välillinen: vapaassa yhteiskunnassa kansalaisilla on täysi oikeus olla osallistumatta, jos he niin päättävät. Hallinnollisena toimenä aktiivisuuden edistämistä voidaan pitää jopa täysin kielteisenä. Poliitiikan tutkija ja käsitehistorioitsija Kari Palonen on esimerkiksi tuominnut koko demokratiapolitiikan, koska siinä demokratia ”latistetaan, vesitetään ja epäpolitisoidaan hallinnollistamalla se” (Palonen 2009, 146). Poliitikalta riisutaan sen kilpailullinen elementti ja osallistumisesta tulee hallinnollista toimintaa.

Terminä demokratiapolitiikka voi aiheuttaa monia ongelmia ja kysymyksiä, mutta aineiston analyysin perusteella ehdotetut toimet voidaan nähdä ennen kaikkea demokratian kannalta positiivisina. Ongelmat muodostuvat juuri esitettyjen teemojen toteuttamisesta: miten esimerkiksi tuetaan aktiivista kansalaisyhteiskuntaa niin, ettei siitä tule tosiasiallisesti hallinnon jatke, vaan säilyttää omaehtoisuutensa ja autonomisuutensa? Tulevaisuuden politiikkaohjelmaksi onkin esitetty kansalaistoiminnan roolin edistämistä (ks. VNK 2011). Tutkielman kautta heränneet jatkotutkimuksen kohteet liittyisivätkin politiikkaohjelman ja demokratiapolitiikan konkreettisiin saavutuksiin. Millaisia lainsäädännöllisiä uudistuksia on saatu aikaan? Miten esitettyjen toimenpiteiden arviointia on tehty? Nyt tutkimuksellinen huomioni kiinnittyi hallinnon rajattuun suunnittelulliseen näkökulmaan näiden konkreettisten toimien sijaan.

Valituista teemoista erityisesti kansalaiskasvatus tarjoaisi monia mielenkiintoisia jatkotutkimuksen kohteita. Millaisia sisältöjä kansalaiskasvatuksella pitäisi tavoitteiden saavuttamiseksi olla eri kouluasteilta? Miten vapaaehtoista sivistystoimintaa voitaisiin konkreettisesti hyödyntää kansalaiskasvatuksen elinikäisen oppimisen prosessissa? Millaisia uusia osallistumismuotoja, deliberatiivisia tai muita, osallistumiskulttuurin aktivoimiseksi voitaisiin kehittää? Millainen rooli uusilla osallistumismuodoilla olisi instituutionaalisessa päätöksenteossa? Deliberatiivisen demokratian teorian yhteydessä esittelemäni erilaiset päätöksentekokokeilut tarjoaisivat monia erinomaisia vaihtoehtoja sekä päätöksenteon uudistamiseen kansan tahdon välittämiseksi, että kansalaiskasvatuksen prosessin tukemiseksi. Näiden yhteyksien tutkiminen olisi tulevaisuudessa mielenkiintoista.

Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman loppuraportissa sen arvioinnissa on kuvaavasti käytetty sosiaalisen pääoman käsitettä:

Tässä yhteistyössä syntynyt sosiaalinen pääoma on ollut onnistumisen keskeinen elementti. (Politiikkaohjelma loppuraportti, 3).

Onnistumisen arvioinnissa koko totuus ei muodostu konkreettisista saavutetuista tuloksista, vaan aloitetusta matkasta oikeaan suuntaan.

Lähteet

Empiirinen aineisto

- OM (2007). *Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman loppuraportti*. Oikeusministeriön toiminta ja hallinto 2007:20. Helsinki: Oikeusministeriö
- OM (2005). *Edustuksellinen demokratia. Kansanvalta 2007-toimikunnan mietintö*. Saatavilla: <<http://www.om.fi/31687.htm>>, luettu 26.1.2011.
- OPM (2005). *Kansalaisyhteiskunta 2006 -toimikunnan raportti. Kohti aktiivista kansalaisuutta*. Oikeusministeriön julkaisuja 2005:14. Helsinki: Oikeusministeriö
- VN (2010). *Valtioneuvoston periaatepäätös demokratian edistämistä*. Saatavissa <<http://www.valtioneuvosto.fi/toiminta/periaatepaatokset/periaatepaatos/fi.jsp?oid=287174>>, luettu 4.10.2010.

Kirjallisuus

- Alapuro, Risto, Ilkka Liikanen, Kerstin Smeds ja Henrik Stenius (toim.) (1987). *Kansa liikkeessä*. Helsinki: Kirjayhtymä.
- Barber, Benjamin (1984). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*. Berkley: University of California Press.
- Borg, Sami (2009). Nuorten poliittinen osallistuminen. Teoksessa Borg, Sami & Heikki Paloheimo (toim.), *Vaalit yleisdemokratiassa: eduskuntavaalitutkimus 2007*. Tampere: Tampere University Press. ss. 149–174.
- Borg, Sami (2006). Käsitykset kansalaisuudesta ja omista vaikutusmahdollisuuksista. Teoksessa Borg, Sami (toim.) *Suomen demokratiaindikaattorit*. Oikeusministeriön julkaisuja 2006:1. Helsinki: Oikeusministeriö. ss. 115–127.
- Borg, Sami (toim.) (2006). *Suomen demokratiaindikaattorit*. Oikeusministeriön julkaisuja 2006:1. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Cohen, Joshua (1998). Democracy and Liberty. Teoksessa Elster, Jon (toim.), *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press. ss. 185–231.
- Dryzek, John S. (2000). *Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations*. Oxford : Oxford University Press.
- Elster, Jon (toim.) (1998). *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Elstub, Stephen (2008). Weber's Dilemma and a Dualist Model of Deliberative and Associational Democracy. *Contemporary Political Theory* 7 (2): 169–199.

- Elstub, Stephen (2007). Overcoming Complexity: Institutionalising Deliberative Democracy through Secondary Associations. *The Good Society* 16 (1): 14–22.
- Elstub, Stephen (2006). A double-edged sword: the increasing diversity of deliberative democracy. *Contemporary Politics* 12 (3): 301–319.
- Estlund, David (2006). Democracy and the Real Speech Situation. Teoksessa Besson, Samantha & José Luis Martí (toim.), *Deliberative Democracy and its Discontents*. Hampshire: Ashgate Publishing Limited. ss. 75–92.
- Eskola, Jari & Juha Suoranta (1998). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Tampere: Vastapaino.
- Fearon, James D. (1998). Deliberation as Discussion. Teoksessa: Elster, Jon (toim.), *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press. ss. 44–68.
- Flynn, Jeffrey (2004). Communicative Power in Habermas's Theory of Democracy. *European Journal of Political Theory* 3 (4): 433–454.
- Follesdal, Andreas (2006). The Value Added by Theories of Deliberative Democracy. Teoksessa Besson, Samantha & José Luis Martí (toim.), *Deliberative Democracy and its Discontents*. Hampshire: Ashgate Publishing Limited. ss. 57–74.
- Fung, Archon & Erik Olin Wright (toim.) (2003). *Deepening Democracy. Institutional innovations in empowered participatory governance*. Lontoo: Verso.
- Fung, Archon & Erik Olin Wright (2001). Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance. *Politics & Society* 29 (1): 5–41.
- Goodin, Robert E. & John S Dryzek (2006). Deliberative Impacts: The Macro-Political Uptake of Mini-Publics. *Politics & Society* 34 (2): 219–244.
- Grönlund, Kimmo (2009). Poliittinen tietämys. Teoksessa Borg, Sami & Heikki Paloheimo (toim.), *Vaalit yleisdemokratiassa: eduskuntavaalitutkimus 2007*. Tampere: Tampere University Press. ss. 175–205.
- Grönlund, Kimmo & Maija Setälä (2006). Sosiaalinen pääoma. Teoksessa Borg, Sami (toim.), *Suomen demokratiaindikaattorit*. Oikeusministeriön julkaisuja 2006:1. Helsinki: Oikeusministeriö. ss. 154–172.
- Grönlund, Kimmo, Heikki Paloheimo, Jan Sundberf, Risto Sänkiaho ja Hanna Wass (2005a). Kiinnittyminen politiikkaan. Teoksessa Paloheimo, Heikki (toim.), *Vaalit ja demokratia Suomessa*. Helsinki: WSOY. ss. 88–118.
- Grönlund, Kimmo, Heikki Paloheimo ja Hanna Wass (2005b). Äänestysosallistuminen. Teoksessa Paloheimo, Heikki (toim.), *Vaalit ja demokratia Suomessa*. Helsinki: WSOY. ss. 119–146.
- Gutman, Amy & Dennis Thompson (2004). *Why Deliberative Democracy?*. New Jersey: Princeton University Press.

- Habermas, Jürgen (1996). *Between Facts and Norms: Contribution to a Discourse Theory of Law and Democracy*, translated by William Rehg. 8. painos, 2010. Cambridge: Polity Press.
- Helkama, Klaus & Tuija Seppälä (2004). Arvojen muutos Suomessa 1980-luvulta 2000-luvulle. Teoksessa *Artikkelikokoelma tutkimushankkeesta sosiaaliset innovaatiot, yhteiskunnan uudistumiskyky ja taloudellinen menestys*. Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra. Saatavilla <<http://www.sitra.fi/julkaisut/Heiskala.pdf>>, luettu 21.6.2011. ss. 1–32.
- Herne, Kaisa & Maija Setälä (2005). Deliberatiivisen demokratian ihanteet ja kokeilut. *Politiikka* 47 (3): 175–188.
- Hooghe, Marc & Dietlind Stolle (toim.) (2003). *Generating Social Capital: Civil Society and Institutions in Comparative Perspective*. New York (N.Y.): Palgrave Macmillan.
- Ilmonen, Kaj (2007). Suomalaiset yhdistykset ja luottamus vuosituhaten vaihteessa. *Sosiologia* 44 (1): 3-18.
- Kervinen, Elina (2006). *Ajatuspajakokeilun opetukset - Poliittisia kysymyksiä käsittelevien think tank -prosessien kokeilu?* Oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2006:16. Helsinki: Oikeusministeriö
- Lagerspetz, Eerik (2008). Enemmistösääntö ja demokraattinen keskustelu. Teoksessa Hurri, Samuli (toim.), *Demokraattisen oikeuden ehdot: Kritiikki, Politiikka, Kulttuuri, Kaarlo Tuorin 60-vuotisjuhlakirja*. Helsinki: Tutkijaliitto. ss. 103–114.
- Maloney, William A & Sigrid Roßteutscher (toim.) (2007). *Social Capital and Associations in European Democracies: A comparative analysis*. London: Routledge.
- Martikainen, Tuomo & Hanna Wass (2002). Laskeva äänestysaktiivisuus sukupolvi-ilmiönä. *Politiikka* 44 (1): 17–30.
- Mutanen, Anu (2004). *Kysymyksiä demokratian kehittämisestä - Kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamiskeinojen kehittäminen sekä demokratia-asioiden hallinto Ruotsissa, Norjassa ja Tanskassa*. Oikeusministeriön julkaisuja 2004:5. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Mutz, Diana C. (2008). Is Deliberative Democracy a Falsifiable Theory? *Annual Review of Political Science* 11 (1): 521–538.
- Niemelä, Seppo (2007a). *Demokratia ja kansalaisvaikuttaminen*. Saatavissa: <<http://www.vn.fi/tietoarkisto/politiikkaohjelmat/kansalaisvaikuttaminen/loppuasiakirja/fi.pdf>>, luettu 28.1.2011.
- Niemelä, Seppo (2007b). *Kansan vallan elvytys: Kiistakirjoitus demokraatiopolitiikasta*. Helsinki: Kansanvalistusseura.
- OM (2010a). *Demokratiapolitiikan suuntaviivat*. Mietintöjä ja lausuntoja 14/2010. Helsinki: Oikeusministeriö.

- OM (2010b). *Oikeudenmukaisuus ja luottamus kestävän yhteiskuntakehityksen perustana*. Oikeusministeriön hallinnonalan tulevaisuuskatsaus 2010. Toiminta ja hallinto 70/2010. Helsinki: Oikeusministeriö
- OM (2009). *Suomalaiset osallistujina: katsaus suomalaisen kansalaisvaikuttamisen tilaan ja tutkimukseen*. Oikeusministeriön julkaisuja 2009:5. Helsinki: Oikeusministeriö.
- OM (2004). *Kansanvalta 2007- toimikunnan asettamispäätös*. Saatavilla: <<http://www.vaalit.fi/uploads/slir6bsiq5nopt0.pdf>>, luettu 26.1.2011.
- Paloheimo, Heikki (toim.) (2005). *Vaalit ja demokratia Suomessa*. Helsinki: WSOY.
- Palonen, Kari (2009). "Demokratiapolitiikka" - demokratian epäpolitisointia: Reunahuomautuksia oikeusministeriön keskusteluasiakirjaan "demokratiapolitiikan suuntaviivat". *Politiikka* 51 (2): 146–150.
- Pateman, Carole (1989). *The Disorder of Women: Democracy, Feminism and Political Theory*. Cambridge: Polity Press.
- Pateman, Carole (1970). *Participation and Democratic Theory*. 16. painos, 1989. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rawls, John (2005a [1993]). *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press.
- Rawls, John (2005b [1997]). The Idea of Public Reason Revisited. Teoksessa Rawls, John *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press. ss. 435 – 490.
- Rehg, William (1996). Translator's Introduction. Teoksessa Jürgen Habermas: *Between Facts and Norms*. Cambridge: Polity Press. ix-xxxvii.
- Roßteutscher, Sigrid (toim.) (2005). *Democracy and the Role of Associations: Political, organizational and social contexts*. London: Routledge.
- Røstboll, Christian F. (2008). Emancipation or accommodation?: Habermasian vs. Rawlsian deliberative democracy. *Philosophy & Social Criticism* 34 (7): 707–736.
- Setälä, Maija (2009). Puolueet ja deliberatiivinen demokratia. Teoksessa Mickelsson, Rauli (toim.), *Puolueiden tulevaisuus*, Oikeusministeriön julkaisuja 2009:6. Helsinki: Oikeusministeriö. ss. 101–131
- Setälä, Maija (2006). Demokratiakäsite ja demokratian normatiiviset perusteet. Teoksessa Borg, Sami (toim.), *Suomen demokratiaindikaattorit*. Oikeusministeriön julkaisuja 2006:1. Helsinki: Oikeusministeriö. ss. 1–12.
- Setälä, Maija (2003). *Demokratian arvo: Teoriat, käytännöt ja mahdollisuudet*. Helsinki: Gaudeamus Kirja.
- Siisiäinen, Martti (2003). Yksi käsite, kaksi lähestymistapaa: Putnamin ja Bourdieu'n sosiaalinen pääoma. *Sociologia* 40 (3): 204-218.

- Smith, Graham (2009). *Democratic innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Steinen, Jürg, André Bächtiger, Markus Spörndli ja Marco R. Steenberg (2004). *Deliberative politics in action. Analysing parliamentary discourse*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stolle, Dietlind (2003). The Sources of Social Capital. Teoksessa Hooghe, Marc & Dietlind Stolle (toim.), *Generating Social Capital: Civil Society and Institutions in Comparative Perspective*. New York (N.Y.): Palgrave Macmillan.
- Suomen virallinen tilasto (SVT): *Tieto- ja viestintätekniiikan käyttö* [verkkójulkaisu]. Helsinki: Tilastokeskus. Saatavilla <http://www.tilastokeskus.fi/til/sutivi/2010/sutivi_2010_2010-10-26_tie_001_fi.html>, luettu 21.6.2011.
- Teorell, Jan (1999). A Deliberative Defence of Intra-Party Democracy. *Party Politics* 5 (3): 363–382.
- Thompson, Dennis (2008). Deliberative Democratic Theory and Empirical Political Science. *Annual Review of Political Science* 11 (1): 497-520.
- Tuomi, Jouni – Anneli Sarajärvi (2009). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Tuori, Kaarlo (2001). *Julkisoikeuden perusteet*. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.
- Tuori, Kaarlo (1990). *Oikeus, valta ja demokratia*. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Uslaner, Eric M. (2003). Trust, Democracy and Governance: Can Government Policies Influence Generalized Trust? Teoksessa Hooghe, Marc & Dietlind Stolle (toim.), *Generating Social Capital: Civil Society and Institutions in Comparative Perspective*. New York (N.Y.): Palgrave Macmillan.
- VM (2008). *“Älä edistä kuulemistä näön vuoksi” - Näin teen kansalaisjärjestöstrategian*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 39/2008. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- VM (2005). *Kuule kansalaista- valmistele viisaasti! -Käsikirja virkamiehille ja viranhaltijoille*. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- VNK (2011). *Politiikkaohjelmien loppuraportti. Vaalikausi 2007-2011*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 6/2011. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- VNK (2006). *Politiikkaohjelmat hallitustyössä: Ohjelmajohtamisen uudistettu malli*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 13/2006. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.
- VNK (2005a). *Verkostajohtamisen mahdollisuudet valtioneuvostossa: Politiikkaohjelmien ja hallituksen strategia-asiakirjamenettelyn toimivuus hallitusohjelman toteuttamisessa*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 6/2005. Helsinki:

Valtioneuvoston kanslia.

VNK (2005b). *Hallituksen strategia asiakirja 2005 - Hallituksen poikkihallinnolliset politiikkaohjelmat ja politiikat*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 1/2005. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

VNK (2003a). *Pääministeri Matti Vanhasen hallituksen ohjelma 24.6.2003*.

VNK (2003b). *Hallituksen strategia-asiakirja 2003: Hallituksen poikkihallinnolliset politiikkaohjelmat ja politiikat*. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 14/2003. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia.

Wallén, Björn (2005). *Kyllä kansalaisuudelle: Aloitteita ja esimerkkejä pohjolasta*. Helsinki: Kansavalistusseura.

Wass, Hanna (2006). Sukupolviefektien estämisessä: mittaamiseen ja selittämiseen liittyviä kysymyksiä¹. *Politiikka*: 48 (1): 32– 47.

Wiklund, Hans (2005). A Habermasian analysis of the deliberative democratic potential of ICT-enabled services in Swedish municipalities. *New Media & Society* 7 (5): 701–723.

Zintl, Reinhard (2003). Political Equality and the Prospects of Democracy. Teoksessa *The Future of Democracy: Essays of The Tampere Club*. Tampere: Kustannus Oy Aamulehti. ss. 186–205.