

**KANSALAISET DEMOKRATIAA VAI
DEMOKRATIA KANSALAISIA VARTEN?
Suomen demokratiapolitiikka poliittisen
osallistumisen edistäjänä 2000-luvulla**

Erkki Perälä

Helsingin yliopisto

Valtiotieteellinen tiedekunta

Yleinen valtio-oppi

Pro gradu -tutkielma

Lokakuu 2015



HELSINGIN YLIOPISTO
HELSINGFORS UNIVERSITET
UNIVERSITY OF HELSINKI

Tiedekunta/Osasto – Fakultet/Sektion – Faculty Valtiotieteellinen tiedekunta		Laitos – Institution – Department Politiikan ja talouden tutkimuksen laitos	
Tekijä – Författare – Author Erkki Perälä			
Työn nimi – Arbetets titel – Title Kansalaiset demokratiaa vai demokratia kansalaisia varten? Suomen demokriatipolitiikka poliittisen osallistumisen edistäjänä 2000-luvulla.			
Oppiaine – Läroämne – Subject Yleinen valtio-oppi (politiikan tutkimuksen linja)			
Työn laji – Arbetets art – Level Pro gradu -tutkielma		Aika – Datum – Month and year Lokakuu 2015	
		Sivumäärä – Sidoantal – Number of pages 83	
Tiivistelmä – Referat – Abstract			
<p>Tutkielmassa analysoidaan Suomen valtion 2000-luvulla koordinoiman demokriatipolitiikan keinoja ja tavoitteita suomalaisten poliittisen osallistumisen edistämiseksi osallistuvan demokratian näkökulmasta. Demokriatipolitiikalla tarkoitetaan julkisen vallan toimenpiteitä kansalaisten osallistumisen vahvistamiseksi, mistä Thomas Zittel käyttää nimitystä "participatory engineering". Tutkielmassa esitellään poliittisen osallistumisen kannalta relevanttia demokriateoreettista keskustelua edustuksellisen liberaalin, osallistuvan liberaalin, diskursiivisen ja konstruktivisen demokriateorian tradition sisällä.</p> <p>Analyysi pohjautuu Zittelin typologiaan ekspansiivisesta, integroivasta ja tehostavasta demokriatipolitiikasta, joihin tutkielman aineistosta eli eduskunnan tai valtioneuvoston hyväksymistä asiakirjoista ilmeneviä Suomen demokriatipolitiittisia tavoitteita ja keinoja peilataan: mitä tavoitteita ne poliittisen osallistumisen edistämiseksi asettavat, millä keinoin nämä tavoitteet halutaan saavuttaa ja minkälaisia demokriatipolitiittisia keinoja ne edustavat? Aineistosta on tunnistettu viisi keskeistä teemaa, joiden kautta demokriatipolitiikkaa analysoidaan: demokriatikasvatus, suora osallistuminen, vuorovaikutteinen ja avoin hallinto, kansalaisyhteiskunta ja järjestöt sekä edustuksellinen demokratia ja vaalit. Tutkimusmenetelmänä on teorialähtöinen sisällönanalyysi.</p> <p>Työhypoteesina höydynnetään Zittelin demokriatireformien dilemmaa, jonka mukaan demokriatipolitiikassa korostuvat todennäköisimmin ekspansiivisen ja tehostavan demokriatipolitiittisen strategian mukaiset tavoitteet ja toimenpiteet integroivan demokriatipolitiittisen strategian jäädessä taka-alalle. Analyysin perusteella vaikuttaa kuitenkin päinvastoin siltä, että Suomen 2000-luvun demokriatipolitiikassa korostuvat juuri integroivan demokriatipolitiittisen strategian mukaiset toimenpiteet. Erityisesti tämä näkyy demokriatikasvatuksen, kansalaisyhteiskunnan ja järjestöjen sekä edustuksellisen demokratian ja vaalien teemassa, joissa kaikissa on pyritty integroivan strategian mukaisesti kehittämään kansalaisten kykyä, tietopohjaa ja kiinnostusta poliittiseen osallistumiseen.</p> <p>Ekspansiivinen demokriatipolitiittinen strategia näkyy demokriatipolitiikassa erityisesti suoran osallistumisen sekä vuorovaikutteisen ja avoimen hallinnon teemoissa, joissa kansalaisten poliittisia osallistumismahdollisuuksia on pyritty laajentamaan suoran demokratian keinoin sekä uusilla väylillä vaikuttaa julkishallinnossa tapahtuvaan valmisteluun. Suoran osallistumisen edistämiseksi ollaan kuitenkin hyvin varovaisia. Tehostava demokriatipolitiittinen strategia taas korostuu vuorovaikutteisen ja avoimen hallinnon sekä edustuksellisen demokratian ja vaalien teemoissa, joissa olemassa olevien osallistumistapojen kynnystä on pyritty madaltamaan niin, että osallistuminen entisestään helpottuisi. Tämä on tapahtunut esimerkiksi kehittämällä uusia sähköisiä vaikutuskanavia, jotka madaltavat osallistumisen kustannuksia kansalaisen näkökulmasta ja näin helpottavat osallistumista.</p> <p>Syiksi integroivan demokriatipolitiittisen strategian korostumiselle suomalaisessa demokriatipolitiikassa voidaan nähdä muun muassa institutionalisoituneen kansalaisyhteiskunnan läheinen suhde valtioon, poliittisten eliittien haluttomuus delegoida valtaansa kansalaisille ekspansiivisen strategian keinoin sekä tutkielman metodologinen ratkaisu operationalisoida integroiva strategia varsin löyhästi. Poliittisen osallistumisen alan laajeneminen viimeisten vuosikymmenten aikana asettaa haasteita myös demokriatipolitiikkallisen suhteen, mitä osallistumisen muotoja valitaan sen edistettäväksi ja mitä rajataan ulkopuolelle.</p> <p>Osallistuvan demokratian näkökulmasta tehokkain keino hiipuvan poliittisen osallistumisen kääntämiseksi nousuun olisi rohkeasti uudistaa edustuksellisen liberaalin demokratian rakenteita institutionaalisilla muutoksilla, jotka laajentavat kansalaisten suoraa osallistumismahdollisuuksia. Tällaisten aloitteiden tekeminen ei kuitenkaan kuulu julkishallinnon tehtäviin. Radikaalien, liberaalin demokratian rakenteita haastavien aloitteiden demokratian uudistamiseksi on siis tultava kansalaisilta itseltään.</p>			
Avainsanat – Nyckelord – Keywords demokratia, demokriateoriat, demokriatipolitiikka, poliittinen osallistuminen, Suomi			

Sisällys

1 Johdanto	1
2 Demokratiapolitiikka: julkinen valta poliittisen osallistumisen edistäjänä	7
3 Poliittinen osallistuminen demokrateorioiden traditioissa	12
3.1 Edustuksellinen liberaali demokrateoria	16
3.2 Osallistuva liberaali demokrateoria.....	20
3.3 Diskursiivinen demokrateoria	24
3.4 Konstruktionistisen demokrateoria	28
4 Demokratisointistrategiat	31
4.1 Integroiva demokratisointistrategia: kansalaiseksi kasvaminen.....	31
4.2 Ekspansiivinen demokratisointistrategia: osallistumisen alan laajentaminen.....	35
4.3 Tehostava demokratisointistrategia: osallistumisen helpottaminen.....	38
4.4 Demokratiareformien dilemma	39
5 Suomen demokratiapolitiikka 2000-luvulla	41
5.1 Demokratiakasvatus	45
5.2 Suora osallistuminen	51
5.3 Vuorovaikutteinen ja avoin hallinto.....	57
5.4 Kansalaisyhteiskunta ja järjestöt.....	62
5.5 Edustuksellinen demokratia ja vaalit	70
6 Johtopäätökset	74
Lähteet	84

1 Johdanto

Monissa vakiintuneissa demokratioissa vaali- ja puolueosallistuminen on ollut laskussa viimeisten vuosikymmenten aikana ja Suomi on sijoittunut kansainvälisissä vertailuissa etenkin äänestysaktiivisuuden osalta heikosti (Borg 2013, 17–18; Paloheimo 2014, 10–11). Tämä kehitys on tulkittu osoituksena edustuksellisen demokratian kriisistä – selän kääntämisenä demokratialle – ja siksi kehitykseen on pyritty vastaamaan julkisen vallan toimenpitein (Zittel ja Fuchs 2007, 1). Nämä toimenpiteet ovat tämän tutkielman kiinnostuksen kohde.

Poliittinen osallistuminen on demokratian, ja siten myös demokrateorioiden, ytimessä. Teorioissa esiintyykin erilaisia näkemyksiä siitä, kenen tulisi osallistua poliittiseen keskusteluun, valmisteluun ja päätöksentekoon ja millä ehdoin (esim. Ferree ym. 2002, 289). Kansalaisten¹ osallistumisella voidaan nähdä joko itseisarvo tai se voidaan nähdä välineenä jonkin muun tavoitteen, kuten poliittisen järjestelmän legitimaation, saavuttamiseksi.

Erilaisten uusien osallistumismuotojen kehitys kansalaisia itseään koskevissa päätöksissä ja suuntaus kohti kansalaisten, viranhaltijoiden ja päätöksentekijöiden yhteistoiminnan laajenemista ovat olleet leimallisia piirteitä demokratioissa viime aikoina, mikä on antanut puhtia myös osallistuvan demokratian käsitteelle (Rosanvallon 2008, 232). Osallistuvassa demokratiassa kansalaisten poliittisella osallistumisella voidaan nähdä olevan itseisarvo (Ferree ym. 2002, 306), ja siksi se tuokin relevantin ja kiinnostavan näkökulman kansalaisten poliittisen osallistumisen edistämiseen.

Suomessa kansalaisten poliittisen osallistumisen hiipumiseen herättiin valtiollisella tasolla toden teolla 2000-luvun alussa. Jätteenmäen/Vanhasen I hallituksen (2003–2007) ohjelmassa pantiin alulle poikkihallinnollinen kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma, jonka tavoitteena oli " - - parantaa kansalaisten osallistumismahdollisuuksia ja äänestysaktiivisuutta, lisätä demokratiakasvatusta sekä muutoinkin vahvistaa edustuksellista demokratiaa" (Valtioneuvoston kanslia 2003, 51).

¹ Tässä tutkielmassa sanalla ”kansalainen” ei pääsääntöisesti viitata kansalaisuuden saaneisiin ihmisiin vaan kaikkiin yhteiskunnan jäseniin, jotka tavalla tai toisella voivat osallistua poliittisesti riippumatta heidän muodollisista poliittisista oikeuksistaan. Vielä 1880-luvulla suomen kielessä käytössä ollut ”yhteiskuntalainen” olisikin tässä mielessä soveliaampi sana (ks. Stenius 2003, 319).

Politiikkaohjelma toimi ”kansallisena demokratiahankkeena”, jonka oli määrä edistää ”aktiivista kansalaisuutta, kansalaisyhteiskunnan toimintaa, kansalaisten yhteiskunnallista vaikuttamista ja edustuksellisen demokratian toimivuutta”. Sen puitteissa toteutettiin ja rahoitettiin joukko erilaisia tutkimus- ja selvityshankkeita sekä perustettiin työryhmiä ja komiteoita pohtimaan kansanvallan tilaa ja kehittämistä, kuten Kansalaisyhteiskunta 2006 -toimikunta (Oikeusministeriö 2005) sekä Kansanvalta 2007 -toimikunta (Oikeusministeriö 2005a). Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman keskeisenä suosituksena oli ”demokratian ja kansalaisvaikuttamisen selkeä ministeriökohtainen vastuuttaminen ja resursointi”. (Oikeusministeriö 2007.)

Edellä kuvatun prosessin lopputuloksena vuonna 2007 oikeusministeriön hallintoyksiköön perustettiin uusi demokratian vastuualue, joka koordinoi Suomen demokrationpolitiikkaa ja on valmistellut muun muassa tässä tutkielmassa analysoitavat periaatepäätöksen demokratian edistämisestä (Oikeusministeriö 2010) sekä demokrationpoliittisen selonteon (Oikeusministeriö 2014) yhteistyössä valtioneuvoston demokrationverkon kanssa. Se on myös koordinoinut kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukuntaa KANE:a. Nykyään vastuualue toimii osana oikeusministeriön demokration-, kieli- ja perusoikeusasioiden yksikköä. (Paloheimo 2014, 31.)

Työskentelin itse oikeusministeriön demokrationyksikössä 1.9.2008 – 22.9.2010 aluksi korkeakouluharjoittelijana ja sen jälkeen suunnittelijan viransijaisena. Olen siis myös henkilökohtaisesti osallistunut Suomen demokrationpolitiikan valmisteluun. Uskon tästä huolimatta pystyväni säilyttämään analysoinnissa kriittisen ja objektiivisen otteen. Tätä helpottaa paitsi ajallinen etäisyys myös se, että aineistossani olevat asiakirjat on hyväksytty valtioneuvostossa ja eduskunnassa ja niiden voidaan täten katsoa edustavan valtion poliittista tahtoa.

Pyrin pro gradu -tutkielmassani analysoimaan Suomen valtion demokrationpolitiikkaa 2000-luvulla suomalaisten poliittisen osallistumisen edistäjänä osallistuvan demokrationteorian näkökulmasta. Tutkimusongelmani on, miten demokrationpolitiikka pyrkii edistämään suomalaisten osallistumista ja minkälaisia käsityksiä demokrationista se heijastelee.

Tutkimuskysymykseni koskevat julkisen vallan toimenpiteitä:

Minkälaisia tavoitteita Suomen valtion demokrationpoliittiset politiikkaohjelmat, periaatepäätökset ja selonteot asettavat poliittisen osallistumisen edistämiseksi?

Millä keinoin nämä tavoitteet halutaan saavuttaa?

Mitä demokratisointistrategioita demokrationpoliittiset tavoitteet ja toimenpiteet edustavat?

Suomen demokrationpolitiikkaa on tutkittu oikeusministeriön itse teettämien tai toteuttamien katsausten ja arviointien (ks. esim. Paloheimo 2014 ja Oikeusministeriö 2013) ohella melko vähän. Aihetta on käsitelty Joonas Juujärven (2011) pro gradu -tutkielmassa *Deliberatiivinen näkökulma suomalaiseen demokrationpolitiikkaan* sekä lyhyesti myös *Politiikka*-lehdessä ilmestyneessä Kari Palosen (2009) artikkelissa ”*Demokrationpolitiikka*” - demokration epäpolitisointia: reunahuomautuksia oikeusministeriön keskusteluasiakirjaan ”*Demokrationpolitiikan suuntaviivat*”.

Suomalaisten poliittista osallistumista on tutkittu kansallisella tasolla toki laajemminkin erityisesti kansallisten vaalitutkimusten yhteydestä. Yksi suurimmista projekteista oli Pertti Pesosen ja Risto Sänkiahon (1979) *Kansalaiset ja kansanvalta*, joka keskittyi suomalaisten käsityksiin poliittisesta toiminnasta ja pohjautui pitkälti kvantitatiivisen kyselyaineiston analyysiin. Reilu vuosikymmen myöhemmin Pertti Pesonen, Risto Sänkiaho ja Sami Borg (1993) paneutuivat uudelleen aiheeseen kirjassaan *Vaalikansan äänivalta*.

Suomalaisten poliittista osallistumista tutkitaan edelleen säännöllisesti kansallisten vaalitutkimusten yhteydessä. 2000-luvulla eduskuntavaaleista ovat ilmestyneet Heikki Paloheimon (2005) toimittama *Vaalit ja demokration Suomessa*, Borgin ja Paloheimon (2009) toimittama *Vaalit yleisödemokrationassa 2007* sekä Borgin (2012) toimittama *Muutosvaalit 2011*. Poliittisen osallistumisen uudempia muotoja ovat Suomessa tutkineet muun muassa Tiina Rättilä, Tuija Lattunen ja Jarmo Rinne (ks. esim. Rättilä 2004; Lattunen 2003; Rinne 2011). Kiinnostava tässä suhteessa on myös Rauli Mickelssonin (2014) toimittama, politiikan ja tulevaisuuden tutkimuksen näkökulmia yhdistellyt *Poliittinen vaikuttaminen tulevaisuudessa*.

Tutkimusongelmalla on sekä yhteiskunnallista että tieteellistä mielenkiintoa: Suomen demokradiapoliitiikka asettuu länsimaisissa liberaalidemokratioissa toteutettavien demokradiareformien kontekstiin, ja sen voidaan katsoa paljastavan, miten Suomen julkinen valta suhtautuu kansalaisten poliittiseen osallistumiseen ja sen edistämiseen. Tieteellinen mielenkiinto taas on Zittelin demokratisointistrategioiden hyödyntämisessä käsitteellisinä työkaluina empiirisessä tutkimuksessa sekä suomalaisen demokradiapoliitiikan analysoinnissa osallistuvan demokradian teorian näkökulmasta.

Demokradiapoliitiikan puitteissa on valmisteltu kymmenittäin selvityksiä, tutkimuksia ja raportteja virkatyönä, toimeksiantoina sekä erilaisissa työryhmissä ja komiteoissa. Tutkimusaineisto on rajattu vain keskeisimpiin asiakirjoihin², joista ilmenevät tavoitteet ja toimenpiteet on hyväksytty joko valtioneuvostossa tai eduskunnassa ja joiden voidaan täten katsoa edustavan julkisen vallan näkemystä demokradiapoliitiikan suuntaviivoista.

Tutkielmani pääaineisto koostuu suomalaisen demokradiapoliitiikan keskeisimmistä asiakirjoista 2000-luvulla (suluissa käytettävä lähdeviite):

- *Hallituksen strategia-asiakirja 2005. Hallituksen poikkihallinnolliset politiikkaohjelmat ja politiikat: Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma* (Valtioneuvosto 2005)
- *Valtioneuvoston periaatepäätös kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämisestä.* (Oikeusministeriö 2007a)
- *Valtioneuvoston periaatepäätös demokradian edistämisestä Suomessa* (Oikeusministeriö 2010)
- *Avoim ja yhdenvertainen osallistuminen. Valtioneuvoston demokradiapoliittinen selonteko* (Oikeusministeriö 2014)

Tärkeää on myös huomata, että tutkielmassa ei tarkastella demokradiapoliitiikan käytännön toteutusta vaan demokradiapoliittisten asiakirjojen esittämiä tavoitteita ja ratkaisukeinoja poliittisen osallistumisen edistämiseksi. Tarkastelun kohde on siis demokradiapoliitiikan sisältö, ei sen toteutus.

² Aineistoon valitut asiakirjat on myös tunnustettu valtioneuvoston demokradiapoliittisen selonteon lähtökohdaksi (Oikeusministeriö 2014, 14).

Demokratiapoliittisten asiakirjojen voidaan katsoa edustavan julkisen vallan näkökulmaa kansalaisten poliittiseen osallistumiseen, demokratiaan ja politiikkaan ylipäänsä. Samalla se edustaa tietynlaista ihmiskuvaa ja käsitystä edustuksellisesta demokratiasta. Ohjelma ei pelkästään kuvasta valtiovallan suhtautumista poliittiseen osallistumiseen, vaan omalla tavallaan se myös luo käsityksiä ja ideaaleja tavoiteltavasta kansalaisosallistumisesta. (Ks. Eskola ja Suoranta 1998, 141–142.)

Analyysin teorettinen viitekehys, Zittelin tavoin inklusiivisesti luettu, eri demokratiateorioiden piirteitä yhdistelevä osallistuvan demokratian teoria tarjoaa hyvän lähtökohdan demokratiapoliittisten tavoitteiden ja toimenpiteiden arviointiin edustuksellista liberaalia demokratiaa kriittisesti tarkastelevasta näkökulmastaan (ks. Zittel 2007, 10). Osallistuvan demokratian teoriassa kansalaisten poliittisen osallistumisen edistäminen nähdään itseisarvona toisin kuin esimerkiksi deliberatiivisessa demokratiateoriassa, jossa se nähdään lähinnä keinona deliberatiivisemmän julkisen sfäärin luomiselle (Ferree ym. 2002, 306).

Erityisen käyttökelpoinen suomalaisen demokratiapolitiikan analysoinnissa on osallistuvan demokratian teoriaan pohjautuva Zittelin ”participatory engineering” -käsite, joka on teorettinen vastinpari hallinnolliselle demokratiapolitiikan käsitteelle (ks. seuraava luku). Tästä käsitteestä johdetut demokratisointistrategiat antavat käytännölliset välineet osallistumista edistävien tavoitteiden ja toimenpiteiden yksityiskohtaisempaan analysointiin.

Tutkimusmenetelmäni on teorialähtöinen sisällönanalyysi. Tarkastelen demokratiapoliittisia asiakirjoja osallistuvan demokratian teoriasta ja siihen pohjautuvista Zittelin demokratisointistrategioista käsin. Oletukseni on, että Suomen demokratiapolitiikkaa 2000-luvulla voidaan analysoida havainnollisena esimerkkinä Zittelin ”participatory engineering”-käsitteestä. (ks. Eskola ja Suoranta 1998, 153 sekä Tuomi ja Sarajärvi 2009, 97–98 ja 113–117.)

Kvalitatiiviselle tutkimusasetelmalle tyypillisessä teemoittelussa tutkimusaineistosta nostetaan esiin tutkimusongelmaa valaisevia teemoja, minkä avulla vertaillaan näiden teemojen esiintymistä ja ilmenemistä aineistossa. Tämän jälkeen aineistoa on helpompi tyypitellä erillisiksi ryhmiksi samankaltaisia havaintoja. (Ks. Eskola ja Suoranta 1998, 175–76.)

Olen tunnistanut aineistosta kahdeksan Suomen demokriatiipolitiikan kannalta keskeistä teemaa: 1) demokriatiakasvatus, 2) suora osallistuminen, 3) vuorovaikutteinen ja avoin hallinto, 4) kansalaisyhteiskunta ja järjestöt, 5) edustuksellinen demokriatia ja vaalit, 6) tietopohja ja tutkimus, 7) Suomen kansainvälinen demokriatiatyö sekä 8) demokriatiipolitiikan valmistelu. Näistä kolme viimeistä ryhmää olen jättänyt pois analyysistä, sillä niiden puitteissa pyritään edistämään kansalaisten poliittista osallistumista vain epäsuorasti eikä niitä voi mielekkäästi analysoida demokriatisointistrategioiden avulla.

Vaarana tämän tyyppisessä analyysitavassa on sokeutuminen ilmiöiltä, joita teoreettiset ennakko-oletukset eivät tue. Onkin tärkeää kiinnittää huomiota myös siihen, mitä ohjelmassa ei sanota; niihin keinoihin, joita ei käytetä ja niihin tavoitteisiin, joita ei aseteta. Demokriatisointistrategiat määrittävätkin ikään kuin osallistuvan demokriatian teoreettiset maksimitavoitteet demokriatian uudistamiseksi ja poliittisen osallistumisen edistämiseksi, mihin voi sitten peilata demokriatiipolittisissa asiakirjoissa todellisuudessa demokriatian uudistamiseksi asetettuja tavoitteita ja määrättyjä toimenpiteitä.

Käytän analysoinnin apuna Zittelin (2007, 23–24) demokriatiareformien dilemmasta (ks. luku 4.4) johdettua työhypoteesia:

Suomen demokriatiipolitiikassa korostuvat ekspansiivisen ja tehostavan demokriatisointistrategian mukaiset tavoitteet ja toimenpiteet integroivan demokriatisointistrategian mukaisten tavoitteiden ja toimenpiteiden jäädessä taka-alalle.

Työhypoteesi toimii ”arvauksena” siitä, mitä analyysi voisi tuoda tullessaan (Eskola ja Suoranta 1998, 20). Kiinnostavia johtopäätöksiä voi tehdä myös siitä, mikäli hypoteesi ei toteudukaan.

2 Demokratiapolitiikka: julkinen valta poliittisen osallistumisen edistäjänä

Vaaliosallistumisen väheneminen, puolueiden ja yhdistysten jäsenkato sekä hiipuva luottamus poliittisiin instituutioihin ovat olleet esillä yhteiskunnallisissa keskusteluissa monissa kehittyneissä demokratioissa (Zittel ja Fuchs 2007, 1). Poliittisen osallistumisen ehtymiseen läntisissä demokratioissa liittyvät kysymykset ovat olleet myös tieteellisen keskustelun agendalla jo 1960-luvulta lähtien (Rättilä 2004, 308).

Suomalaisten poliittinen osallistuminen, perinteisessä mielessä ymmärrettynä³, on muihin Pohjoismaihin verrattuna varsin heikkoa niin vaaliosallistumisen, puoluekiinnittyneisyyden kuin yleisen politiikkaan kohdistuvan kiinnostuksen ja suhtautumisen osalta (Borg 2005, 85). Vaikka kansalaisten luottamus demokratiaan on kohtuullisen vahvaa, poliittisen kiinnittymisen näkökulmasta suurimpia haasteita ovat osallistuminen vaaleihin ja puolueiden toimintaan (Borg 2013, 89–90).

Suomen lisäksi myös monissa muissa läntisissä demokratioissa on 1980-luvulta lähtien pohdittu demokratian kehittämistä kansalaiskeskusteluissa, tutkimuksissa ja julkisen sektorin hankkeissa (Paloheimo 2014, 30). Skaala ulottuu yksittäisten viranhaltijoiden kannanotoista laajoihin julkisen hallinnon toteuttamiin selontekoihin demokratian tilasta, joista viimeksi mainitut ovat tyypillisimpiä Pohjoismaissa (Zittel ja Fuchs 2007, 1).

Julkisen vallan pyrkimys muuttua hierarkkisesta poliittisesta auktoriteetista aiempaa vuorovaikutteisemmaksi ja läpinäkyvämmäksi on myös kytketty 1990-luvulla tapahtuneeseen demokrateorian ja demokratian uudistushankkeiden ”kommunikatiiviseen käänteeseen”, joka johti erityisesti deliberatiivisen demokratian käytäntöjen kehittämiseen (Rättilä 2004, 309).

Esimerkiksi Saksan punavihreä koalitiohallitus antoi vuonna 2002 lakiesityksen, jonka oli määrä mahdollistaa perustuslaissa suoran demokratian toteuttaminen liittovaltiotasolla, mitä perusteltiin nimenomaisesti keinona palauttaa saksalaisten hiipuvaa kiinnostusta poliittisiin kysymyksiin (Zittel 2007, 9). Ruotsissa taas hallituksen asettama de-

³ Poliittisen osallistumisen käsitteen laajenemisesta kirjoitetaan tarkemmin luvussa 3.

mokradiakomitea pohti institutionaalisia muutoksia poliittisen osallistumisen lisäämiseksi vuosien 1998 ja 2000 välillä (Zittel ja Fuchs 2007, 1).

Suomessa valtiolla ja muulla julkisella vallalla on perustuslain asettama tehtävä "edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon" (Perustuslaki 14.3§). Tämä ei kuitenkaan ole ainoa syy siihen, miksi julkinen valta haluaa edistää kansalaisten poliittista osallistumista.

Edustuksellisissa liberaaleissa demokratioissa poliittisen osallistumisen voidaan katsoa muun muassa takaavan yksilölle mahdollisuuden omien intressiensä puolustamiseen ja poliittiseen järjestelmään vaikuttamiseen, tuottavan systeemille legitimitettä ja kehitettävän ihmisten moraalista luonnetta ja poliittisia taitoja (Rättilä 2004, 311). Tämän lisäksi poliittisen osallistumisen voidaan katsoa edistävän kansalaisten poliittisen vaikuttavuuden tunnetta, lisäävän kiinnostusta yhteiskunnallisiin ongelmiin ja tuottavan asioista perillä olevia kansalaisia, jotka ovat kykeneviä tavoittelemaan yhteistä hyvää (Held 2006, 231).

Poliittisen järjestelmän legitimiuden on katsottu edellyttävän osallistumismahdollisuuksien takaamista kaikille kansalaisille (Pesonen ym. 1993, 183). David Beetham (1991, 18) kirjoittaa, että alaisten teoin osoittama suostumus vallitsevaan valtasuhteeseen on yksi legitimitetin kolmesta ulottuvuudesta. Beethamin mukaan poliittinen osallistuminen, kuten vaaleissa äänestäminen, paitsi luo normatiivisen sitoumuksen valtasuhteen osapuolten välille toimii myös samalla julkisena symbolina ja tunnustuksena vallankäyttäjien asemalle.

Myös Rosanvallonin (2008, 233–34) mukaan poliittisten vallanpitäjien legitimitetin vahvistaminen edellyttää vuorovaikutusta ja neuvonpitoa kansalaisten kanssa. ”Nykyisin valtaa ei pidetä legitiiminä, ellei se alistu tietyin väliajoin keskusteluun ja osoita oikeutustaan”, Rosanvallon kirjoittaa.

Poliittista osallistumista on pidetty tärkeänä jopa pelkästään edellä mainitun legitimaatiofunktion vuoksi. Esimerkiksi Joseph Schumpeterin eliittien kilpailuun perustuvan demokratian mallissa vaalien ensisijaisena tehtävänä on tuottaa hallitus ja sen johtajuudelle kansalaisten hyväksyntä (Schumpeter 2003, 272–273). Demokratia on siis Schumpeterille tärkeää, koska se legitimoii valtaapitävien aseman (Held 2006, 155).

Schumpeteria huomattavasti lämpimämmin kansalaisten poliittiseen osallistumiseen suhtautunut, suoraa demokratiaa kannattanut Rousseau näki hänkin, että ilman kansalaisten aktiivista osallistumista valtiovallalla ei ole legitimitettä (Fabienne 2014):

"Yleistahdon - - täytyy olla yleisen sekä esineeseensä että olemukseensa nähden; että sen täytyy lähteä kaikista, jotta sitä voitaisiin soveluttaa kaikkiin, ja että se menettää luonnollisen oikeellisuutensa silloin kun se tähtää johonkin yksityiseen - -", Rousseau (1988, 63) kirjoittaa.

Kansalaisten poliittisen osallistumisen edistäminen on siis paitsi julkisen vallan perustuslaillinen velvollisuus myös sen keskeinen intressi. Suomessa tätä velvollisuutta ja intressiä on hoidettu 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen lopulta asti demokraatiapolitiikan nimellä.

Demokratiapolitiikan määritelmä on tarkentunut vuosien saatossa. Vuonna 2010 se määriteltiin vielä "valtion tai julkisen vallan tietoiseksi ohjelmaksi, jolla edistetään demokratiaa", mitä täydennettiin toteamalla, ettei kansanvaltaa voi kuitenkaan rakentaa ylhäältäpäin, mutta julkinen valta voi luoda edellytyksiä sen toteutumiselle ja elinvoimaisuudelle (Oikeusministeriö 2010a, 18)

Vuonna 2014 demokraatiopolitiikka määriteltiin aiempaa laajapohjaisemmin "julkisen sektorin, puolueiden, etujärjestöjen ja muiden kansalaisyhteiskunnan toimijoiden" toiminnaksi, jolla "pyritään lisäämään kansalaisten yhteiskunnallista osallistumista, parantamaan osallistumismahdollisuuksia ja kehittämään erilaisia innovaatioita demokratian toimivuuden parantamiseksi". (Oikeusministeriö 2014, 14)

Tavoitteena on "edistää kansalaisten perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista ja yhdenvertaista osallistumista", mitä tuetaan toimivilla hallintorakenteilla ja päätöksenteon menettelytavoilla sekä lisäämällä vuorovaikutteisen osallistumisen mahdollisuuksia (ibid., 10).

Frankfurtin Goethe-yliopiston vertailevan politiikan tutkimuksen professori Thomas Zittel (2007, 9) on kehittänyt käsitteen "participatory engineering", jolla tarkoitetaan "poliittisten eliittien määrätietoisia pyrkimyksiä vaikuttaa myönteisesti [kansalaisten] poliittiseen osallistumiseen demokratian instituutioita uudistamalla", mikä tulee määritelmällisesti hyvin lähelle demokraatiopolitiikan käsitettä.

Zittel (2008, 120) määrittelee käsitteensä kolmella erityispiirteellä. Ensinnäkin "participatory engineering" on "tuloshakuista ja määrätietoista" ja sen tarkoituksena on luoda kansalaisille uusia osallistumisen mahdollisuuksia. Toisekseen se pyrkii pysyvään institutionaaliseen muutokseen, vaikka konkreettiset toimet olisivatkin alkuvaiheessa pilotteja ja kokeiluja. Kolmanneksi "participatory engineering" tapahtuu hierarkkisesti katsottuna "ylhäältä alaspäin" (top-down). Ruohonjuuritason toiminnan ja sosiaalisten liikkeiden sijaan sen juuret ovat eliittipolitiikassa.

"Participatory engineering" pohjautuu laveasti määriteltyyn osallistuvan demokratian teoriaan, joka tarjoaa Zittelin (2007, 9) mukaan poliittista osallistumista edistävien institutionaalisten rakenteiden määrittelylle puitteet ja auttaa kytkemään ne poliittisen toiminnan tasolle uskottavalla tavalla. Zittel toteaa, että demokratiareformien on perustuttava systemaattiseen empiiriseen tutkimukseen ja todistusaineistoon koskien valittujen toimenpiteiden vaikutusta kansalaisten poliittiseen osallistumiseen.

Zittel ei juurikaan kyseenalaista julkisen vallan harjoittaman kansalaisten poliittisen osallistumisen edistämisen oikeutusta tai tutki sen poliittisfilosofisia perusteita. Jyväskylän yliopiston valtio-opin professori Kari Palonen on sen sijaan suhtautunut varsin kriittisesti demokratiapolitiikan käsitteeseen ja sisältöön.

Palosen (2009, 148) mukaan demokratiapolitiikka tarkoittaa "politiikan - - supistamista policy-ulottuvuuteensa", demokratian tekemistä policyn kohteeksi, jota halutaan edistää hallinnollisesti ylhäältä alas, toisin sanoen demokratian "latistamista, vesittämistä ja epäpolitisointia hallinnollistamalla se". Epäpolitisointiin ja hallinnollistamiseen tosin viittaa jossain määrin myös Zittelin edellä kuvattu, demokratiapolitiikalle lähes synonyminen käsite "participatory engineering"⁴.

Palonen erottaa politiikan käsitteen sisällä toisistaan *policyn* (politiikka linjauksena) ja *polityn* (politiikan areenat), joista ensin mainitussa korostuu hallinnollisuus tai "kamera-

⁴ Vaikka "demokratiapolitiikka" ja "participatory engineering" ovat määritelmällisesti lähellä toisiaan, niissä on merkittävä lähtökohtainen ero. Demokratiapolitiikka on hallinnollinen nimi tietylle politiikan lohkolle, participatory engineering taas tieteellinen käsite. Sanalle "engineering" ei ole mielekäästä suomennotta (suoraan käännettynä *insinööritaito*), mutta se korostaa toiminnan teknokraattista luonnetta. Tosin myös sana "politiikka" demokratiapolitiikan käsitteessä viittaa Palosen (2009, 148) tulkinnan mukaan politiikkakäsitteen hallinnolliseen policy-ulottuvuuteen.

lismi” ja viimeksi mainitussa ”politiikan rajaaminen suhteessa muihin ilmiöihin” sekä ”politisointi” (Palonen 2003, 476 ja 481). Palosen väite on, että suomalaisessa ajattelussa vallitseva ”policy-käsitteiden ylivalta polity-käsitteitä vastaan” on leimallista entisille siirtomaille (Palonen 2009, 149–150; ks. myös Palonen 2003, 509–510).

Kuvaamallaan ilmiöllä Palonen (2003, 509–510) näkee olevan merkittäviä implikaatioita Suomen historiassa: ”Tämän policy-keskeisyyden ’hinta’ on pitkään ollut muutoksen edellytys, jona on pidetty yhtä lailla talous- ja sosiaali- kuin ulkopolitiikkaakin koskevan yhdenmukaisuuden hyväksyntää ja sen suuntaa koskevan deliberaation niukkuutta”.

Tämän ilmiön Palonen (2009, 150) ulottaa koskemaan myös suomalaista demokratiapolitiikkaa, jossa ”tavoitellaan muutoksia ylhäältä päin ja nopeasti, mutta ei olla kiinnostuneita proseduureista asioiden perusteelliseksi käsittelemiseksi vastakkaisista näkökulmista”. Demokratiapoliittisessa asiakirjassa paljon käytetty ”poliittisesti harmiton osallistumispuhe” sekä ”parlamentaarisen proseduralismin ignorointi” on Palosen mukaan ”tämän epäpolitisointilinjan mukaista” ja ”pönkittää byrokratian ylivaltaa parlamenteista ja poliitikoista”.

Palosen demokratiapolitiikkaa kohtaan esittämän kritiikin ydin onkin juuri parlamentaarisen demokratian ylenkatsominen ja vähäinen kiinnostus parlamentin toimintaedellytyksiä kohtaan (Palonen 2009, 147). Toisaalta voidaan hyvin kysyä, millaiset edellytykset hallinnolla, tässä tapauksessa oikeusministeriön yksiköllä, olisi tehdä esityksiä parlamentaarisen demokratian uudistamiseksi.

Kuten Palonen (2009, 146) toteaa, demokratiapolitiikkaa koordinoiva ”demokratiahallinto” on käsitteenä ristiriitainen, sillä demokratia on kautta historian nähty vastavoimana juuri hallinnolle, ”sen poliittisen kontrollin ehtona”. Juuri tästä syystä on kiinnostavaa tutkia, minkälaista käsitystä demokratiasta suomalainen demokratiapolitiikka edustaa. Näihin kysymyksiin palataan tutkielman johtopäätöksissä.

3 Poliittinen osallistuminen demokratiateorioiden traditioissa

Demokratian käsite on ollut jatkuvassa muutoksessa tieteellisen ja yhteiskunnallisen kehityksen mukana. Tämä on heijastunut myös demokratiateorioihin.

Käsitteenä demokratia ei ole lainkaan yksiselitteinen. Giovanni Sartorin (1987, 3-6) mukaan erityisesti toisen maailmansodan jälkeisinä vuosikymmeninä on ollut yhä vaikeampi saavuttaa enää yksimielisyyttä siitä, mitä demokratialla ylipäätään tarkoitetaan. Tähän ovat vaikuttaneet Sartorin mukaan tieteellisen keskustelun ohella yhteiskunnalliset muutokset ja erityisesti "politiikan sanavaraston rappeutuminen". Sartori kutsuukin toisen maailmansodan jälkeistä aikaa "sekavan demokratian aikakaudeksi" (*an age of confused democracy*).⁵

Kansalaisten poliittisella osallistumisella on keskeinen rooli demokratiateorioissa, sillä teorioissa otetaan kantaa siihen, kenen tulisi osallistua poliittiseen keskusteluun ja päätöksentekoon ja millä ehdoin (esim. Ferree ym. 2002, 289).

Maija Setälä (2003, 9–11) jakaa demokratiakäsitykset deskriptiivisiin eli kuvaileviin ja normatiivisiin eli arvottaviin, joista jälkimmäiset "pyrkivät määrittämään demokratian keskeisiä periaatteita sekä arvoa". Ossi Pirosen (2005, 190) mukaan taas kaikki demokratiakäsitykset, ja siten myös teoriat, ovat väistämättä normatiivisia niiden erilaisten arvolähtökohtien vuoksi.

Jos tällä jaolla katsotaan ylipäätään olevan merkitystä, niin tässä tutkielmassa keskitytään normatiivisiin demokratiateorioihin, sillä ne auttavat analysoimaan demokratiapolitiikan julkilausuttuja demokratiakäsityksiä ja niiden takana olevia arvolähtökohtia.

Demokratiakäsityksiä ja -teorioita voi tyypitellä lukuisin eri tavoin. Eräs tunnetuimmista on David Heldin (2006, 5) jaottelu, joissa käydään läpi laaja spektri demokratiamalleja antiikin klassisesta demokratiasta deliberatiiviseen demokratiaan 1900-luvun jälkipuoliskolle. Esimerkiksi Charles Beitz (1989, 19–24) taas jaottelee poliittista tasa-arvoa

⁵ Sartori (1987, 3-6) viittaa yhteiskunnallisilla muutoksilla muun muassa siihen, ettei toisen maailmansodan jälkeen mikään ideologia pyrkinyt enää suuntautumaan demokratiaa vastaan, vaan pikemminkin näyttäytymään mahdollisimman demokraattisena. Tästä seurannut demokratian käsitteen inklusiivisuus ja kaikenkattavuus on samalla johtanut Sartorin mukaan "politiikan sanavaraston rappeutumiseen" ja siten demokratian käsitteelliseen inflaatioon.

koskevat demokratiateoriat demokratian sen seurauksilla oikeuttaviin lopputulosteorioihin ja demokraattisten menettelytapojen ominaisuuksilla oikeuttaviin proseduralistisiin teorioihin (ks. myös Setälä 2003, 12).

Tässä tutkielmassa käytetään Ferreen ja kumppaneiden jaottelua demokratiateorioiden traditioista, joita ovat edustuksellisen liberaalin demokratiateorian traditio (representative liberal), osallistuvan liberaalin demokratiateorian traditio (participatory liberal), diskursiivisen demokratiateorian traditio (discursive theory) sekä konstruktionistisen demokratiateorian traditio (constructionist). Ferreen ja kumppaneiden jaottelun sisälle mahtuu tämän tutkielman kannalta relevantti demokratiateoreettinen keskustelu. On myös syytä huomioida, että yhden tradition sisältä löytyy yleensä useampi kuin yksi demokratiateoria ja useimmat demokratiateoriat juontavat juurensa useammasta kuin yhdestä traditiosta. (Ferree ym. 2002, 289–290.)

Samoin kuin demokratian käsite myös poliittisen osallistumisen käsite on muuttunut entistä hankalammaksi määritellä, sillä uusia osallistumisen tapoja on tunnistettu viime vuosikymmeninä jatkuvasti lisää (van Deth 2014, 349–351). Tämä on luonut poliittisen osallistumisen tutkimukselle monenlaisia haasteita.

Jan van Deth (2001, 5–6) kirjoittaa poliittisen osallistumisen käsitteen alan laajentumisesta toisen maailmansodan jälkeen. Laajentuminen heijastelee hänen mukaansa yhteiskunnallisia muutoksia kuten valtion ja politiikan merkityksen kasvamista kansalaisten näkökulmasta sekä poliittisen ja ei-poliittisen toiminnan, tai yksityisen ja julkisen, välisen rajan sekoittumista länsimaisissa yhteiskunnissa.

Vielä 1940- ja 50-luvun äänestystutkimuksissa poliittisen osallistumisen käsite rajautui pitkälti äänestämiseen ja kampanjointiin vaaleissa. 1960-luvun alussa käsite (laajasti ymmärrettyinä) kattoi näiden lisäksi myös kansalaisten virallista tietä kulkevat yhteydenotot julkisen sektorin toimijoihin. Näitä kaikkia alettiin myöhemmin kutsua konventionaaliseksi osallistumisen muodoiksi. (van Deth 2001, 5.)

Tämä heijastuu myös Suomalaisten poliittista osallistumista käsittelevään tutkimukseen, jota on tehty erityisesti Pertti Pesosen, Risto Sänkiähon ja myöhemmin Sami Borgin vaalitutkimuksissa 1950-luvulta tähän päivään (Suomen vaalitutkimusportaali 2010). ”Sovinnaiseen poliittiseen osallistumiseen” on laskettu alun perin juuri vaalikampan-

jointi, yhteydenotot poliitikkoihin sekä myös politiikan seuraaminen sanomalehdistä ja siitä keskustelu. (Pesonen ym. 1979, 188).

1960- ja 70-lukujen vaihteessa poliittisen osallistumisen käsite laajeni dramaattisesti kahteen suuntaan: Ensinnäkin konventionaaliset osallistumisen muodot laajenivat erilaisten kansalaisliikkeiden merkityksen kasvaessa sekä kansalaisten, virkamiesten ja poliitikkojen välisten suorien kontaktien lisääntyessä. Toiseksi kaikki poliittisen osallistumisen käsitteen alla harjoitettava toiminta ei enää ollut 1970-luvun alun normein mitattuna "soveliaista". Käsitteen alle laskettiin myös epäkonventionaaliset osallistumisen muodot, kuten mielenosoitukset ja vetoomusten allekirjoittaminen. (van Deth 2001, 3 ja 5–6.)

Sovinnaisesta poliittisesta osallistumisesta myös Pesonen ja Sänkiaho (1979, 205) erottavat "protestoinnin" eri muodot, joilla "on tai saattaa olla poliittisia tavoitteita". Näihin lukeutuvat mielenosoitusten ja vetoomusten lisäksi myös muun muassa boikotit, vuokranmaksusta kieltäytyminen, rakennusten valtaus sekä omaisuuden tuhoaminen.

Viimeisin poliittisen osallistumisen käsitteen alan laajentuminen tapahtui van Dethin (2001, 6) mukaan 1990-luvulla. Tällä hän tarkoittaa poliittisen ja ei-poliittisen sfäärin välisen rajan lopullista häviämistä postmodernissa yhteiskunnassa. Rättilä (2004, 312) kirjoittaa erilaisia poikkeavia identiteettejä näkyvästi esittävästä "performatiivisesta poliittisesta aktivismista", jota on ollut vaikea ymmärtää perinteisen osallistumisen näkökulmasta.

Esimerkiksi poliittinen kuluttaminen, katujuhlat ja sissiviljely on saatettu nähdä poliittisen osallistumisen uusina muotoina, jos niillä on poliittinen intentio (van Deth 2014, 350–351). Van Dethin mukaan poliittisen osallistumisen teoria onkin ollut matkalla kohti "teoriaa kaikesta" (van Deth 2001, 6).

Tämä on johtanut poliittisen osallistumisen tutkimuksessa dilemmaan: käyttääkö vanhentunutta ja tiukasti rajattua poliittisen osallistumisen käsitettä, joka sulkee ulos monet uudemmat osallistumisen muodot, vai laajentaako poliittisen osallistumisen käsitettä kattamaan lähes kaikki inhimillinen toiminta (van Deth 2014, 351)?

Tällä ratkaisulla on väistämättä vaikutusta myös johtopäätöksiin poliittisen osallistumisen ja siten demokratioiden tilasta. Ne tutkijat, joilla on tiukimmin rajatut ja konventio-

naalisimmat käsitykset poliittisesta osallistumisesta, havaitsevat poliittisen osallistumisen ja kiinnittymisen selvästi heikentyneen pitkällä aikavälillä, kun taas ne, joilla on inklusiivisempi käsitys poliittisesta osallistumisesta, havaitsevat sen sijaan muutoksen poliittisen osallistumisen tavoissa (Hay 2007, 23).

Käsitteellisestä ambivalenssista huolimatta van Deth (2014, 351–352; van Deth 2001, 5) on eritellyt poliittisen osallistumisen käsitteeseen tieteellisessä keskustelussa liitettyjä, yleisesti hyväksytyjä yhteisiä piirteitä. Ensinnäkin poliittista osallistumista kuvataan van Dethin mukaan (aktiivisena) *toimintana* (activity, action). Pelkkää televisionkatsetta, nettisurffailua tai julkilausuttua kiinnostusta politiikkaa kohtaan ei lasketa osallistumiseksi⁶.

Toisekseen poliittinen osallistuminen nähdään van Dethin mukaan ihmisten osallistumisena *kansalaisen roolissa*, ei poliitikon, virkamiehen tai lobbaajan. Kolmanneksi poliittisen osallistumisen tulee van Dethin mukaan olla *vapaaehtoista*. Se ei saa olla ylhäältäpäin käskettyä tai pakotettua toimintaa.

Neljänneksi poliittinen osallistuminen kohdistuu van Dethin mukaan *poliittiseen järjestelmään* – käsitteen laajassa merkityksessä. Osallistuminen ei rajaudu mihinkään tiettyyn päätöksenteon vaiheeseen tai tietylle politiikan tasolle tai osa-alueelle. Näin ollen poliittinen osallistuminen voi tapahtua niin paikallisella, kansallisella kuin ylikansallisellakin tasolla.

Poliittisen osallistumisen käsitteen laajentumisella on kuitenkin väistämättä vaikutusta myös demokriatpolitiikkaan: jos demokriatpolitiikan tavoitteena on edistää kansalaisten poliittista osallistumista, koskeeko tämä kaikkia osallistumisen tapoja ja jos ei, niin mitkä osallistumisen muodot rajataan demokriatpolitiikan ulkopuolelle ja millä perustein? Tähän kysymykseen palataan tutkielman johtopäätöksissä.

⁶ Tässä mielessä esimerkiksi Pesosen, Sankiahon ja Borgin (1993, 188) sovinnaisen poliittisen osallistumisen muodoksi laskema ”sanomalehdistä politiikkaa koskevien aineistojen lukeminen” ei olisi van Dethin määrittelemien poliittisen osallistumisen yleisesti hyväksytyjen reunaehtojen sisällä.

3.1 Edustuksellinen liberaali demokratiateoria

Liberaali (edustuksellinen) demokratia on David Heldin (2006, 4) mukaan ‐hallintajärjestelmä, joka sisältää vaaleilla valitut ’toimihenkilöt’, jotka sitoutuvat ’edustamaan’ kansalaisten etuja ja/tai näkemyksiä ’laillisuusperiaatteen’ puitteissa”⁷.

Liberaalilla demokratiakäsityksellä voidaan viitata poliittisen filosofian klassikoiden kuten Locken ja J. S. Millin ajatuksiin demokratiasta. Ydinajatuksena on, että valtiovalan oikeutuksen (yhteiskuntasopimuksen) perustavana ehtona on yksilönvapauden kunnioitus. Kansalaisia halutaan suojella paitsi toisiltaan myös valtion mielivallalta. (Setälä 2003, 66–67.)

Tätä traditiota Held (2006, 78) kuvaa ”suojelevaksi demokratiaksi”, sillä sen oikeutus kumpuaa kansalaisten suojelemisesta, jolla varmistetaan se, että valtaapitävien ajama politiikka vastaa kansalaisten intresseihin kokonaisuudessaan.

Arkipuheessa ‐demokratia” on usein synonyymi juuri liberaalille edustukselliselle demokratialle. Mutta kuten Bernard Manin (1997, 1) huomauttaa, edustuksellista demokratiaa ei kuitenkaan vielä 1700-luvulla pidetty millään muotoa synonyymina demokratialle.

Kun demokratian käsite tulee kreikankielisistä sanoista ”demos (kansan)” ja ”kratos (valta tai suvereniteetti)”, niin tasavallan käsite tulee latinankielisistä sanoista ”res publica” eli ”yhteinen asia” (Setälä 2003, 18–20). Esimerkiksi vaaleilla erinäisiä julkisia tehtäviä täyttäneessä Rooman tasavallassa yhdistyi Polybiuksen mukaan piirteitä monarkiasta, aristokratiasta ja demokratiasta (Manin 1997, 42–43).

Renessanssin myötä henkiin herännyttä ajatusta tasavaltalaisesta itsehallinnosta, republikanismista, voidaankin pitää eräänlaisena edustuksellisen liberaalin demokratian esias-teenä, joka vaikutti eri tavoin niin Ison-Britannian, Yhdysvaltojen kuin Ranskankin valtiomuotojen kehittymiseen 1600- ja 1700 -luvulla (Held 2006, 54–55).

Kenties voimakkaimmin liberaalin edustuksellisen demokratian kehittymisen suuntaan vaikutti utilitaristifilosofi John Stuart Mill (1806–1873), joka korosti yksilönvapautta,

⁷ Käännetty lauseesta: ”- a system of rule embracing elected ’officers’ who undertake to ’represent’ the interests and/or views of citizens within the framework of ’the rule of law’” (Held 2006, 4)

valtiovallan vastuullisuutta ja korruptiosta sekä liiallisesta sääntelystä vapaata hallintoa (Held 2006, 79–80). Mill esitti kuuluisimmassa teoksessaan Vapaudesta (engl. *On Liberty*) vuonna 1859 niin sanotun vahinkoperiaatteensa, joka määritteli samalla myös julkisen vallan rajat:

”- [A]inoa päämäärä, joka oikeuttaa ihmisiä yksityisesti tahi yhteisesti sekaantumaan jonkun lähimmäisensä toimintavapauteen, on itsepuolustus. Ainoa tarkoitus [sic], jossa oikeudella voidaan käyttää valtaa jonkun sivistyneen yhteiskunnan jäsenen yli vastoin hänen tahtoansa, on tarkoitus estää muiden vahinkoa.”⁸ (Mill 1891, 14).

Mill painotti voimakkaasti myös poliittista osallistumista, jonka hän näki olevan hyödyllistä yksilöiden kasvatukselle ja kehitykselle (Setälä 2003, 113). Jos valtiota johtaisi ”hyvä yksinvaltiias”, se ei tarjoaisi Millin mukaan kansalaisille minkäänlaisia kannustimia kehittää itseään ja ajatteluaan (Mill 2011, 39–40). Held sijoittaakin Millin demokraatiakäsityksen ”kehittävän demokratian” traditioon, jossa poliittisen osallistumisen tehtävä ei ole pelkästään suojella yksilöllisiä etuja, vaan tuottaa samalla ”asioihin perehtyneitä, sitoutuneita ja kehittyviä” kansalaisia (Held 2006, 92).

Mutta vaikka kansalaisten mahdollisimman laaja poliittinen osallistuminen oli Millin mukaan toivottavaa ja hyödyllistä, hän piti silti parhaana hallitsemisen tapana edustuksellisuutta jo pelkästään siksi, että henkilökohtainen osallistuminen oli mahdotonta pientä kylää suuremmissa yhteisöissä (Mill 2011, 56–57). Toisaalta Mill oli myös huolissaan kansalaisten kyvykkyyserojen vaikutuksesta ja kannatti vaalijärjestelmää, jossa kansalaisten äänen määrä oli sidoksissa muun muassa heidän koulutustasoonsa (ibid., 132).

Valtiojärjestyksestä puhuttaessa liberaalidemokratioilla viitataan siis usein edustuksellisuuden perustuviin demokratioihin, joissa hallitsijat valitaan vapailla ja säännöllisillä vaaleilla yleisen ja yhtäläisen äänioikeuden periaatteella ja joissa talousjärjestelmä perustuu usein vapaisiin markkinoihin. Kriteereinä voidaan pitää myös tiedonvälityksen

⁸ ”- - the sole end for which mankind are warranted, individually or collectively, in interfering with the liberty of action of any of their number, is self-protection. That the only purpose for which power can be rightfully exercised over any member of a civilised community, against his will, is to prevent harm to others.” (Mill 2011, 26)

riippumattomuutta ja poliittisten oikeuksien kuten sananvapauden ja yhdistymisvapauden toteutumista. (Dahl 1998, 85 ja 166.)

Myös edustuksellisen liberaalin demokratian tradition sisällä on kuitenkin erilaisia näkemyksiä siitä, missä roolissa ja mitassa kansalaisten tulisi osallistua poliittiseen keskusteluun ja päätöksentekoon. Osa haluaa ”roskajoukkojen” pelossa pystyttää poliittiselle osallistumiselle suoranaisia esteitä ja rajoittaa kansalaisten roolin minimiin, osa taas toivottaa julkisen keskustelun tervetulleeksi, mutta rajaa poliittisen osallistumisen esimerkiksi pääosin puolueiden kautta tapahtuvaksi epäsuoraksi osallistumiseksi. (Ferree ym. 2002, 290.)

Setälä (2003, 60) viittaa ”minimidemokratialla” poliittiseen järjestelmään, jossa kansalaisten poliittinen osallistuminen rajoittuu keskenään kilpailevien päätöksentekijöiden ja puolueiden valitsemiseen säännöllisesti toistuvissa vaaleissa. Tällaista demokratiakäsitystä voidaan Setälän mukaan pitää ”elitistisenä”, sillä tavallisten kansalaisten rooli jää pieneksi.

Tätä demokratiateorioiden ”realistista koulukuntaa” ovat edustaneet muun muassa Joseph Schumpeterin *Capitalism, Socialism and Democracy* (1942), Anthony Downsin *An Economic Theory of Democracy* (1957) ja William Kornhauserin *The Politics of Mass Society* (1959), joista Schumpeterin eliittien väliseen kilpailuun perustuva demokratiateoria lienee kaikkein tunnetuin.

Anthony Birch (1993, 50–51) kirjoittaa Yhdysvalloissa ensimmäisen maailmansodan jälkeen vallinneesta presidentti Woodrow Wilsonin innoittamasta demokratiabuumista, jossa korostui idealistinen usko ”tavalliseen ihmiseen” (common man). Schumpeterin elitistinen demokratiateoria hyökkäsi Birchin mukaan tätä demokratiakäsitystä vastaan.

Schumpeter (2003, 248–250) kritisoi 1700-luvulla syntynyttä ”klassista” demokratiakäsitystä, joiden edustajiksi hän laski muun muassa edellä mainitun utilitaristi John Stuart Millin mutta myös varsin toisenlaista demokratiakäsitystä edustaneen Jean-Jacques Rousseauin. Heidän filosofiansa tiivistyy Schumpeterin mukaan ajatukseen ”demokraattisesta metodista institutionaalisenä järjestelynä, joka pyrkii saavuttamaan yhteistä hy-

vää toteuttavia poliittisia päätöksiä panemalla kansan itsensä päättämään asioista valitsemalla vaaleissa päättäjät, jotka kokoontuvat toimeenpanemaan kansan tahdon”.⁹

Tämä ajatus pitäisi Schumpeterin (2003, 264) mukaan kääntää pääläelleen: päättäjien valitsemisen, toisin sanoen ”hallituksen tuottamisen” tulisi olla päätöksenteon sijaan kansalaisten keskeisin rooli, jolloin demokraattisen metodin ensisijainen tarkoitus olisi valita vaaleilla äänistä keskenään kilpailevat päättäjät ja valtuuttaa heidät päättämään asioista.

Birchin (1993, 51–52) mukaan Schumpeterin järkeenkäyvin argumentti on se, että ”demokraattinen hallitusmuoto määrittellään parhaiten institutionaalisessa ja proseduraalisessa mielessä ennemmin kuin niiden ihanteiden kautta, joita demokratian on tarkoitus palvella”, sillä tämä auttaa erottamaan demokraattiset valtiot ei-demokraattisista. Sen sijaan taloustieteilijä Schumpeterin kritiikki hänen itse määrittelemäänsä ”klassista demokrationäkäsitystä” kohtaan sekoittaa Birchin mukaan demokrationäkäsityksiä keskenään ja osoittaa syvää ymmärtämättömyyttä poliittisen filosofian historiasta.

Edustuksellisen liberaalin demokratian traditiota leimaakin ”eliitin hallitsevuus” (elite dominance): Jos kansalainen haluaa äänensä kuuluviin, hänellä tulee olla legitiimi edustaja julkisella foorumilla. Jokaisen kansalaisen velvollisuus on käyttää edustuksellista prosessia hyväkseen, mikäli katsoo näkemystensä olevan puutteellisesti esillä. Ilman edustajaa olevat näkemykset jäävät oikeutetusti vaille huomiota, sillä ne ovat merkityksettömiä tai mahdollisesti jopa vaarallisia. (Ferree ym. 2002, 291.)

Samoin hyveenä pidetään liberaalin demokrationäteorian piirissä julkisen keskustelun päättämistä päätöksenteon jälkeen (closure). Tämä heijastelee vaalien logiikkaa, jossa voittajat ottavat paikkansa, häviäjät tunnustavat tappionsa ja kilpailu äänistä siirretään hetkeksi sivuun. Julkinen keskustelu on siis toivottavaa päätöksentekoon asti, mutta ei päätöksen jälkeen¹⁰. (Ferree 2002, 294.)

⁹ ” - - the democratic method is that institutional arrangement for arriving at political decisions which realizes the common good by making the people itself decide issues through the election of individuals who are to assemble in order to carry out its will.” (Schumpeter 2003, 250)

¹⁰ Suomen poliittisessa historiassa tämä ajatus on jäänyt elämään Johannes Virolaisen lentävässä lauseessa ”Kansanvalta on puhunut ja pulinat pois”, jonka hän totesi hävittyään keskustan puheenjohtajavaalissa Paavo Väyryselle vuonna 1980 (ks. Yleisradio 2014).

Minimalistista demokratiakäsitystä ja edustuksellisuutta kohtaan alkoi nousta kritiikkiä 1960- ja 70-luvuilla. Niin sanotun osallistuvan demokratian teorian edustajat pitivät minimidemokratiaa liian vaalikeskeisenä ja puutteellisenä osallistumisen muiden ulottuvuuksien huomioimisessa. (Setälä 2003, 103.)

3.2 Osallistuva liberaali demokratiateoria

Osallistuvan demokratian teoria on kriittinen näkökulma demokratiaan ja painottaa erityisesti aktiivisen poliittisen osallistumisen hyötyjä sekä kansalaiselle että koko yhteiskunnalle (Ferree ym. 2002, 299). Se ei Heldin (2006, 209) mukaan muodosta kovin yhtenäistä poliittisen ajattelun perinnettä, vaan taustalla on ajatuksia niin kehittävästä republikanismista kuin anarkismistakin. Laajasti ymmärrettynä osallistuva demokratia kattaa länsimaista poliittista filosofiaa ulottuen Ateenan klassisesta demokratiamallista marxistisiin käsityksiin demokratiasta (Held 2006, 209).

Keskeisiä osallistuvan demokratian kritiikin kohteita ovat liberaali demokratiateoria sekä edustuksellisuuden periaate, joka häivyttää kansalaisten vastuun arvoistaan ja valinnoistaan, kun he delegoivat vaaleissa valtansa kollektiivisissa päätöksissä edustajille (Setälä 2003, 103).

Kuten Rousseau (1988, 153–154) kirjoittaa Yhteiskuntasopimuksesta-teoksessaan: ”Ylintä valtiovaltaa ei voida edustaa, samasta syystä kuin ei sitä voida luovuttaakaan; sen olemuksena on yleistähto, ja tahtoahan ei käy edustaminen: se on sama tai se ei ole sama; keskiväliä ei ole. – – Englannin kansa luulee olevansa vapaa; se erehtyy suuresti: se on vapaa vain parlamentin jäseniä valitessaan; heti kun ne on valittu, on se orja, ei se ole mitään”.

Ahtaammin määriteltynä osallistuva demokratia kehittyi "uuden vasemmiston" synnyn myötä 1960-luvulla, mikä oli seurausta tuon ajan poliittisesta heräämisestä, vasemmiston sisäisestä väittelystä ja tyytymättömyydestä sekä liberaaliin että marxilaiseen poliittisen ajattelun perintöön (Held 2006, 186–87 ja 209).

C.B. Macpherson (1977, 93–94) kuvaa tämän tyytymättömyyden leviämistä läntisten demokratioiden vasemmistolaisesta opiskelijaliikkeestä työväenliikkeeseen, josta syntyi myös ajatus työpaikkademokratiasta eli työntekijöiden oikeudesta osallistua itseään koskevaan päätöksentekoon työpaikoilla (esim. Pateman 1970) sekä kansalaisten aiem-

paa laajemmasta osallistumisesta poliittiseen päätöksentekoon yleisemminkin (ks. myös Setälä 2003, 119).

Pateman (1970, 1-5, 17 ja 103–105) kritisoi edellisessä luvussa viitattua, toisen maailmansodan jälkeistä, etenkin Yhdysvalloissa vallinnutta elitististä politiikan teoriaa, joka hylkäsi poliittisen osallistumisen "klassikoiden", ajatukset yksilöiden maksimaalisesta osallistumisesta ja oli pikemminkin huolissaan poliittisen järjestelmän vakaudesta. Etenkin schumpeterilainen minimidemokratia, jätti hänen mukaansa kovin vähän tilaa osallistumisen eri muodoille. Pateman puolustaakin kansalaisten täysimittaista osallistumista ja toteaa, että osallistumaan opitaan osallistumalla, ja että osallistuva ympäristö saa kansalaiselle aikaan "poliittisen vaikuttavuuden tunteen".

Pateman (1985, 171) suhtautuu myös kriittisesti liberaalidemokraattiseen oletukseen ”vapaista ja tasavertaisista yksilöistä”, joita hänen mukaansa löytyy todellisuudessa harvemmin kuin liberaalin demokratian teoria antaa ymmärtää. Patemanin mukaan erityisesti naisten osallistuminen jää tässä oletuksessa helposti huomioimatta. Osallistuvan demokratian näkökulmasta pelkät muodolliset oikeudet eivät riitä, vaan niiden tulee näkyä myös käytännössä, tai kuten Held (2006, 210) kirjoittaa: "Mikäli vapaudella ei ole konkreettista sisältöä, – – sillä tuskin voidaan katsoa olevan syvällisiä vaikutuksia jokapäiväiseen elämään".

Benjamin Barber (1984, 4 ja 20–21) kuvaa liberaalidemokratiaa ”ohueksi” demokratiateoriaksi, sillä vaikka sen atomistiseen ihmiskuvaan, tietoon ja politiikkaan liittyvät lähtökohdat ovat liberaaleja, ne eivät ole kuitenkaan olemukseltaan demokraattisia. Barber vertaa liberaalidemokraattista käsitystä kansalaisyhteiskunnasta eläintarhaan: ”Kuten kiinniotettuja leopardeja, ihmisiä tulee ihailta heidän ylvästä yksilöllisyydestään ja kahlitsemattomasta vapaudestaan, mutta samalla heidät on vangittava häkkiin heidän epäluotettavuutensa ja epäsosiaalisen häijyytensä vuoksi”, Barber kirjoittaa.

Osallistuvan demokratian teorian mukaan liberaalidemokratioissa osallistumista politiikkaan ja kansalaisyhteiskunnan toimintaan rajoitetaan järjestelmällisesti niin sosiaaliluokan, sukupuolen kuin etnisyydenkin perusteella. Valtion ja kansalaisyhteiskunnan välinen jako on ongelmallinen: keskeisenä kysymyksenä on, kuinka tiukasti valtion tulee olla sidottu kansalaisyhteiskuntaan ja sen toimintaan. (Held 2006, 210.)

Erityisesti Pateman (1985, 172–173) suhtautuu epäillen liberaalidemokraattiseen kritiikittömään näkemykseen valtiosta yksityisen sfäärin tai kansalaisyhteiskunnan riippumattomana ”erotuomarina”. Monien marxilaisten tavoin hän näkee, että valtio omalta osaltaan väistämättä ylläpitää ja vahvistaa eriarvoisuutta kansalaisten välillä (Held 2006, 210).

Macpherson (1977, 94) toteaa, että vaikka osallistuvampi demokratia ei itsessään poista kansalaisten välistä eriarvoisuutta, tasa-arvoisempi ja inhimillisempi yhteiskunta edellyttää laajemman osallistumisen mahdollistavaa poliittista järjestelmää, sillä poliittinen osallistumattomuus ja sosiaalinen eriarvoisuus ovat kietoutuneet niin tiukasti yhteen.

Setälän (2003, 121) mukaan Pateman tulkitsee poliittista osallistumista laajemmin kuin monet muut poliittisen osallistumisen teoreetikot, sillä velvoitteet omaksutaan Patemanin tulkinnassa viime kädessä suhteessa muihin ihmisiin valtion sijaan, jolloin myöskään poliittinen osallistuminen ei rajaudu ainoastaan kollektiiviseen päätöksentekoon. Pateman näkee Setälän mukaan poliittisen osallistumisen itseisarvon velvoitteiden omaksumisessa ja kansalaisten moraalisisessa kehityksessä.

Zittelin (2007, 9–10) mukaan osallistuvan demokratian edustajien välillä vallitsee yhteisymmärrys nimenomaan liberaalidemokratian *instituutioiden* kritiikistä. Liberaalin demokratiateorian näkemyksen mukaan yksilöiden vähäiseen poliittiseen osallistumiseen ei voida vaikuttaa institutionaalisilla muutoksilla ja osallistumisen erot selitetään esimerkiksi sosioekonomisilla tekijöillä. Osallistuvan demokratian teoreetikot taas näkevät ongelmallisiksi edustuksellisuuden periaatteen ja vaalijärjestelmän keskeisyyden etujen ja preferenssien aggregoijana tai ”päiden laskemisena” (esim. Rättilä 2004, 316; ks. myös Setälä 2003, 58–59 ja Young 2000, 18–21).

Liberaalissa demokratiateoriassa korostuvaa keskustelun päättämistä päätöksenteon jälkeen pidetään osallistuvan demokratian teorian piirissä ongelmallisena, sillä se lakaisee pöydän alle pysyvät rakenteelliset intressiristiriidat ja epätasa-arvon. Osallistuvan liberaalin demokratian traditiossa pidetäänkin tärkeänä, että sosiaaliset liikkeet voivat pitää politiikan agendalla asioita, jotka poliittinen eliitti haluaisi jättää vaille huomiota. (Ferree ym. 2002, 299.)

Osallistuvan demokratian näkökulmasta liberaalidemokratioissa poliittista osallistumista rajoittavat institutionaaliset pidäkkeet lisäävät poliittista apatiaa pitkällä aikavälillä.

Zittelin mukaan pienin yhteinen nimittäjä osallistuvan demokratian eri sovellutuksissa onkin vaatimus poliittista osallistumista helpottavista instituutioista. (Zittel 2007, 10.)

Vaikka osallistuvaa demokratiaa kohti siirryttäisiinkin, tietyt liberaalidemokratian edustukselliset instituutiot – itse asiassa juuri ne, joita osallistuvan demokratian teoreetikot eniten kritisoivat – olisivat edelleen väistämättä läsnä (Held 2006, 213). Yksilön kontolle jäisi siirtymisestä huolimatta kilpailevien johtajien ja edustajien valitseminen. Vaikka asioista päätettäisiin suoralla kansanäänestyksellä, yhden äänen vaikutus jäisi edelleen pieneksi¹¹. (Pateman 1970, 109.) Tähän ongelmaan ja sille esitettyihin vastargumentteihin palataan ekspansiivisen demokratisointistrategian yhteydessä (ks. luku 4.2).

Toisaalta osallistuvan demokratian piirissä on esitetty myös edustuksellisuuden reformointia. Esimerkiksi Wolfe (1985, 380–385) kirjoittaa "osallistuvasta kontrollista" (participatory control), jossa edustajille delegoidaan tehtäviä ja he vastaavat päätöksistään suoraan valitsijoilleen. Samanlaista edustuksellisuuden rajoittamista edustaa useammasa Yhdysvaltain osavaltiossa oleva recall-käytäntö, jonka avulla kansalaiset voivat riittävästi nimiä kansalaisadressiin kerättyään esittää äänestystä aiemmin vaaleissa valitun edustajan erottamiseksi (Rosanvallon 2008, 165–166).

Modernit kansallisvaltiot edellyttävät Macphersonin (1977, 95–98) mukaan jo pelkästään kokonsa vuoksi jonkinlaista edustuksellista järjestelmää pelkän suoran demokratian sijaan. Macpherson käy nykypäivän näkökulmasta katsottuna kiinnostavalla tavalla läpi myös sähköisen demokratian mahdollisuuksia, mutta sekään ei ratkaisisi hänen mukaansa pelkkään suoraan demokratiaan nojautuvan päätöksenteon periaatteellisia ongelmia, jotka liittyvät äänestysvaihtoehtojen muotoiluun, monimutkaisempien asiakokonaisuuksien hallintaan ja sisäisesti ristiriitaisiin äänestystuloksiin.

Macpherson päätyykin kannattamaan suoran demokratian ja päätösten delegointiin perustuvan ”pyramidimallin” yhdistelmää, jossa paikallisista asioista päätettäisiin suoran demokratian keinoin ja sitä ylemmän tason asioissa päätösvalta delegoitaisiin pienemille neuvostoille, joissa edustajat olisivat suoraan vastuussa äänestäjilleen joko vaalien tai aiemmin kuvatun recall-käytännön kautta. Myös puolueet Macpherson näkee mah-

¹¹ Tästä syystä osallistuvan demokratian sijaan voidaan puhua myös osallistuvan *liberaalin* demokratian traditiosta.

dollisena osana osallistuvan demokratian malliaan luokkayhteiskunnan jälkeisessä maailmassa, jossa puolueiden funktio ei enää ole häivyttää luokkataistelua tai saavuttaa näennäisiä kompromisseja yhteiskuntaluokkien välillä. (Macpherson 1977, 108–114.)

Samoin Benjamin Barberin (1984, 267 ja 307) ”vahvassa demokratiassa” yhdistyvät läheisyyttä ja toteutettavuutta korostava paikallinen osallistuminen sekä vastuuta ja valtaa korostava alueellisen ja kansallisen tason osallistuminen. Barber ehdottaa suurta joukkoa eritasoisia uudistuksia ja osallistumisen instituutioita naapurustokokouksista sähköiseen äänestämiseen ja paikallisten luottamustehtävien nimittämiseen arpomalla. Vahva demokratia on Barberin (ibid., 151) mukaan ”kansalaisten itsehallintoa kansalaisten nimissä toteutettavan edustuksellisen hallituksen sijaan”.

Barber (ibid., 284–89) on myös korostanut institutionaalisia uudistuksia, joilla elvytetäisiin julkinen keskustelu ja mielipiteenmuodostus. Kansalaiskasvatuksen ohella yksi Barberin ehdotuksista on kaksivaiheinen kansanäänestys, jossa kansalaisilla olisi enemmän kuin kaksi vaihtoehtoa valittavanaan. Tämä rohkaisi Barberin mukaan kansalaisia pohtimaan äänestyksensä perusteita samaan tapaan kuin parlamentissa tehdään ja perustelemaan päätöstään myös julkisesti.

Kuten Setälä (2003, 164) huomauttaa, kaksivaiheinen monivalintaan pohjautuva kansanäänestys ei kuitenkaan automaattisesti takaisi, että äänestysten välillä todella käytäisiin kansalaiskeskustelua. Tätä julkisen harkinnan merkitystä on korostanut erityisesti diskursiivisen demokratiateorian traditio, jota käsitellään seuraavassa alaluvussa.

3.3 Diskursiivinen demokratiateoria

Jon Elsterin (1998, 8) diskursiivisen (eli deliberatiivisen¹²) demokratian määritelmän mukaan kollektiiviseen päätöksentekoon osallistuvat joko edustajan välityksellä tai suoraan kaikki ne, joita päätös koskettaa (demokratia) ja päätöksentekoon sisältyvän keskustelun argumentteja esittävät ja kuuntelevat osapuolet ovat sitoutuneet rationaalisuuteen ja puolueettomuuteen (deliberaatio).

¹² Muun muassa Dryzek (2000, v & 3) toteaa diskursiivisen ja deliberatiivisen demokratian olevan tätä nykyä keskenään vaihtokelpoisia (synonyymisia) käsitteitä, vaikka hän itse edelleen käyttääkin mieluummin diskursiivisen demokratian käsitettä deliberatiivisen sijaan. Tässä tutkielmassa käytetään pääsääntöisesti deliberatiivisen demokratian käsitettä paitsi silloin, kun viitataan Ferreen ym. diskursiivisen demokratian traditioon (Ferree 2002).

Deliberatiivinen demokratiateoria onkin läheistä sukua edellisessä alaluvussa käsitellylle osallistuvalla demokratiateorialle, sillä molemmissa korostuu kansalaisten laaja osallistuminen julkiseen keskusteluun ja päätöksentekoon (Ferree ym. 2002, 300). Deliberatiivisesta demokratiasta tulikin osallistuvan demokratian jälkeen 1980-luvulla tärkein muodollisia instituutioita korostavien demokratiakäsitysten haastaja (Setälä 2003, 131)¹³.

Samalla deliberatiivinen demokratia on haastanut liberaalidemokraattista intressipohjaista ja preferenssejä aggregoivaa demokratiakäsitystä korostamalla preferenssien muuttumista argumentaation kautta sekä pyrkimystä kohti yhteistä hyvää (ks. esim. Young 1996, 121). Deliberatiivista demokratiaa varten on myös kehitetty lukuisia käytännön sovelluksia (ks. esim. Herne ja Setälä 2005), joita käsitellään integroivan demokratiastrategian yhteydessä (ks. luku 4.1).

John S. Dryzek (2000, 1) kirjoittaa jopa demokratiateorian piirissä tapahtuneesta ”deliberatiivisesta käänteestä” 1990-luvulla, kun demokratian legitimitetin alettiin nähdä yhä enemmän riippuvan kansalaisten kyvyistä ja mahdollisuuksista osallistua deliberatioon eli julkiseen harkintaan heitä koskevassa kollektiivisessä päätöksenteossa.

Setälän (2003, 136) mukaan deliberatiivisen demokratian juuret löytyvät kuitenkin kauempaa filosofian historiasta, ennen kaikkea Immanuel Kantin moraalifilosofiasta 1700-luvulta. Kant (1989, 65) kirjoittaa *Ikuisen rauhaan* -teoksessaan: ”Kaikki toisten ihmisten oikeuteen kohdistuvat toimet, joiden perusohje ei siedä julkisuutta, ovat vääriä”. Tätä lauselmaa hän kutsuu ”julkisen oikeuden transcesdentiaaliseksi yleiskaavaksi”, mutta se tunnetaan paremmin ”puhtaan järjen kokeena” (esim. Setälä 2003, 136).

Poliittisen päätöksenteon kontekstissa puhtaan järjen koe tarkoittaa Setälän (2003, 136) tulkinnan mukaan sitä, että ”toisten ihmisten oikeuksiin vaikuttavat poliittiset päätökset ovat vääriä, jos niiden taustalla olevat periaatteet täytyy pitää salassa”. Joshua Cohenin (1989, 21) mukaan deliberatiivisen demokratian käsite pohjautuukin demokraattisen yhteisön (association) intuitiiviseen ihanteeseen, jossa yhteisön ehtojen ja edellytysten

¹³ On kuitenkin syytä huomauttaa, että diskursiivisen ja osallistuvan liberaalin demokratiateorian traditioiden välille ei ole helppo vetää selkeää rajaa, vaan monien teoreetikoiden katsotaan edustavan kumpaa-kin traditiota (ks. esim. Ferree 2002, 300).

oikeutus tapahtuu keskenään tasa-arvoisten kansalaisten *julkisen* argumentoinnin ja pohdinnan kautta.

Samoin kuin osallistuvan liberaalin demokratiateorian tradition edustajat myös deliberatiivisen demokratian edustajat kritisoivat edustuksellisen liberaalin demokratiateorian aggregatiivista demokratiakäsitystä siitä, että se ottaa yksilöiden preferenssit annettuina eikä hae niille oikeutusta tai perusteluita (ks. esim. Gutmann ja Thompson 2004, 13–14). Preferenssien keräämisen ja yhteensovittamisen sijaan deliberatiivinen demokratia on avoin preferenssien muuttumiselle deliberaation seurauksena (Dryzek 2000, 10).

Kantin filosofia näkyy Setälän (2003, 137) mukaan myös Jürgen Habermasin ja John Rawlsin ajattelun taustalla. Habermas ja Rawls ovat Dryzekin (2000, 2) mukaan 1900-luvun lopun tärkeimpiä kriittisen ja liberaalin teorian edustajia, jotka molemmat antoivat deliberatiiviselle käänteelle pontta julkaisemalla 1990-luvulla teokset, joissa he identifioituivat deliberatiivisen demokratian koulukunnan edustajiksi.

Habermasin ja Rawlsin ajattelussa on kuitenkin myös eroja. Habermasin kiinnostus on julkisen kommunikaation suhteessa kollektiivisen päätöksenteon legitimizeettiin ja Rawlsin kiinnostus taas deliberatiivisen demokratian sekä yksilöiden oikeuksien ja oikeudenmukaisuuden välisessä suhteessa (Herne ja Setälä 2005, 175). Dryzek (2002, 8–30) onkin jakanut deliberatiivisen demokratian koulukunnat habermasilaiseen kriittiseen teoriaan (critical theory) ja rawlsilaiseen liberaaliin konstitutionalismiin (liberal constitutionalism), jotka ovat tosin Dryzekin mukaan pikku hiljaa lähentyneet toisiaan.

Habermasin ajattelussa keskeistä deliberatiivisen demokratian kannalta on kommunikaatiivisen toiminnan teoria sekä julkinen harkinta edustuksellisissa demokratioissa. Ideaalilla kommunikaatio- eli puhetilanteella hän tarkoittaa rationaalista keskustelua moraalisesti autonomisten yksilöiden kesken, mikä luo edellytykset reilulle keskustelulle. Tällaisessa keskustelussa argumentteja arvioidaan moraalisten periaatteiden, faktojen todenmukaisuuden ja validiteetin perusteella. (Setälä 2003, 138.)

Hieman Kantin puhtaan järjen koetta muistuttaen Habermas toteaa, että vain sellaiset normit voivat olla valideja, jotka kaikki joita päätös koskettaa, voivat hyväksyä rationaalisessa keskustelussa (Habermas 1996, 107). Päätöksenteko ja kollektiivinen mielipiteenmuodostus saavatkin deliberatiivisessa demokratiassa legitimizeettinsä Habermasin mukaan kansalaisten arvojen etukäteisen yhdenmukaisuuden sijaan juuri ideaalin puhe-

tilanteen ehtojen täytyessä, mikä mahdollistaa parhaiden argumenttien esiintulon (Habermas 1996, 278–279; Setälä 2003, 139).

Habermas hyväksyy, että suurin osa rutiiniluonteisista kollektiivisista päätöksistä tehdään ilman julkista keskustelua poliittisessa keskustassa, kuten valtion virastoissa, parlamenteissa ja puolueissa. Mutta tärkeissä normatiivisissa kysymyksissä myös periferiassa olevien, kansalaisyhteiskunnan autonomisten toimijoiden, on oltava mukana julkisessa keskustelussa. Kun osallistuvan demokratian teoriassa inkluusio koskee lähes mitä tahansa ryhmää, joka pyrkii vaikuttamaan politiikkaan, Habermas rajaa autonomiset toimijat epäbyrokraattisiksi ja löyhästi järjestäytyneiksi ruohonjuuritason organisaatioiksi, jotka ovat lähellä ihmisten arkea (Ferree ym. 2002, 300–301).

Rawlsin eräs tunnetuimpia käsitteitä on hänen vuonna 1971 ilmestyneessä Oikeudenmukaisuusteoriassaan esittämänsä, Kantin moraalifilosofiaan pohjautuva ajatus ”tietämättömyyden verhosta”, jossa sopimusosapuolet eivät tiedä omaa yhteiskunnallista asemaansa ja pyrkivät määrittelemään oikeudenmukaisuuden periaatteet niin sanotussa hypoteettisessa alkutilanteessa (Setälä 2003, 141–142).

”Osapuolet päätyvät valintaansa yhdessä vapaina ja tasa-arvoisina rationaalisina ihmisinä tietäen vain sen, että oikeudenmukaisuuden periaatteita edellyttävät olosuhteet ovat vallalla”, Rawls (1988, 148) kirjoittaa. Tällöin voidaan Rawlsin mukaan olettaa, että ihmisten toimintaa ohjaavat periaatteet eivät riipu yhteiskunnalliseen tai luonnonsattuun perustuvista seikoista tai heijasta heidän yksilöllisten elämänsuunnitelmiansa tai toiveidensa synnyttämää ennakoasennetta.

Eräät osallistuvan liberaalin demokratian edustajat ovat kritisoineet Rawlsin oikeudenmukaisuusteoriaa ja tietämättömyyden verhoa (Setälä 2003, 143). Pateman (1985, 114) huomauttaa, että Rawlsin teoria irrottaa yksilöt sosiaalisista suhteistaan ja instituutioista ja tietyt liberaalia demokratiaa koskevat ongelmat ovat näin myös Rawlsin oikeudenmukaisuusteorian ongelmia¹⁴. Barber (1984, 18) taas kritisoi Rawlsin teoriaa siitä, ettei

¹⁴ Myös Chantal Mouffe (1999, 745) kutsuu deliberatiivista demokratiaa ”liberaalin demokratiateorian viimeisimmäksi paradigmaksi”.

se tarjoa oikeudenmukaisuudelle muuta selitystä kuin yksilöiden oman edun tavoittelun: ”Liberaalidemokratian rajat ovat itsekeskeisen mielikuvituksen rajat.”¹⁵

Kaksi diskursiivisen demokratian teorian tradition piirrettä on syytä nostaa vielä esille. Ensinnäkin keskustelun osapuolilta edellytetään kohteliasta käytöstä (civility) ja keskinäistä kunnioitusta (mutual respect) (Ferree ym. 2002, 302). Kommunitaristit kuten Amitai Etzioni (1996, 104) jakavat tämän käsityksen. Etzionin mukaan keskustelun osapuolten tulisikin ”taistella toinen käsi selän takana” eli välttää vastapuolen demonisointia ja heidän arvomaailmansa kuvaamista täysin negatiivisena. Tämä pohjautuu Etzionin mukaan ajatukseen siitä, että osapuolten tulisi tunnustaa kuuluvansa samaan yhteisöön.

Toisekseen diskursiivisen demokratian teorian traditiossa korostuu liberaalin edustuksellisen demokratian teorian tavoin pyrkimys keskustelun päättämiseen, mutta erona on se, että deliberatiivisessa demokratiassa pyritään ihanteellisessa tilanteessa konsensusseen. Habermas huomauttaakin, että enemmistöpäätös tulisi tehdä vain siinä tapauksessa, että päätöksen lopputulema voidaan tulkita rationaalisesti motivoituneena mutta epätäydellisenä väliaikaisesti päätetyn keskustelun lopputuloksena. (Ferree ym. 2002, 306.)

Edellä mainittuja deliberatiivisen demokratian piirteitä on myös kritisoitu akateemisessa keskustelussa. Esimerkiksi Gutmann ja Thompson (1996, 136) toteavat, että myös kiihkeä ja kohtuuton deliberaatio voi olla johdonmukaista. Tätä ja muuta deliberatiivisen demokratiateorian kritiikkiä käsitellään tarkemmin seuraavassa alaluvussa.

3.4 Konstruktionistisen demokratiateoria

Ferree ym. tarkoittavat konstruktionistisella demokratiateorian traditiolla erityisesti Michel Foucault’n perintöä seuraavaa kriittistä suuntausta, joka perustuu diskurssien ja vallan välisen suhteen tutkimiselle ja havainnoinnille. Se tunnistaa diskurssit vallankäytön muotona muodollisten poliittisten instituutioiden ulkopuolella ja tutkii vallitsevassa järjestyksessä piileviä epätasa-arvoisuuksia sekä diskurssien vaikutusta päätöksentekoon monesti feministisistä lähtökohdista. (Ferree ym. 2002, 306–307.)

¹⁵ ”The limits of liberal democracy are the limits of the self-preoccupied imagination”, Barber (1984, 18) kirjoittaa.

Eräällä tapaa suuntaus heijastelee kylmän sodan jälkeistä maailmaa, joka ei toteuttanutkaan Francis Fukuyaman julistamaa ”historian loppua”¹⁶, eli länsimaisen liberaalin demokratian lopullista voittoa, vaan osoitti Balkanin kriisin, Tšetšenian sotien sekä radikaalin islamismin ja uusfasismin nousun myötä lukuisia ”demokratisoitumisen” vastavoimia, jotka näyttäytyivät ennen kaikkea etnisinä, nationalistisina, kielellisinä, uskonnollisina ja kulttuurillisina *erilaisuuden* muotoina (Benhabib 1996, 3).

Keskeinen kritiikin kohde konstruktionistisessa demokratiateoriassa on politiikan rajaaminen omaksi ”sfäärikseen”. Poliitiikan ja yksityisen elämän tiukka erottaminen toisistaan hämärtää niiden molempien läpi kulkevat valtasuhteet, rajoittaa päätöksenteon vaihtoehtoja ja sulkee yhteiskunnallisesta keskustelusta ulos ne, jotka voisivat parhaiten nimetä ja haastaa ne valtasuhteet, joita ovat kokeneet yksityisissä elämässään. Konstruktionistinen demokratiateoria korostaa osallistuvan demokratiateorian tavoin vahvaa inklusiota ja suhtautuu kriittisesti liberaalidemokraattiseen asiantuntijuuden vaatimukseen. (Ferree ym. 2002, 307.)

Myös deliberatiivista demokratiateoriaa kohtaan on esitetty kritiikkiä konstruktionistien taholta (ks. esim. Benhabib 1996 ja Calhoun 1992). Chantal Mouffe (1999, 745–46) kritisoi deliberatiivista demokratiateoriaa siitä, että vaikka se pyrkii sinänsä kannatettavasti haastamaan poliittisen osallistumiseen epäillen suhtautuvan ”intressipohjaisen demokratiakäsityksen” (ts. liberaalidemokratian) tuomalla moraalien ja oikeudenmukaisuuden kysymykset politiikkaan, se päättyy vain korvaamaan intressien ja preferenssien aggregaation politiikan keskiössä järjellä ja rationaalisella argumentaatiolla, ja täten jatkamaan poliittisten kysymysten ratkaisemista ”rationaalisesti”. Niin liberaalista kuin deliberatiivisesta demokratiateoriasta puuttuukin Mouffeen mukaan poliittisuuden ulottuvuus (dimension of the political), eikä deliberatiivinen demokratian malli täten tarjoa hänen mukaansa todellista vaihtoehtoa aggregatiiviselle mallille.

Konstruktionistisen demokratiateorian edustajat haluavat tunnistaa ja tunnistaa toimijoiden erilaiset näkökulmat ja sosiaaliset erot heidän kokemuksissaan ja identiteeteissään (Ferree ym. 2002, 307). Carol C. Gould (1996, 172–73) kritisoi Habermasin deli-

¹⁶ ”What we may be witnessing is not just the end of the Cold War, or the passing of a particular period of post-war history, but the end of history as such: that is, the end point of mankind's ideological evolution and the universalization of Western liberal democracy as the final form of human government”, Fukuyama (1989, 4) kirjoittaa.

beraation mallia siitä, että esimerkiksi sukupuolen, rodun ja kulttuurin tuottamat erot pyritään ohittamaan yksimielisyyden tavoitteen vuoksi. Habermas (1992, 466) on myös itse todennut, ettei hän ole ottanut riittävästi huomioon julkisen sfäärin ulossulkevia mekanismeja koskevaa kritiikkiä omassa analyysissään.

Yksi deliberatiivisen demokratian ulossulkemisen mekanismeista on edellisessä alaluvussa mainittu kohteliaan käytöksen (civility) edellytys (Ferree ym. 2002, 302 ja 312–313). Iris Marion Young (2000, 39–40) toteaa, että jotkut deliberatiivisen demokratian tulkinnat suosivat kiihкотonta puhetta ja otaksuvat rauhallisuuden merkiksi objektiivisuudesta sekä järjen vastakohtaksi tunteelle. Tällä on Youngin mukaan helposti seuraus, että joidenkin ihmisryhmien ja vähemmistöjen puhekulttuuri suljetaan deliberaation ulkopuolelle.

Samoin kuin osallistuvan liberaalin demokratian traditiossa myös konstruktionistisen demokratian traditiossa suhtaudutaan kielteisesti keskustelun päättämiseen päätöksenteon jälkeen. Poliittisen aluetta (realm of the political) laajentavaan ja näkymättömiä ryhmiä mukaan ottavaan keskusteluun suhtaudutaan sen sijaan myönteisesti. (Ferree ym. 2002, 314.)

Gouldin tavoin myös Mouffe (1996, 248) näkee deliberatiivisen demokratian pyrkimyksen yksimielisyyteen jopa vaarallisena: ”[Demokratiaan] syvään juurtuneen antagonismin luonteen kieltäminen ja pyrkiminen kohti universaalia rationaalista konsensusta – tämä on se todellinen uhka demokratialle”.

Konstruktionistista demokratiateorian traditiota on kritisoitu eritoten siitä, että vaikka sen puitteissa kyetään hyvin osoittamaan muiden demokratian mallien heikkouksia ja piilotettuja oletuksia, se jää itse usein liian abstraktille tasolle, sillä konstruktionistien esittämät vaihtoehdot eivät ole aina kovin konkreettisia tai riittävän pitkälle kehiteltyjä (Ferree ym. 2002, 315).

Esimerkiksi Mouffen (1999, 754–57) arvojen ja intressien poliittisuutta ja vastakkaisuutta korostava ”agonistinen pluralismi” ja Youngin (1996, 128–33) keskustelun moninaisuutta ja narratiiveja korostava ”kommunikatiivinen demokratia” ovatkin ennen kaikkea ansiokkaita deliberatiivisen demokratian kritiikkejä.

4 Demokratisointistrategiat

Muiden osallistuvan demokratian teorian tutkijoiden tavoin Thomas Zittel (2007, 10–11) on kiinnostunut kausaliteetista poliittisten instituutioiden ja yksilöiden poliittisen käyttäytymisen välillä, mikä on hänen mukaansa laiminlyöty tähänastisessa osallistuvan demokratian teorian tutkimuksessa. Kysymys kuuluu, millä institutionaalisilla keinoilla voidaan edistää kansalaisten poliittista osallistumista (participatory engineering) eli ”demokratisoida” poliittista järjestelmää. Analysoidakseen tätä, Zittel on jakanut nämä keinot ekspansiiviseen (expansive), integroivaan (integrative) sekä tehostavaan (efficiency-oriented) demokratisointistrategiaan.

Zittelin (ibid., 10–11) demokratisointistrategiat ovat analyttisiä käsitelykaluja, jotka on tarkoitettu julkisen vallan harjoittaman poliittisen osallistumisen edistämisen empiiriseen ja vertailevaan tutkimiseen. Strategiat eivät paikannu yksittäisiin teoreetikoihin vaan juontavat juurensa osallistuvan demokratian teorian piirissä käydystä keskustelusta. Zittel ei kuitenkaan redusoi osallistuvan demokratian teoriaa 1960- ja 70 -lukujen kriittisiin puheenvuoroihin, vaan hänen inklusiivisempi luentansa teoriasta sisältää osia niin suoran demokratian eri malleista kuin deliberatiivisesta demokratiastakin.

4.1 Integroiva demokratisointistrategia: kansalaiseksi kasvaminen

Integroiva demokratisointistrategia korostaa instituutioiden vaikutusta yksilön tavoitteisiin, käsityksiin ja kykyihin. Ihmiset eivät siis synny kansalaisiksi, vaan demokratia on opittava, ja tämä voidaan varmistaa parhaiten luomalla kansalaisten voimaantumiselle ja oppimiselle otolliset institutionaaliset rakenteet. (Zittel 2007, 11.)

Pateman kirjoittaa, että yksilön demokraattiseen luonteeseen kuuluu oleellisena osana poliittisen vaikuttavuuden tai kyvykkyyden tunne, joka näkyy ennen kaikkea uskoniin vaikutusmahdollisuuksiin yhteiskunnassa. Näitä taitoja tulisi osallistuvan demokratian teoreetikoiden mukaan harjoittaa myös poliittisten instituutioiden ulkopuolella. Yksilöt joilla on voimakas poliittisen vaikuttavuuden tunne myös osallistuvat politiikkaan herkemmin. (Pateman 1970, 45–46.)

Osallistuvan demokratian teoriaa on kritisoitu siitä, ettei ihmisillä yksinkertaisesti ole riittäviä kykyjä teorian ehdottamaan, laajamittaiseen osallistumiseen (esim. Katz 1997, 71). Korrelaatio poliittisen osallistumattomuuden ja matalan poliittisen vaikuttavuuden

tunteen sekä yksilön matalan sosioekonomisen aseman välillä vaatiikin Patemanin mukaan institutionaalisia toimenpiteitä (Pateman 1970, 104).

Jotta liberaalidemokratioissa tyypillinen positiivinen korrelaatio poliittisen apatian ja heikon poliittisen vaikuttavuuden tunteen sekä vähäosaisuuden välillä voidaan rikkoa, demokratia pitäisi Patemanin (1970, 104–109) mukaan tehdä merkitykselliseksi ihmisten jokapäiväisessä elämässä ulottamalla demokraattinen hallinta eri instituutioihin, joiden kanssa ihmiset ovat päivittäin tekemisissä. Tästä syystä erityisesti ajatus työpaikademokratiasta herätti etenkin aiemmin laajaa kiinnostusta osallistuvan demokratian teorian sisällä (Held 2006, 212–213).

Myös Macpherson (1977, 99) pitää osallistuvan demokratian edellytyksenä sitä, että ihmiset näkevät itsensä yksinäisten kuluttajien sijaan yhteisönsä jäsenenä kehittämällä samalla itseään ja kykyjään. Barber (1984, 233–235) korostaa perheissä ja paikallisissa yhdistyksissä sekä erityisesti suoran poliittisen osallistumisen yhteydessä tapahtuvaa kansalaisoppimista formaalin, kouluissa toteutettavan kansalaiskasvatuksen sijaan.

Rosanvallan (2008, 234) toisaalta varoittaa ”pyhittämästä osallistuvaa demokratiaa” tai kuvittelemasta, että se riittäisi takamaan demokratian kehityksen. Hän näkee osallistuvan demokratian olevan osa vallan hajauttamiseen pyrkivää liikettä, osa nykyistä ”johtamisen imperatiivia”, joka edellyttää ruohonjuuritasolle laskeutumista tehokkuuden nimissä vastauksena ”modernin hallinnoitavuuden” aiempaa voimakkaampiin vaatimuksiin. Osallistuvan demokratian pedagogisesta luonteesta huolimatta Rosanvallan väittää teoriaan kuuluvan, muun muassa Patemanin ja Barberin yllä edellyttämän, politiikan arkipäiväistämisen samalla epäpoliitisoivan demokratiaa.

Poliittinen osallistumattomuus on integroivan demokratisointistrategian mukaan seurausta ”ohuesta demokratiasta” (vrt. Barber 1984, 4), josta puuttuvat kansalaisten arkea muokkaavat, pohjan poliittiselle oppimiselle ja sosialisatiolle tarjoavat ”mikrorakenteet”. Demokratia voidaan myös ymmärtää sosiaalisena käytäntönä, jolloin erilaiset ryhmät, joihin yksilö soialisoituu, ovat tärkeässä roolissa yksilön kasvamisessa kansalaiseksi. (Zittel 2007, 13.)

Aina sosiaalisten viiteryhmiä merkitystä ei ole nähty yhtä suopeasti demokratiäteoreettisessa keskustelussa. Sosiaalisten ryhmien, kuten puolueiden, katsottiin vielä 1800-

luvun lopulle asti olevan konfliktiherkkiä ja aiheuttavan epävakautta yhteiskunnassa homogeenisyytensä ja tiukan sosiaalisen rajautuneisuutensa vuoksi (Zittel 2007, 13).

Toisen maailmansodan jälkeisessä yhdysvaltalaisessa politiikantutkimuksessa liika kansalaisten osallistuminen – etenkin alempien sosiaaliluokkien taholla – saatettiin nähdä myös vaarallisena poliittisen järjestelmän vakauden kannalta (esim. Dahl 1956, 89). Osallistuvan demokratiateorian vasta-argumentti on, että poliittisen järjestelmän epävakaus tuskin tuottaa ongelmia, mikäli kansalaiset ovat koulutettuja poliittiseen osallistumiseen, ja osallistuvat auktoriteettirakenteet ovat omalta osaltaan vähentämässä epädemokraattisia ja autoritaarisia asenteita. (Pateman 1970, 10 ja 105.)

Zittel kuitenkin kyseenalaistaa poliittisen vallan käyttämisen sosiaalisen integraation hallitsemiseen ja tätä kautta poliittisten asenteiden muokkaamiseen. Hän näkee kansalaiskasvatuksen käsitteessä jopa totalitaristisia piirteitä. Sosialisatioagentit, kuten sosiaaliset ryhmät, ovat historiallisen, kulttuurisen ja taloudellisen kehityksen tulos, joita voi Zittelin mukaan olla hankalaa tai vähintäänkin kyseenalaista käyttää lyhyen tähtäimen poliittisten tavoitteiden, kuten poliittisen osallistumisen edistämisen, saavuttamiseen. (Zittel 2007, 11–15.)

Edellä mainittuun ongelmaan on pyritty vastaamaan integroivan demokratisointistrategian puitteissa eri tavoin: 1) funktionaalisesti määriteltyjä ryhmäsuhteita korostamalla, 2) kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytyksiä vahvistamalla, 3) lähidemokratiaa parantamalla, 4) deliberatiivisen demokratian sovellutuksia kokeilemalla sekä 5) internetin luoman julkisen sfäärin mahdollisuuksia hyödyntämällä.

Ensinnäkin osallistuvan demokratian teoreetikot ovat esittäneet etenkin työpaikkademokratiaa ensisijaisena ryhmävaihtoehtona sosialisatiolle, sillä funktionaalisesti määritelty ryhmäsuhteet (esim. työpaikat, oppilaitokset) ovat heidän mukaansa organisoituja ryhmäintressejä (esim. puolueet) heterogeenisempiä ja paremmin kiinni ihmisten arjessa. (Zittel 2007, 14–15.)

Toisekseen osallistuvan demokratiateorian piirissä on toisaalta haluttu vahvistaa myös kansalaisyhteiskunnassa toimivia (emansipatorisia) sosiaalisia ryhmiä taloudellisilla resursseilla ja/tai virallisella edustuksella. Tästä esimerkkinä toimivat kansalaisjärjestöjen saamat julkiset avustukset sekä järjestöjen kuulemistilaisuudet ja edustukset erilaisissa valtion asettamissa työryhmissä. (Ibid., 15.)

Kolmanneksi on pyritty elvyttämään paikallista demokratiaa. Kuntia ja muita pienempiä yhteisöjä on kannustettu lisäämään ihmisten mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa päätöksentekoon paikallisella tasolla. Jotta nämä toimet eivät jäisi yksittäisiksi hankkeiksi tai piloteiksi, niiden täytyy tapahtua osana laajempaa kansallista strategiaa. (Ibid., 15.)

Neljänneksi on haluttu toteuttaa diskursiivisen demokratian traditioon kytkeytyviä deliberatiivisen demokratian käytännön sovellutuksia. Kansalaisjuryt ja konsensuskonferenssit ovat vapaaehtoisiksi ilmoittautuneiden henkilöiden muutaman päivän mittaisia paneelikeskusteluita, joissa käytetään apuna asiantuntijoita ja joiden pyrkimyksenä on muodostaa osanottajien yhteinen loppuraportti tai julkilausuma annetusta aiheesta. (Herne ja Setälä 2005, 179–180.)

Zittel nostaa esille James Fishkinin kehittämän deliberatiivisen mielipidemittauksen, jossa satunnaisotannalla valittujen osanottajien mielipiteet mitataan ennen ja jälkeen deliberaation. Tämän jälkeen tuloksia verrataan keskenään. Mittauksen tavoitteena on siis saada tietoa siitä, mitä mieltä kansalaiset ovat määritellystä asiasta ja kuinka deliberaatioprosessi vaikuttaa kansalaisten mielipiteisiin. Zittelin mukaan tällaisen päätöksentekomekanismin käyttöönotto vaatii kuitenkin tarkempaa pohdintaa siitä, kuinka sen saisi sisällytettyä päätöksentekoprosesseihin käytännössä. (Herne ja Setälä 2005, 181; Zittel 2007, 15.)

Viidenneksi on korostettu internetin mahdollisuuksia uutena julkisena sfäärinä, joka mahdollistaa autonomisen mielipiteenmuodostamisen ja spontaanin keskustelun. Tällä on toivottu olevan myönteisiä vaikutuksia kansalaisidentiteetin muodostumisessa. Tämän vuoksi on pidetty tärkeänä kansalaisten pääsyä internetiin ja toisaalta internetin suojelemista kaupallisilta ja valtiollisilta intresseiltä. (Ibid., 16.)

Integroiva demokratisointistrategia lähtee yksilön sisäisestä muutoksesta kansalaiseksi. Erilaisissa sosiaalisissa ryhmissä toimiminen vaikuttaa myönteisesti yksilöiden asenteisiin ja tasapainottaa näin yksityisen edun ja yhteisen hyvän tavoittelua. Pelkkään osallistumisen määrän lisäämistä painottavat ekspansiivinen ja tehostava demokratisointistrategia saattavat Zittelin mukaan vaarantaa muita demokratian arvoja, kuten yksilönoikeudet. (Zittel 2007, 23–24.)

4.2 Ekspansiivinen demokratisointistrategia: osallistumisen alan laajentaminen

Kun integroiva demokratisointistrategia on kiinnostunut instituutioiden vaikutuksesta yksilön tavoitteisiin ja kykyihin, ekspansiivinen strategia on kiinnostunut instituutioiden vaikutuksesta yksilön rationaaliseen toimintaan.

Ekspansiivinen demokratisointistrategia lähtee olettamuksesta, että poliittinen osallistuminen on yksilön rationaalinen valinta. Koska liberaalidemokratioissa tarjolla olevat osallistumiskeinot ovat kuitenkin tehottomia, kansalaisten kannattaa käyttää rajalliset resurssinsa muuhun kuin poliittiseen osallistumiseen, ja näin he myös toimivat. Tämän katsotaan siis olevan keskeinen syy kansalaisten poliittiselle osallistumattomuudelle. (Zittel 2007, 16.)

Liberaalidemokraattisen näkemyksen mukaan osallistumattomuus taas selittyy ainakin jossain määrin sillä, että ihmiset vain arvostavat yksityistä elämänpiiriä julkista enemmän. Vaikka osallistuvan demokratian teoria ei tätä näkemystä täysin kiistäkään, osallistumattomuuden voidaan myös katsoa johtuvan siitä, että liberaalidemokraattiset instituutiot nimenomaisesti kannustavat ihmisiä suuntaamaan toimintansa yksityisen elämän piiriin julkisen sijaan. (Ibid., 16.)

Ekspansiivisen demokratisointistrategian ratkaisu tähän ongelmaan on poliittisesta osallistumisesta saatavan hyödyn kasvattaminen lisäämällä kansalaisten käytettävissä olevia osallistumismahdollisuuksia. Poliittista osallistumista vahvistetaan strategian puitteissa eritoten suoran demokratian keinoin. (Ibid., 16.)

Kuten jo aiemmin todettiin, osallistuvan demokratian piirissä on suhtauduttu kriittisesti edustuksellisuuden periaatteeseen. Pateman (1970, 27) kirjoittaa, että Rousseaulle osallistuminen oli ennen kaikkea osallistumista päätösten tekemiseen. Zittel (2007, 17) toteaaakin, että osallistuvan demokratian instituutioiden tulisi mahdollistaa osallistuminen päätöksentekoon vastakohtana osallistumiselle poliittisten edustajien valintaan. Jälkimmäinen kun voidaan tästä näkökulmasta nähdä lähinnä vallanpitäjien legitimaationa (ks. esim. Salisbury 1975, 326).

Vaikka suora demokratia ei ole täysin synonyyminen osallistuvan demokratian kanssa, Zittel (2007, 17–18) pitää sitä tärkeimpänä ekspansiivisen demokratisointistrategian

välineenä, sillä suora demokratia osoittaa pisimmälle menevät keinot kansalaisten poliittiselle osallistumiselle.

Suora demokratia tarjoaakin lukuisia erilaisia mahdollisuuksia kansalaisille vaikuttaa päätöksentekoon. Keskeisimmät niistä ovat sitovat kansanäänestykset (referendumi) sekä kansanäänestykseen johtava kansalaisaloite (Büchi ym. 2008, 30). Lisäksi on olemassa sisällöllinen kansalaisaloite tai asialistakansalaisaloite (engl. *indirect initiative* tai *agenda initiative*), jolla viitataan edustuksellisten elinten käsiteltäväksi tarkoitettuihin kansalaisaloitteisiin, joista ei järjestetä kansanäänestystä (Setälä 2010, 119; Büchi ym. 2008, 199). Sisällöllinen kansalaisaloite on käytössä muun muassa Suomessa.

On tehtävä ero myös parlamentaarisesta harkinnasta riippuvaisten kansanäänestysten ja kansalaisaloitteiden sekä suoraa päätösvaltaa kansalaisille delegeoivien suoran demokratian instrumenttien välille. Esimerkiksi Suomessa käytössä oleva neuvoa-antava kansanäänestys ei ole *referendumi* vaan *plebiskiitti*: paitsi että sen järjestämisestä päättävät edustukselliset päätöksentekijät, sen tulos ei myöskään ole päätöksentekoa sitova (Büchi ym. 2008, 141).

Voidaankin kysyä, missä määrin sisällöllinen kansalaisaloite ja neuvoa-antava kansanäänestys ovat ”suoraa demokratiaa” tai edustavat ekspansiivista demokratisointistrategiaa, kun päätäntävalta säilyy viime kädessä edustuksellisilla elimillä. Kuten Zittel (2007, 19) huomauttaa, ilman mahdollisuutta kansalaisaloitteisiin mahdollisten kansanäänestysten agendan ja vaihtoehdot määräävät poliittiset eliitit. Pelkkä neuvoa-antava tai edes sitova kansanäänestys ei siis Zittelin mukaan luo ylimääräistä kannustinta poliittiseen osallistumiseen niille, jotka ovat kiinnostuneet voimakkaasti vain jostain tietystä asiasta.

Niitä mekanismeja, joilla kansalaisten poliittinen osallistuminen lisääntyy osallistumismahdollisuuksien parantuessa, ei juuri ole Zittelin (2007, 16–17) mukaan osallistuvan demokratian teorian piirissä tarkemmin kuvailtu. Ensinnäkin taustaoletuksena on, että poliittisella vaikuttavuudella on ainakin jonkinlainen painoarvo yksilön tehdessä osallistumispäätöstään. Toinen oletus on, että institutionaalisilla rakenteilla on vaikutusta kansalaisten osallistumiseen. Tällöin voidaan olettaa, että kun kansalaiset arvioivat osallistumismahdollisuuksiaan poliittisen vaikuttavuuden näkökulmasta, mitä suurempi vaikuttavuus osallistumisella on, sitä todennäköisemmin kansalaiset osallistuvat.

Suoraa demokratiaa ja ekspansiivista demokratisointistrategiaa vastaan voidaan argumentoida rationaalisin perustein korostamalla yksittäisen äänen merkityksettömyyttä suurissa moderneissa demokratioissa. Äänestyskertojen määrällinen lisääntyminen ei tuottaisi yksilölle riittävän suurta lisähyötyä, jotta vaaleissa kannattaisi vaivautua äänestämään sen useammin kuin nykytilanteessakaan. (Zittel 2007, 19–20.)

Samalla logiikalla osallistuvan demokratian mallia vastaan on ylipäätään argumentoitu osallistumismahdollisuuksien lisäämisen ja poliittisen osallistumisen välisellä paradoksaalisella suhteella (esim. Katz 1997, 71). Vaikka kansalaiset vaativat mahdollisuuksia osallistua, ja kanavia päätöksentekoprosessiin vaikuttamiseen on heille yhä enemmän tarjolla, varsinaista "joukkoryntäystä uusille osallistumisareenoille" ei ole tapahtunut (Rättilä 2004, 309).

Patemanin vastaus tähän on, että nykyisenkaltaisissa olosuhteissa vain suora osallistuminen takaa yksilölle mahdollisuuden vaikuttaa omaan elinympäristöönsä. Vaikka hän on Schumpeterin kanssa yhtä mieltä siitä, että kansalaiset tuskin koskaan voivat olla kiinnostuneita kaikista kansallisen tason päätöksistä yhtä paljon kuin paikallisen tason päätöksistä, hän väittää, että osallistuvan demokratian yhteiskuntamalli muuttaisi myös poliittisen toiminnan kontekstia: poliittinen osallistuminen, tai tietoisuus sen mahdollisuudesta, selkeyttäisi yksilölle julkisen ja yksityisen sfäärin yhteyttä sekä auttaisi tätä paremmin arvioimaan poliittisten edustajiensa toimintaa ja tekemään harkittuja päätöksiä myös kansallisella tasolla. Vaikka yksittäisen äänen vaikutus kansallisen tason päätöksissä pysyisi entisellään, sen merkitys olisi yksilölle erilainen; hänellä olisi useita vaihtoehtoja kehittyä koulutetuksi, julkiseksi kansalaiseksi. (Pateman 1970, 110.)

Osallistuva (ja suora) demokratia myös toimii sen puolustajien mukaan hieman erilaisella logiikalla kuin liberaalidemokratia: Koska kollektiivisten päätösten määrä kasvaisi merkittävästi, olisi odotettavissa, että kulloinkin päätettävästä asiasta vain riittävän kiinnostuneet yksilöt käyttäisivät äänestysmahdollisuuttaan, jolloin yksittäisen äänen painoarvo päinvastoin kasvaisi. Verrattuna edustuksellisessa demokratiassa harvoin mutta suurilla panoksilla käytäviin vaaleihin, yksittäisissä kansanäänestyksissä äänestysprosentti jäisi toki alhaisemmaksi, mutta yksittäinen ääni painaisi vaakakupissa enemmän. Mahdollisesti pienemmistä äänestysprosentteista huolimatta myös osallistumisen määrä niin osallistujien kuin äänestysten lukumäärän osalta kasvaisi. (Zittel 2007, 19–20.)

4.3 Tehostava demokratisointistrategia: osallistumisen helpottaminen

Tehostava demokratisointistrategia näkee instituutiot yksilön rationaaliseen strategiseen käyttäytymiseen vaikuttavina "kannustinjärjestelminä". Poliittinen osallistumattomuus selittyy samantapaisina kustannus-hyöty-laskelmina osallistumisen seurauksista kuin ekspansiivisessa demokratisointistrategiassa. Osallistumisen hyödyn kasvattamisen sijaan tehostava demokratisointistrategia pyrkii kuitenkin ratkaisemaan ongelman pienentämällä osallistumisen kustannuksia. (Zittel 2007, 21.)

Osallistumisen kustannukset nähdään talousteorioiden mukaisesti transaktiokustannuksina. Tämä perustuu taloustieteilijä Ronald Coasen (1937, 390–391) analyysiin siitä, että yrityksiä kannattaa perustaa vapailla markkinoilla siksi, että ne vähentävät transaktiokustannuksia, kuten informaatiokustannuksia, neuvottelu- ja koordinaatiokustannuksia sekä neuvottelun tulosten toimeenpanokustannuksia. Esimerkiksi puolueiden funktionaalinen hyöty yksilölle on Zittelin mukaan puolueiden antamissa "poliittisissa vihjeissä", jotka ohjaavat yksilön mielipiteitä ja kantoja yhteiskunnallisiin asioihin. Puolueet toimivat siis eräänlaisena katalysaattorina yksilön ja yhteiskunnan välissä ja vähentävät näin yksilölle koituvia tiedon hankkimisen kustannuksia. (Zittel 2007, 21; ks. myös Dalton 2000, 20 – 21.)

Myös sähköistä demokratiaa on tarjottu yhtenä keinona osallistumisen "tehostamiseksi". Informaatiokustannusten lisäksi etenkin neuvottelu- ja koordinaatiokustannusten vähentäminen sähköisten apuvälineiden avulla on tutkimisenarvoinen mahdollisuus osallistuvan demokratian näkökulmasta. Kansalaisten ja julkisen vallan välisen internetneuvottelun sisällyttäminen olemassa oleviin päätöksentekoprosesseihin ei kuitenkaan ole ongelmatonta. Esimerkiksi kansalaisten tasapuolinen pääsy internetiin ja neuvottelun tuloksen sitovuus lopullisessa päätöksenteossa ovat toistaiseksi vielä hankalia käytännön kysymyksiä ratkaistaviksi. (Zittel 2007, 22.)

Sen sijaan sähköinen etä-äänestäminen olisi huomattavasti helpompaa toteuttaa nykyisillä institutionaalisilla rakenteilla, mutta siinäkin on omat ongelmansa. Ensinnäkin vaalisalaisuuden pysymiseen, vaalien tuloksen varmentamiseen ja yhtäläisen äänioikeuden valvontaan liittyy vakavia ongelmia. Toisekseen on ilmeistä, ettei sähköinen äänestäminen olisi juurikaan muuta kuin uusi, joskin aiempaa vaivattomampi, tapa äänestää. (Ibid., 22–23.)

Tehostavan demokratisointistrategian mukaiset toimenpiteet eivät välttämättä siis muuta olemassa olevia liberaalidemokratian institutionaalisia rakenteita osallistuvan demokratian suuntaan, ellei samalla oteta käyttöön esimerkiksi sitovia kansanäänestyksiä ja kansalaisaloitteita. Mutta koska tehostavan strategian piiriin kuuluvia toimenpiteitä on usein perusteltu kansalaisten poliittisen osallistumisen edistäjänä, Zittel (2007, 23) laskee sen kolmanneksi demokratisointistrategiaksi.

4.4 Demokratiareformien dilemma

Zittel (2007, 24) nostaa esiin myös hypoteettisen ”reformidilemman”, joka liittyy osallistumisen edistämisen toimenpiteiden tehokkuuteen ja toteutettavuuteen: tehokkain strategia liberaalidemokratian uudistamiseksi on samalla poliittisesti hankalin saada toteutumaan. Koska demokratian uudistamiseen liittyvät lakimuutokset edellyttävät poliittisten eliittien myötävaikutusta, heidän täytyy samalla ymmärtää ja kelpuuttaa ne.

Zittel (ibid., 23–24) katsoo, että integroiva strategia on demokratiastrategioista tehokkain, sillä se edistää yhtä aikaa poliittisen osallistumisen määrää ja laatua sekä painottaa erilaisia osallistumisen keinoja. Ekspansiiviseen ja tehostavaan strategiaan verrattuina integroivan demokratisointistrategian sisältämät toimenpiteet ovat kuitenkin luonteeltaan sekä epätasällisia että epäsuoria, jolloin niille on Zittelin mukaan vaikeampi saada poliittista hyväksyntää.

Integroivaan strategiaan sisältyviä deliberatiivisen demokratian elementtejä ei ole Zittelin mukaan helppoa sellaisinaan soveltaa poliittiseen päätöksentekoon. Ensinnäkin pysyvien institutionaalisten muutosten sijaan niissä korostuvat yksittäiset hankkeet ja koekielut (esim. deliberatiiviset mielipidemittaukset). Toisekseen integroiva strategia keskittyy Zittelin mukaan ruohonjuuritason instituutioihin paikallisella tasolla ja jättää helposti huomiotta institutionaalisten muutosten tarpeet kansallisen tason lainsäädännössä tai perustuslaissa. Vaikutukseltaan suoraviivaisemmat ekspansiivinen ja tehostava strategia taas ovat Zittelin mukaan helpompia poliittisten eliittien sisäistää ja hyväksyä, mutta samalla ne ovat integroivaa strategiaa tehottomampia.

Participatory Democracy and Political Participation -kirjansa johtopäätöksissä Zittel (2007a, 223–24) huomauttaa, että empiirisessä tutkimuksessa havaitut erityisesti integroivan ja ekspansiivisen demokratisointistrategian mukaiset toimenpiteet demokratiare-

formeissa olivat hyvin varovaisia ja projektiluonteisia ja pitäytyivät marginaalisissa institutionaalisissa muutoksissa ja liberaalin demokratian viitekehyksen puitteissa.

Jatkotutkimuksen kannalta Zittel (ibid., 24–25) näkee kiinnostavimmaksi vaihtoehdoksi vertailevan tutkimuksen, jossa käytäisiin läpi suuri joukko eri maiden toimeenpanemia demokratian institutionaalisia reformeja, mikä edellyttäisi samat käsitteet ja tutkimustavoitteet jakavan kansainvälisen tutkimusverkoston perustamista. Samoin Zitteliä (2007a, 225–26) kiinnostavat kysymykset eri maiden poliittisten eliittien intressien, erilaisten demokratiakäsitysten sekä ulkoisten toimintaympäristön muutosten, kuten talouskriisien, vaikutuksesta kussakin maassa harjoitettuun demokratiapolitiikkaan.

5 Suomen demokrationpolitiikka 2000-luvulla

Tässä luvussa analysoidaan Zittelin demokratisointistrategioiden avulla Suomen 2000-luvun demokrationpolitiikan tavoitteita ja toimenpiteitä viidessä teemaryhmässä. Toimenpiteiden ja tavoitteiden perässä on tarvittaessa merkittynä suluissa, mitä demokratisointistrategiaa tai -strategioita sen katsotaan edustavan seuraavasti: integroiva (i), ekspansiivinen (e) ja tehostava (t) demokratisointistrategia. Jos toimenpide tai tavoite edustaa useampaa strategiaa, ne on erotettu toisistaan pilkulla: esim. (i, e, t).

Suorat lainaukset aineistosta on merkitty joko lainausmerkeillä tai kursiiivilla. Tavoitteiden ja toimenpiteiden järjestysnumerot on ilman erillistä merkintää poistettu sekavuuden välttämiseksi. Toimenpide- ja tavoiteluetteloiden lopussa olevat lähdeviitteet viittaavat kaikkiin edellä listattuihin toimenpiteisiin.

Teemaryhmien ja eri demokratisointistrategioiden alla olevien demokrationpoliittisten toimenpiteiden ja tavoitteiden määrällinen tarkastelu ei välttämättä ole kvalitatiivisen tutkimusasetelman vuoksi erityisen valaisevaa, mutta se antaa käsityksen aineiston jakautumisesta.

On myös syytä huomata, että osa tavoitteista ja toimenpiteistä jakautuu useamman teemaryhmän ja demokratisointistrategian alle. Erityisesti demokratisointistrategioiden kohdalla pelkkä lukumäärä ei myöskään anna kuvaa siitä, kuinka voimakkaita piirteitä kullakin demokrationpoliittisella tavoitteella ja toimenpiteellä kustakin demokratisointistrategiasta on.

Demokrationpoliittisten tavoitteiden ja toimenpiteiden määrä teemaryhmittäin jaoteltuna:

- demokrationkasvatus: 25 kpl
- suora osallistuminen: 8 kpl
- vuorovaikutteinen ja avoin hallinto: 26 kpl
- kansalaisyhteiskunta ja järjestöt: 23 kpl
- edustuksellinen demokration ja vaalit: 18 kpl

	Integroiva demokratisointistrategia	Ekspansiivinen demokratisointistrategia	Tehostava demokratisointistrategia
Demokratiakasvatus	23	11	0
Suora osallistuminen	1	3	5
Vuorovaikutteinen ja avoin hallinto	20	20	12
Kansalaisyhteiskunta ja järjestöt	22	10	1
Edustuksellinen demokratia ja vaalit	9	2	13
Yhteensä	75	46	31

Taulukko 1. Demokratiapoliittisten tavoitteiden ja toimenpiteiden määrä demokratisointistrategioiden mukaan jaoteltuna.¹⁷

Määrällisesti tavoitteita ja toimenpiteitä on teemaryhmistä eniten vuorovaikutteisen ja avoimen hallinnon, demokratiakasvatuksen sekä kansalaisyhteiskunnan ja järjestöjen alla ja demokratisointistrategioista selkeästi eniten integroivan strategian alla. Vaikka kovin paljon tästä ei voikaan edellä mainituista syistä päätellä, asiaan palataan vielä johtopäätösten yhteydessä.

Aineistosta käytetään seuraavia lähdeviitteitä:

- *Hallituksen strategia-asiakirja 2005 - Hallituksen poikkihallinnolliset politiikkaohjelmat ja politiikat: kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma* (Valtioneuvosto 2005)
- *Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman loppuraportti* (Oikeusministeriö 2007)
- *Valtioneuvoston periaatepäätös kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämisestä* (Oikeusministeriö 2007a)
- *Valtioneuvoston periaatepäätös demokratian edistämisestä Suomessa* (Oikeusministeriö 2010)
- *Avoin ja yhdenvertainen osallistuminen. Valtioneuvoston demokratiapoliittinen selonteko* (Oikeusministeriö 2014)

Hallituksen strategia-asiakirjassa (Valtioneuvosto 2005) käydään läpi Vanhasen I hallituksen politiikkaohjelmat mukaan lukien kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelma, ja

¹⁷ Koska yksittäinen demokratiapoliittinen tavoite tai toimenpide voi sisältää useamman kuin yhden demokratisointistrategian piirteitä, niitä ei ole mielekäästä laskea yhteen teemaryhmittäin. Teemaryhmien sisältämät yksittäisten tavoitteiden ja toimenpiteiden kokonaismäärät on epäselvyyksien välttämiseksi kuvattu edellisellä sivulla erikseen.

sen tavoitteena on ”koota ja suunnata koko valtionhallintoa toteuttamaan hallituksen strategisia päätavoitteita”. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaa koskee noin kahdeksan sivua ja niissä käydään läpi ohjelman keskeiset tavoitteet sekä toteutussuunnitelma.

Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman loppuraportti (Oikeusministeriö 2007) on 23-sivuinen yhteenveto politiikkaohjelmalle hallitusohjelmassa asetetuista tavoitteista sekä sen piirissä suoritetuista toimenpiteistä ja ehdottamista jatkotoimenpiteistä. Ohjelman tehtävänä on ”edistää aktiivista kansalaisuutta, kansalaisyhteiskunnan toimintaa, kansalaisten yhteiskunnallista vaikuttamista ja edustuksellisen demokratian toimivuutta”.

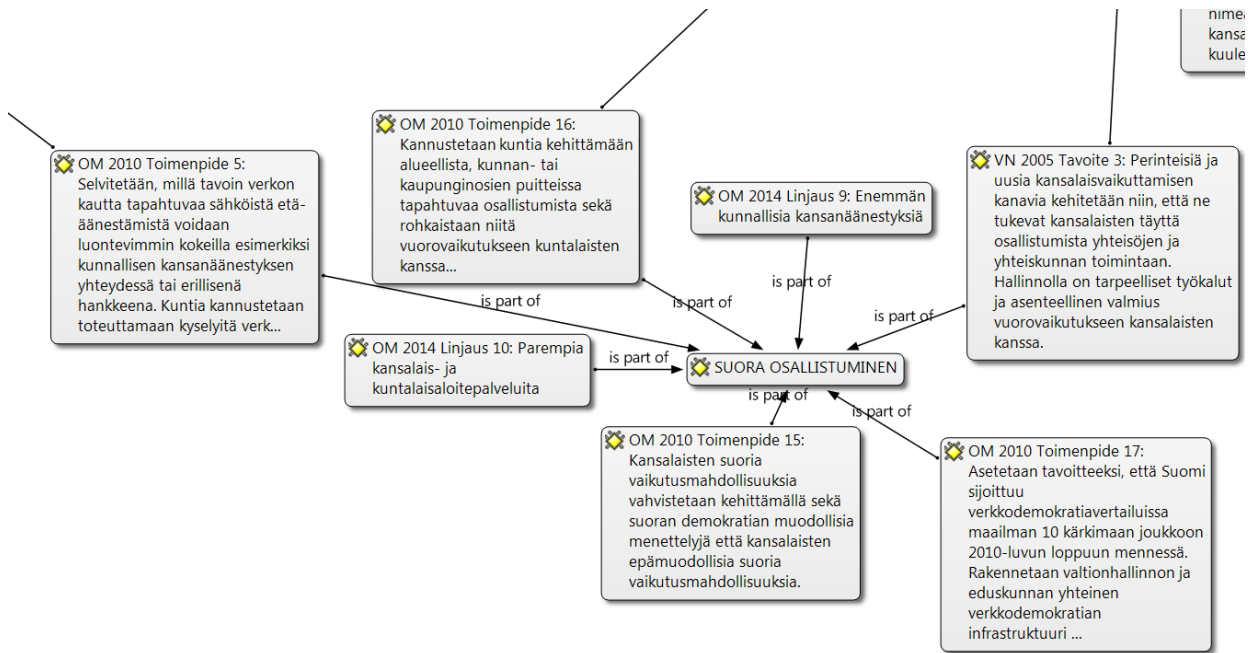
Valtioneuvoston periaatepäätös kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämisestä (Oikeusministeriö 2007a) on 28-sivuinen asiakirja, jossa lähinnä keskitytään järjestöjä koskevaan säädöspohjaan erityisesti palveluntuotannon ja verotuksen näkökulmasta, mutta periaatepäätös sisältää myös järjestöjen osallistumista koskevia tavoitteita ja toimenpiteitä, joita on mielekästä analysoida demokratisointistrategioiden avulla.

Valtioneuvoston periaatepäätös demokratian edistämisestä Suomessa (Oikeusministeriö 2010) on 20-sivuinen valtioneuvoston hyväksymä asiakirja, jolla ”luodaan julkisen vallan kansallista toimintalinjaa suhteessa kansalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksien edistämiseen”. Se sisältää 32 demokratiapoliittista toimenpidekokonaisuutta.

Valtioneuvoston demokratiapoliittinen selonteko (Oikeusministeriö 2014) on valtioneuvoston demokratiaverkostossa valmisteltu 67-sivuinen eduskunnan täysistunnon hyväksymä asiakirja, jonka tarkoituksena on linjata Suomen demokratiapolitiikan tavoitteita 2010-luvulle. Asiakirja koostuu suomalaisen demokratian tilan sekä demokratiapolitiikan toimeenpanon kuvauksesta sekä 23 konkreettisesta linjauksesta demokratian edistämiseksi.

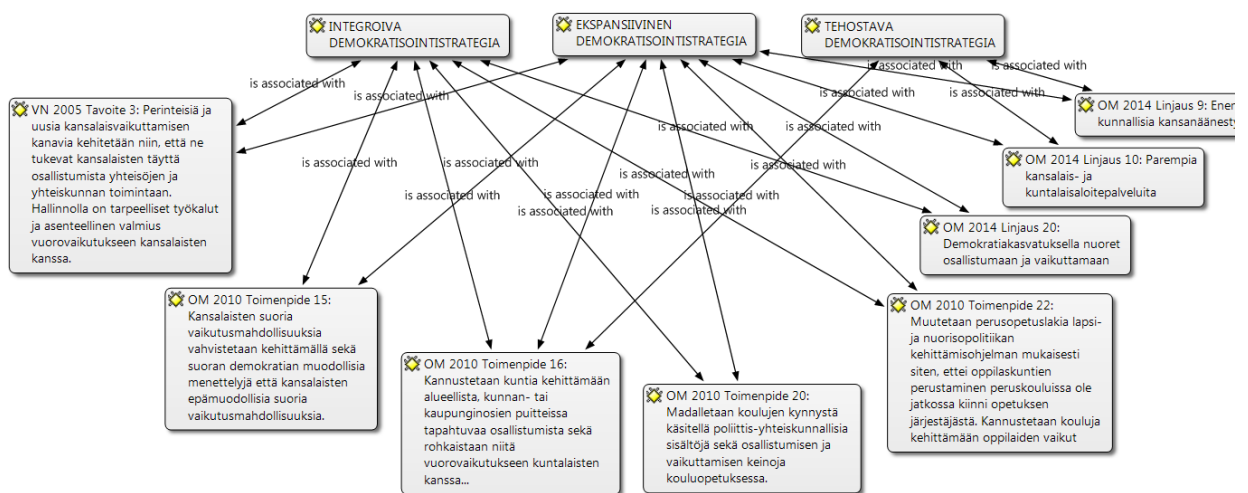
Olen teemoitellut ja tyypitellyt aineistossani olevat valtiovallan demokratiapoliittiset tavoitteet ja toimenpiteet ryhmiksi, joihin jaoteltuna analysoin näitä tavoitteita ja toimenpiteitä Zittelin demokratisointistrategioiden avulla. Tässä olen käyttänyt apunani kvalitatiiviseen tietojenkäsittelyyn tarkoitettua ATLAS.ti-ohjelmaa, jota olen hyödyntänyt teemojen ja tyyppien koodaamisessa sekä teemojen keskinäisten kytkösten analysoinnissa.

Oheisessa kuvassa on esimerkkinä suoran osallistumisen alle ryhmitellyt demokratiapoliittiset tavoitteet ja toimenpiteet.



Kuva 1: Suoran osallistumisen alle ryhmitellyt demokratiapoliittiset tavoitteet ja toimenpiteet.

Demokratiapoliittisten toimenpiteiden ja tavoitteiden teemoittelun ja tyypittelyn jälkeen olen linkannut ne soveltuviin demokratisointistrategioihin. Oheisessa kuvassa on esimerkkinä suoran osallistumisen alle ryhmiteltyjen demokratiapoliittisten tavoitteiden ja toimenpiteiden suhteet Zittelin demokratisointistrategioihin.



Kuva 2: Suoran osallistumisen alle ryhmiteltyjen demokratiapoliittisten tavoitteiden ja toimenpiteiden suhteet Zittelin demokratisointistrategioihin.

Lopputuloksena olen saanut systemaattisen näkymän kunkin teemaryhmän sisältämien toimenpiteiden kytköksistä demokratisointistrategioihin, mitä olen sitten hyödyntänyt analyysissäni.

5.1 Demokratiakasvatus

Yksi voimakkaimmin kautta linjan esiin nousevista teemoista suomalaisessa demokraatiapolitiikassa on kouluissa, oppilaitoksissa ja vapaan sivistystyön parissa tapahtuva demokratiakasvatus¹⁸. Julkilausuttuna syynä tähän on se, että vaikka Suomen peruskoululaisilla on vankka tietopohja, innostus ja kiinnostus yhteiskunnalliseen osallistumiseen jättävät toivomisenvaraa. (Esim. Oikeusministeriö 2007, 8; Oikeusministeriö 2010, 16; Oikeusministeriö 2014, 59.)

Sakari Suutarinen on tutkinut yhteiskunnallista opetusta ja kansalaiskasvatusta suomalaisissa kouluissa ja opettajankoulutuksessa. Hän on hyödyntänyt 28 maata kattanutta vuonna 1999 toteutettua IEA/Civic – Nuori kansalainen -tutkimusta, jossa tutkittiin 14-vuotiaiden nuorten yhteiskunnallisia tietoja, taitoja, käsityksiä, asenteita ja toimintaa. Perusjohtopäätös oli, että vaikka suomalaisilla nuorilla on hyvät yhteiskunnalliset tiedot, ne eivät kanavoidu kansalaistoimintaan tai myönteisiin kansalaisasenteisiin. (Suutarinen 2006a, 64.)

Suomalaiset koululaiset sijoittuivat häntäpäähän lähes kaikissa mittauksissa yhteiskunnallisessa aktiivisuudessa mutta myös koetuissa vaikutusmahdollisuuksissa koulussa, kun esimerkiksi muut Pohjoismaat pärjäsivät tutkimuksessa keskimääräistä paremmin (Suutarinen 2006b, 216 ja 224). Tämä kertonee siis paitsi nuorten yhteiskunnallisesta passiivisuudesta myös koulujen kyvyttömyydestä tarjota nuorille vaikutusmahdollisuuksia.

Suomalaista koulua on myös kutsuttu politiikkakielteiseksi, vain vähän osallistumismahdollisuuksia tarjoavaksi ja keskustelukulttuuriltaan köyhäksi (esim. Suutarinen 2006a, 63). Kouluissa annettavalle yhteiskunnalliselle opetukselle on Suomessa osoitet-

¹⁸ Kansalaiskasvatuksen sijaan yhä useammin puhutaan demokratiakasvatuksesta (esim. Suutarinen 2006b). Myös peruskoululain (476/1983) 2 §:ssä puhutaan "yhteiskunnan jäsenyydestä" "kansalaisuuden" sijaan. Kansalaisuus mielletäänkin (ainakin suomen kielessä) helposti juridisessa merkityksessään tarkoittamaan laillista sidettä yksilön ja valtion välillä. Se tässä mielessä ulossulkeva tapa mieltää yhteiskunnan jäsenyys.

tu kansainvälisin mittarein suhteellisen niukat resurssit ja etenkin laman jälkeen sen alasajo oli erityisen voimakasta (Suutarinen 2006a, 36).

On jopa viitteitä ”häiritsevän kouludemokratian” poliittisesti motivoituneesta ja tavoitteellisesta alasajosta sekä opettajien ja rehtorin aseman vahvistamisesta oppilaiden kustannuksella ylipolitisoituneina pidettyjen ja merkittävää valtaa käyttäneiden kouluneuvostojen aikakauden jälkeen 1980-luvun alussa (Suutarinen 2008).

Koska ongelma ei ole tietopohjassa, nuorten kielteiseen suhtautumiseen yhteiskunnallista vaikuttamista kohtaan on selvästikin pyritty vastaamaan demokratiapolitiikan puitteissa oppisisältöjen muokkaamisen sijaan ensisijaisesti koulujen toimintakulttuuria sekä opettajankoulutusta kehittämällä niin integroivan kuin ekspansiivisenkin demokratisointistrategian puitteissa. Kuten kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman strategia-asiakirjassa todetaan: ”Kansalaiseksi sosiaalistumiseen tarvitaan riittävät tiedot ja taidot, mutta osallistumaan opitaan pääsääntöisesti osallistumalla” (Valtioneuvosto 2005, 57).

Kansalaisyhteiskunnan politiikkaohjelman (Valtioneuvosto 2005, 56) päätavoitteista ensimmäinen käsittelee demokratiakasvatusta:

Koulu ja oppilaitokset tukevat kasvua aktiiviseen ja demokraattiseen kansalaisuuteen elinikäisen oppimisen periaatteen mukaisesti. Suomen kansalaisuuden ohella kasvatuksessa tulee ottaa huomioon EU:n kansalaisuus ja maailmankansalaisuus. (i)

Tavoite on itsessään vahvasti integroivan demokratisointistrategian mukainen, sillä tunnistettua osallistumattomuuden ongelmaa pyritään ratkaisemaan yksilöiden kykyjä ja motivaatiota parantamalla ja tukemalla heidän kasvuaan ”aktiiviseen ja demokraattiseen kansalaisuuteen”. Konkreettisina toimenpiteinä tätä tavoitetta kohti pyritään politiikkaohjelman strategia-asiakirjassa muun muassa seuraavin toimenpitein:

- *Varmistetaan opetussuunnitelmien perusteiden toimeenpano ja yhteiskunnallisten tietojen ja taitojen sekä osallistuvan toimintakulttuurin toteutuminen opetuksessa kaikilla kouluasteilla. Toteutetaan Euroopan kansalaisuuskasvatuksen teemavuosi 2005. Kehitetään oppilaskuntatoimintaa peruskouluissa ja lukioissa osaksi kunnallista osallistumis- ja vaikuttamisjärjestelmää ja tuotetaan valtakunnallinen selvitys oppilaskuntatoiminnasta. Demokratiakasvatukseen liitetään oppilaiden mahdollisuus vaikuttaa kouluyhteisön toimintaan ja kehittämiseen. (i, e)*
- *Luodaan valtakunnallinen kouluttajakoulutusverkosto tukemaan koulujen ja oppilaitosten toimintakulttuurin vuorovaikutuksellista rakennetta ja opetussuunnitelmajärjestelmän käytännön toteutusta. (i, e)*
- *Jatketaan Kansalaisvaikuttaminen opettajankoulutuksessa -hanketta yhteistyössä kuntien ja opettajaksi opiskelevien kanssa. Kansalaisvaikuttaminen on opetushenkilöstön täydennyskoulutuksen painopiste. Kehitetään yhteistyössä kustantajien kanssa oppimateriaaleja kansalaisvaikuttamisen sisällyttämiseksi opetukseen eri koulutustasoilla. (i)*

- *Vahvistetaan kansalaisten, erityisesti lasten ja nuorten, yhteiskunnallista tietopohjaa ja tietämystä vaalijärjestelmästä ja vaikuttamismuodoista Suomessa, EU:ssa ja globaaleissa järjestöissä. Tuetaan käytännön taitoja tukevia osallistumis- ja vaikuttamisrakenteita kouluissa ja oppilaitoksissa. (i, e)*
 - *Nuorten osallisuushanke kehittää pysyviä käytäntöjä nuorten syrjäytymisen ehkäisemiseksi ja osallisuuden edistämiseksi 38 hankkeen avulla 70 kunnassa erityisesti nuorille, joilla on vaikeuksia sijoittua jatko-opintoihin tai työelämään.(i)*
 - *Lisätään vapaan sivistystyön kansalaisopintoja, koulutetaan alan henkilöstöä ja tarkistetaan toimintaa ohjaava säädöstö. Kehittämisyhteistyötä kohdennetaan osallistumista tukeviin hankkeisiin. Lisätään vapaan sivistystyön organisoimia kansalaisopintoja osin yhteistyössä yhteisöjen, yhdistysten, järjestöjen ja poliittisten kansalaisliikkeiden kanssa ja kehitetään näiden pedagogiikkaa. Erityisesti otetaan huomioon maahanmuuttajien kieli-, kulttuuri- ja kansalaiskasvatus. (i)*
-
- *Kehitetään vaalitiedotusta mm. ottamalla huomioon ohjelman osahankkeen laatima muistio äänestysaktiivisuuden lisäämisestä tiedotuksen keinoin. Kehitetään yhdessä puolueiden ja kansalaisjärjestöjen kanssa uusia keinoja äänestäjien kiinnostuksen lisäämiseksi. Erityistä huomiota kiinnitetään nuoriin ja muihin ryhmiin, joiden äänestysaktiivisuus on alhainen. Tehostetaan viestintää äänestäjien aktivoimiseksi. (i)*
(Valtioneuvosto 2005, 57–58.)

Myös kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman ehdottamat toimenpiteet demokraatiakasvatukseen ja oppilaitosdemokratian edistämiseksi ovat vahvasti integroivan demokratisointistrategian mukaisia, mutta oppilaiden ja opiskelijoiden vaikutusmahdollisuuksia laajentavissa toimenpiteissä on myös piirteitä ekspansiivisesta strategiasta.

Integroivan strategian mukaisia toimenpiteitä ovat yhteiskunnallisten tietojen ja taitojen, opettajankoulutuksen sekä oppimateriaalien kehittäminen kansalaisvaikuttamista vahvistavaksi (Valtioneuvosto 2005, 57). Toimintakulttuurin muuttamisen lisäksi toimenpiteillä halutaan lisätä suomalaisten koululaisten ja opiskelijoiden jo ennestään tutkitusti hyvää tietotason muun muassa vahvistamalla lasten ja nuorten tietopohjaa vaalijärjestelmästä ja vaikuttamismuodoista sekä kohdistamalla nuorille erityistä vaalitiedotusta (ibid., 58).

Voimakkaimmin ekspansiivinen strategia näkyy toimenpiteissä ”liittää demokraatiakasvatukseen oppilaiden mahdollisuus vaikuttaa koulu yhteisön toimintaan ja kehittämiseen” sekä ”tukea käytännön taitoja tukevia osallistumis- ja vaikuttamisrakenteita kouluissa ja oppilaitoksissa” (ibid., 58). Näiden toimenpiteiden tarkoituksena on siis paitsi integroida oppilaat vaikuttaviksi kansalaisiksi myös konkreettisesti lisätä heidän osallistumismahdollisuuksiaan koulu ympäristön kehittämiseen.

On kuitenkin syytä kysyä, voidaanko puhua aidosti osallistuvaan demokratiaan pohjautuvasta ekspansiivisesta demokratisointistrategiasta, mikäli koululaisille ei anneta suoria

vaikutusmahdollisuuksia, vaan tyydytään esimerkiksi ”kehittämään [edustuksellista] oppilaskuntatoimintaa” (Valtioneuvosto 2005, 57).

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä voi tunnistaa seuraavia demokratiakasvatuksen teemaan liittyviä toimenpiteitä:

- *Selvitetään mahdollisuudet laskea äänestysikäraja kunnallisvaaleissa 16 vuoteen. Selvitystä laadittaessa keskeisinä näkökulmina tulee olla nuorten osallisuuden ja vaikutusmahdollisuuksien lisääminen sekä demokratiakasvatuksen vahvistaminen. (i, e)*
- *Vahvistetaan erityisesti nuoriin ja maahanmuuttajiin kohdistuvaa vaaliedottamista. Toteutetaan vaaliedotusta riittävän monella kielellä huomioiden maahanmuuttajaväestön erityistiedontarpeet suomalaisesta päätöksenteko-, puolue- ja vaalijärjestelmästä. Valmistellaan kuntien käyttöön äänestysaktiivisuustyössä hyödynnettävää materiaalia, jota kunnat voivat haluamalla tavalla hyödyntää. Vaaliedotusta ja äänestysaktiivointia tehdään yhteistyössä myös järjestöjen kanssa. (i)*
- *Toteutetaan selvitys demokratiakasvatuksen toteutumisesta esi- ja kouluopetuksessa, koulujen kerhotoiminnassa, oppilaskuntatoiminnassa sekä opettajankoulutuksessa. Selvitystä tulee peilata vuonna 2010 valmistuvaan vertailututkimukseen nuorten yhteiskunnallisista taidoista sekä kiinnostuksesta toimia yhteiskunnan aktiivisina jäseninä. Tietoperustan pohjalta tulee arvioida keinot demokratiakasvatuksen kehittämiseen. (i)*
- *Madalletaan koulujen kynnystä käsitellä poliittis-yhteiskunnallisia sisältöjä sekä osallistumisen ja vaikuttamisen keinoja kouluopetuksessa. Opetussuunnitelmia uudistettaessa arvioidaan myös keinoja demokratiakasvatuksen vahvistamiseen. (i)*
- *Muutetaan perusopetuslakia lapsi- ja nuorisopolitiikan kehittämisohjelman mukaisesti siten, ettei oppilaskuntien perustaminen peruskouluissa ole jatkossa kiinni opetuksen järjestäjästä. Kanustetaan kouluja kehittämään oppilaiden vaikutusmahdollisuuksia vahvistavia menettelytapoja ja käytäntöjä. (i, e)*
- *Valmistellaan kampanja perusoikeuksien tunnetuksi tekemiseksi. Kampanjan erityiskohderyhmänä ovat nuoret ja maahanmuuttajat. (i)*
(Oikeusministeriö 2010, 11 ja 17.)

Perusopetuslain muuttamisen oppilaskuntien osalta tavoitteena toisin sanoen on, että oppilaskunnan perustaminen olisi kaikissa peruskouluissa velvoittavaa (ibid., 17). Tämä tavoite ei sinänsä rajaa pois myös suoran vaikuttamisen kanavia, mutta pelkkä oppilaskunta ei itsessään takaa oppilaiden vaikutusmahdollisuuksien laajenemista. Tällöin mahdollinen kouludemokratian edistäminen jää pitkälti integroivan demokratisointistrategian mukaiseksi tavoitteeksi, vaikka siinä on myös ekspansiivisia piirteitä.

Muita integroivan strategian mukaisia toimenpiteitä periaatepäätöksessä ovat koulujen ”kynnyksen madaltaminen” poliittis-yhteiskunnallisten sisältöjen sekä osallistumisen ja vaikuttamisen keinojen käsittelyssä kouluopetuksessa (ibid., 17). Tarkoituksena on myös tehdä selvitys demokratiakasvatuksen toteutumisesta muun muassa esi- ja kouluopetuksessa, oppilaskuntatoiminnassa sekä opettajankoulutuksessa, minkä pohjalta arvioidaan keinot demokratiakasvatuksen kehittämiseen opetussuunnitelmia uudistettaessa (ibid., 17). Hyvin matalan intensiteetin integroivaa demokratisointistrategiaa voidaan

katsoa edustavan puolestaan nuorille ja maahanmuuttajille kohdistettu kampanja perusoikeuksien tunnetuksi tekemisestä sekä heille kohdennettu vaalitiedotus (Oikeusministeriö 2010, 11 ja 17).

Vaaliosallistumiseen liittyen periaatepäätöksessä kuitenkin halutaan selvittää mahdollisuudet laskea äänestysikäraja kunnallisvaaleissa 16 ikävuoteen erityisinä näkökulmina ”nuorten osallisuuden ja vaikutusmahdollisuuksien lisääminen sekä demokratiakasvatuksen vahvistaminen” (ibid. 11). Selvityksen kohteena on siis uusien ikäryhmien tuominen edustuksellisten vaalien piiriin (kuitenkin vain äänestäjän roolissa), minkä tarkoituksena on integroivan demokratisointistrategian hengessä lisätä heidän kompetenssiaan ja kiinnostustaan äänestämistä kohtaan. Koska kyse ei kuitenkaan ole uudesta instituutiosta, joka laajentaa osallistumismahdollisuuksia laadullisesti, toimenpidettä ei voida kutsua ekspansiivisen demokratisointistrategian mukaiseksi.

Demokratiapoliittisessa selonteossa jatketaan pitkälle samalla integroivaan demokratisointistrategiaan vahvasti pohjautuvalla linjalla ekspansiivisen strategian vivahtein kuin aiemminkin:

- **Lapset ja nuoret mukaan päätöksentekoon:**
 - *Kuntalain kokonaisuudistuksen yhteydessä tehtyjen linjausten mukaistesti kuntien tulisi jatkossa laatia kuntastrategia, jossa kiinnitetään huomioita osallistumiseen ja vaikuttamiseen sekä myös alle 18-vuotiaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien turvaamiseen. (e)*
 - *Kunnat velvoitetaan asettamaan nuorisovaltuusto tai vastaava vaikuttajaryhmä. (i, e)*
 - *Lisäksi puoluesihteereiden toimikunnan linjausten mukaisesti selvitetään kunnallisen kansanäänestysaloitteen ja kansalaisaloitteen ikärajan alentamista 15-vuoteen. (i, e)*
- **Osallistuvia maahanmuuttajia:**
 - *Kannustetaan elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksia sekä kuntia tehostamaan toimenpiteitään maahanmuuttajien osallistumisen edistämiseksi, osana kotoutumislain toimeenpanoa. Maahanmuuttaja- ja monikulttuurisuustyötä tekevät kansalaisyhteiskunnan toimijat on tärkeä ottaa mukaan tähän työhön. (i)*
 - *Kannustetaan puolueita kiinnittämään huomiota maahanmuuttajien asemaan ehdokasrekrytoinnissa ja luottamustoimia täytettäessä. (i)*
- **Demokratiakasvatuksella nuoret osallistumaan ja vaikuttamaan:**
 - *Opetussuunnitelmia uudistettaessa kehitetään toimintakulttuuria kouluissa oppilaiden ja opiskelijoiden osallistamista ja osallistumista vahvistavaksi. (e)*
 - *Kehitetään edelleen oppilaskuntien toimintaa. (i, e)*
 - *Vahvistetaan kodin, koulun ja kansalaisyhteiskunnan yhteistyötä demokratiakasvatuksessa luomalla nykyistä avoimempat ja toimivammat yhteistyöverkostot. (i)*
 - *Kehitetään demokratiakasvatusta ja osallistumismenetelmien sisältöjä opettajankoulutuksessa ja opettajien täydennyskoulutuksessa. (i)*
 - *Koulujen ja päättäjien välistä vuorovaikutusta tulee lisätä osana demokratiakasvatusta. On toivottavaa, että poliittiset päättäjät ja virkamiehet niin kunnallisella kuin valtiollisella tasolla voisivat käydä yhä aktiivisemmin kouluissa kertomassa yhteiskunnallisesta vaikuttamisesta ja osallistumisesta. (i)*
 - *Käynnistetään nuorisolain uudistus, jossa arvioidaan nuorten osallisuutta koskevien säännösten toimivuutta. (i, e)*

(Oikeusministeriö 2014, 37 ja 61.)

Samoin kuin jo kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmassa myös vuosikymmen myöhemmin edelleen ”kehitetään toimintakulttuuria kouluissa oppilaiden ja opiskelijoiden osallistamista ja osallistumista vahvistavaksi” opetussuunnitelmia uudistettaessa. Samoin kehitetään oppilaskuntien toimintaa sekä ”demokratiakasvatusta ja osallistumismenetelmien sisältöjä” opettajankoulutuksessa. Uutena avauksena pyritään edistämään koulujen, virkamiesten ja päättäjien välistä vuorovaikutusta osana demokratiakasvatusta (Oikeusministeriö 2014, 61).

Oppilaiden ja opiskelijoiden osallisuuden vahvistamista ei juuri konkretisoida, vaikka siihenkin olisi mahdollisuus. Perinteisen edustuksellisen oppilaskuntatoiminnan oheen olisi mahdollista tuoda osallistuvan demokratian hengessä mahdollisuus oppilasaloitteisiin, koko koulun kattavia oppilasäänestyksiä ja deliberatiivisen demokratian hengessä satunnaisotannalla valittavia, kokoonpanoltaan vaihtuvia oppilasraateja, jotka ratkaisisivat koulu yhteisön ongelmia. Voimassa olevat lainsäädäntö ja opetussuunnitelmien kansalliset perusteet eivät toki tällaisia toimintatapoja estä, mutta niitä ei suoraan pyritä edistämään edes demokratiapolitiikan keinoin.

Koulujen ja oppilaitosten ulkopuolella tapahtuvaan demokratiakasvatukseen halutaan antaa erilaisia vaihtoehtoja velvoittamalla kunnat ”asettamaan nuorisovaltuusto tai vastaava vaikuttajaryhmä” (ibid., 37). Tämä tavoite ei siis edellytä perinteisen vaaleilla valittavan nuorisovaltuuston perustamista, vaan mahdollistaa myös muunlaiset toimintamallit, kuten esimerkiksi Helsingissä käytössä olevan nuorten Ruuti-vaikuttamisjärjestelmän¹⁹.

Periaatepäätöksen tavoin myös demokratiaselonteossa selvittää alle 18-vuotiaiden vaikutusmahdollisuuksien parantamista ikärajoja laskemalla, mutta tällä kertaa kunnallisen kansanäänestysaloitteen ja kansalaisaloitteen ikärajojen osalta 15 ikävuoteen. Vaikka tässä on kyse suoran osallistumisen instituutioista, ne eivät edelleenkään toisi niiden toimintaan laadullista muutosta, joten kyse on lähinnä integroivan demokratisointistrategian mukaisesta toimenpiteestä. (Oikeusministeriö 2014, 37.)

Ehkä huomionarvoisinta on, ettei kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman (2003–2007), valtioneuvoston periaatepäätöksen demokratian edistämisestä (2010) ja demokratiapoliittisen selonteon (2014) aikana ole tapahtunut kovin pitkälle menevää konkre-

¹⁹ Ks. <http://ruuti.munstadi.fi/mika-on-ruuti/>

tisointia demokratiakasvatuksen suhteen. Liikkeet sen vahvistamiseksi ovat hyvin varovaisia, pääasiassa integroivan demokratisointistrategian mukaisia eikä merkittävää kunnianhimoa esimerkiksi oppilaitosdemokratian uudistamiseksi ekspansiivisen strategian mukaisesti juuri ole.

5.2 Suora osallistuminen

Kuten osallistuvan demokratiateorian käsittelyn yhteydessä jo todettiin, kansalaisten suora osallistuminen on osallistuvan demokratian ja eritoten ekspansiivisen demokratisointistrategian ytimessä. Siksi on kiinnostavaa tarkastella, miten kansalaisten suorien vaikutusmahdollisuuksien edistäminen on otettu suomalaisessa demokratiapolitiikassa huomioon.

Ekspansiivisen demokratisointistrategian voi määritellä joko hyvin tiukasti koskemaan pelkästään päätösvaltaa kansalaisille delegeoivia suoran demokratian instrumentteja tai sitten löyhemmin koskemaan myös muita kansalaisten käytössä olevia suoran vaikuttamisen kanavia. Tässä analyysissä on luokiteltu ekspansiivisen strategian piirteitä sisältäviksi myös sellaisia toimenpiteitä, jotka eivät anna kansalaisille suoraa päätösvaltaa.

Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmassa asetetaan seuraava tavoite koskien vaikutuskanavia:

Perinteisiä ja uusia kansalaisvaikuttamisen kanavia kehitetään niin, että ne tukevat kansalaisten täyttä osallistumista yhteisöjen ja yhteiskunnan toimintaan. Hallinnolla on tarpeelliset työkalut ja asenteellinen valmius vuorovaikutukseen kansalaisten kanssa. (i, e) (Valtioneuvosto 2005, 56.)

Tavoitteessa ei suoraan määritellä, minkälaisia kansalaisvaikuttamisen kanavia halutaan kehittää, mutta selkein sen alle listattu suoraan osallistumiseen liittyvä toimenpide on

Arvioidaan kansanäänestyksen ja kansanaloitteiden²⁰ toteuttamista aiheesta laaditun selvityksen pohjalta. (e) (Valtioneuvosto 2005, 59.)

²⁰ ”Kansalaisaloitteen” käsite vakiintui demokratiapolitiikan käyttöön vasta vuoden 2014 demokratiapolitiisessa selonteossa (Oikeusministeriö 2014), sitä ennen siihen viitataan ”kansanaloitteena”. Käytännössä niillä tarkoitetaan samaa asiaa. ”Kansalaisaloitetta” oli kuitenkin käytetty jo perustuslain tarkistamiskomitean mietinnössä (Oikeusministeriö 2010b, 65), vaikka samana vuonna ilmestyneessä valtioneuvoston periaatepäätöksessä viitattiin vielä ”kansanaloitteeseen” (Oikeusministeriö 2010, 15). Tässä tutkielmassa käytetään kuitenkin epäselvyyksien välttämiseksi johdonmukaisesti ”kansalaisaloitteen” käsitettä.

Kuten ekspansiivista demokratisointistrategiaa käsittelevän luvun yhteydessä todettiin, kansanäänestykset ja kansalaisaloitteet ovat puhtaimmin suoraa demokratiaa ja ekspansiivista strategiaa edustavia instituutioita. Tästä syystä on hyödyllistä käydä lyhyesti läpi prosessi, jolla kansalaisaloite tuli Suomen perustuslakiin sekä sitä, miten päädyttiin juuri sisällölliseen kansalaisaloitteeseen ja mitä muita suoran demokratian kehittämisvaihtoehtoja pohdittiin.

Kansanäänestyksen ja kansalaisaloitteiden toteuttamista esitetään siis arvioitavaksi kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman strategia-asiakirjassa vuonna 2005 (Valtioneuvosto 2005, 59). Varsinaisesti kansalaisaloite ottaa kuitenkin tuulta alleen oikeusministeri Tuija Braxin puheenjohtamassa perustuslain uudistamista pohtineessa Perustuslaki 2008 -työryhmässä, joka muotoili seuraavan kannan:

Suoraa demokratiaa valtiollisella tasolla koskevat ratkaisut edellyttävät uudelleen arviointia. Suoran demokratian kehittämisen tavoitteena tulee olla myös edustuksellisen järjestelmän vahvistaminen. Valtiosäännön täydentäminen kansanaloitteella voi olla periaatteelliselta kannalta merkittävämpi askel kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien kehittämisessä kuin kansanäänestyksen tuloksen oikeudellinen sitovuus, joka ei välttämättä käytännössä merkitsisi suurtakaan muutosta nykytilaan. Perustuslain arviointihankkeen yhteydessä on harkittava kansanaloitejärjestelmän käyttöönottoa. Luontevin vaihtoehto voisi olla ns. sisällöllinen kansanaloite. (Oikeusministeriö 2008, 36).

Kansalaisaloiteinstituution käyttöönottoa perustellaan työryhmän muistiossa eri tavoin: Ensinnäkin jo vuoden 1995 perusoikeusuudistuksessa perustuslakiin oli kirjattu ”yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen” sekä ”julkisen vallan tehtäväksi edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon”. Toisekseen myös kansainvälisessä kehityksessä nähdään ”suoran demokratian vahvistumista” ja tuolloin vaakalaudalla olleessa Lissabonin sopimuksessa oli esitetty EU:n kansalaisaloitetta, joka sittemmin otettiin käyttöön. (Oikeusministeriö 2008, 32–33.)

Suoran demokratian vahvistamista perustellaan muistiossa myös edustuksellisen demokratian ongelmilla: äänestysaktiivisuuden laskemisella, ihmisten jakautumisella osallistuviin ja politiikasta vieraantuneisiin kansalaisiin sekä suomalaisten heikolla uskolla omiin vaikutusmahdollisuuksilla. (Ibid., 33.)

Viimeksi mainittu peruste kansalaisten suoran osallistumisen edistämiseksi on vahvasti ekspansiivisen demokratisointistrategian mukainen: syynä kansalaisten osallistumattomuuteen nähdään siis implisiittisesti edustuksellisen liberaalin demokratian tarjoamat vajavaiset osallistumismahdollisuudet. Laajentamalla osallistumismahdollisuuksia toivotaan saatavan aktiivisempia kansalaisia. Sama pohdinta jatkuu edustuksellisen ja suoran demokratian välisestä suhteesta:

Suoraa demokratiaa ei tulisi nähdä vastakkaisena edustukselliselle järjestelmälle, vaan pikemminkin sitä täydentävänä, tukevana ja vahvistavana. Suoran demokratian avulla voidaan tuoda poliittiselle agendalle asioita, joita valtioelimet ja poliittiset puolueet ovat jättäneet huomiotta. Tämä voi herkistää poliittisen järjestelmän vastaanottavaisemmaksi kansalaisten toiveille ja ehkäistä äänestäjien vieraantumista ja voimattomuuden tunnetta. Suoralla demokratialla voidaan myös lisätä poliittisten päätösten legitimitettiin ja avata yhteiskunnan kehityksen tai päätöksenteon lukkoja. (Oikeusministeriö 2008, 33–34.)

Tässä suoraa demokratiaa tarkastellaan järjestelmätasolla. Suoran osallistumisen vahvistaminen tekisi poliittisesta järjestelmästä responsiivisemmän kansalaisten toiveille, kuroisi umpeen kuilua vallanpitäjien ja kansalaisten välillä ja täten ehkäisisi äänestäjien ”vieraantumista ja voimattomuuden tunnetta” sekä lisäisi poliittisen järjestelmän legitimitettiin.

Perustuslaki 2008 -työryhmä hylkää ajatuksen neuvoo-antavan kansanäänestyksen muuttamisesta sitovaksi, ja katsoo tämän eron olevan ”periaatteellisesti merkittävä” mutta ”käytännössä - - vähäisempi”. Työryhmä myös pohtii sitovan kansanäänestyksen ajallisen sitovuuden ongelmia: ”kuinka pitkään äänestystulos sitoo hallitusta ja parlamenttia?”. Samalla työryhmä kuitenkin huomauttaa, että Suomen mallin mukaiset neuvoo-antavat vapaaehtoiset kansanäänestykset ovat muissa Euroopan maissa poikkeus. (Oikeusministeriö 2008, 34.)

Ekspansiivisen demokratisointistrategian näkökulmasta ero neuvoo-antavan ja sitovan kansanäänestyksen välillä on oleellinen. Kyse on siitä, delegoidaanko kansalaisille oikeasti päätösvaltaa vai tukeudutaanko vaaleilla valittujen päätöksentekijöiden harkintaan. Vaikka neuvoo-antava kansanäänestyksen ilmaisema tahto toteutettaisiinkin, päätös olisi edelleen parlamentin.

Kansanäänestyksen neuvoo-antavuutta tai sitovuutta periaatteellisesti merkittävämpänä kysymyksenä suoran demokratian kannalta Perustuslaki 2008 -työryhmä (Oikeusminis-

teriö 2008, 35) pitää kysymystä siitä, kuka voi tehdä aloitteen kansanäänestyksen järjestämisestä. Myös Zittel (2007, 19) huomauttaa, että jos suora demokratia rajoittuu pelkkään kansanäänestysinstituutioon, aloite ja poliittinen agenda eivät ole kansalaisten vaan poliittisten eliittien käsissä.

Työryhmä pohtii sekä välillistä kansanäänestysaloitetta, jossa parlamentti voi vaikuttaa kansanäänestyksen järjestämiseen että välitöntä kansanäänestysaloitetta, jossa kansalaiset itse päättävät kansanäänestyksen järjestämisestä. Sen tarkemmin perustelematta työryhmä päätyy kuitenkin kannattamaan Suomessa käyttöön otettavaksi sisällöllistä kansalaisaloitetta, jonka käsittelystä päättää eduskunta tai hallitus. (Oikeusministeriö 2008, 36.)

Parlamentaarisesti koottu perustuslain tarkistamiskomitea omaksuu Perustuslaki 2008 -työryhmän kannan sellaisenaan ja ehdottaa ”kansalaisten osallistumisoikeuksia valtiollisella tasolla - - täydennettäväksi niin sanotulla sisällöllisellä kansalaisaloitteella, jolla äänestäjät voivat saada haluamansa asian eduskunnan käsiteltäväksi” (Oikeusministeriö 2010b, 65).

Kiinnostavaa on myös parlamentaarisen tarkistamiskomitean pohdinta edustuksellisen ja suoran demokratian välisestä suhteesta:

Suomen valtiollinen järjestelmä perustuu edustukselliseen demokratiaan. Uusi kansalaisaloiteinstituutio ei muuttaisi tätä lähtökohtaa. Mahdollisuus kansalaisaloitteen tekemiseen tukisi ja vahvistaisi edustuksellista demokratiaa. Kansalaisaloitteessa olisi kyse edustuksellista demokratiaa täydentävästä vaikuttamiskeinosta, joka tarjoaisi äänestäjille mahdollisuuden vaikuttaa suoraan poliittisen päätöksenteon asialistaan ja saada aloitteen sa eduskunnan käsiteltäväksi. (Oikeusministeriö 2010b, 65.)

Tässä tarkistamiskomitea toteaa eksplisiittisesti, että uusi kansalaisaloiteinstituutio pohjautuu vahvasti edustukselliseen demokratiaan, kuten myös ”Suomen valtiollinen järjestelmä” (ibid., 65). Suoran osallistumisen vahvistamisen tehtävä on siis ensisijaisesti täydentää, tukea ja vahvistaa edustuksellista demokratiaa, samalla kuitenkin äänestäjien vaikutusmahdollisuuksia parantaen.

Samoihin aikoihin perustuslain tarkistamiskomitean mietinnön kanssa ilmestyneessä valtioneuvoston periaatepäätöksessä demokratian edistämisestä on löydettävissä seuraavia suoraan osallistumiseen liittyviä toimenpide-ehdotuksia:

- *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. (t)*
 - *Kansalaisten suoria vaikutusmahdollisuuksia vahvistetaan kehittämällä sekä suoran demokratian muodollisia menettelyjä että kansalaisten epämuodollisia suoria vaikutusmahdollisuuksia. (e)*
 - *Asetetaan tavoitteeksi, että Suomi sijoittuu verkkodemokratiavertailuissa maailman 10 kärkeen joukkoon 2010-luvun loppuun mennessä. Rakennetaan valtionhallinnon ja eduskunnan yhteinen verkkodemokratian infrastruktuuri, joka on soveltuvin osin myös kuntien ja järjestöjen käytettävissä. Infrastruktuuria valmisteltaessa huomioidaan sekä epämuodollinen kansalaisten osallistuminen ja palautteenantaminen että kansanaloitteiden ja verkkoäänestämisen tekninen toteutus. (t)*
- (Oikeusministeriö 2010, 11 ja 15.)

Periaatepäätöksen toimenpiteet suoran demokratian osalta pohjautuvat pitkälti tehostavaan demokratisointistrategiaan eli olemassa olevien instituutioiden osallistumiskykyä madaltamiseen, tässä tapauksessa sähköisten kanavien avulla. Puhtaimmillaan tehostavaa strategiaa edustavat toimenpiteet, joissa sähköistä etä-äänestämistä kunnallisissa kansanäänestyksissä selvitetään ja kansalaisaloitteiden teknistä toteutusta pohditaan verkkodemokratian verkkoinfrastruktuuria valmisteltaessa (ibid., 11).

Ekspansiivisen demokratisointistrategian piirteitä taas on sängen epämääräiseksi jäävässä toimenpiteessä, jossa kansalaisten suoria vaikutusmahdollisuuksia vahvistetaan suoran demokratian muodollisia menettelyjä ja epämuodollisia suoria vaikutusmahdollisuuksia kehittämällä (ibid., 15).

Demokratiapoliittisessa selonteossa on kaksi suoraan osallistumiseen liittyvää toimenpide-ehdotusta:

- **Enemmän kunnallisia kansanäänestyksiä:**
 - *Mahdollistetaan kunnallisten neuvonantavien kansanäänestysten toteuttaminen vaalien yhteydessä. (t)*
 - *Valmistellaan hallinnon ja aluekehityksen ministeriryöryhmän linjauksen pohjalta kunnallisen kansanäänestyksen järjestäminen verkossa. Valmistelussa kiinnitetään erityistä huomiota tietoturvakysymyksiin. (t)*
- **Parempia kansalais- ja kuntalaisaloitepalveluita:**
 - *Seuraavan hallituskauden aikana tehdään arvio kansalaisaloitelain toteutumisesta ja menettelystä sekä sähköisten osallistumispalvelujen toiminnasta, samalla palvelujen jatkuvan kehittämisen resurssit turvataan. (t)*

(Oikeusministeriö 2014, 41–42.)

Toimenpiteet ovat tehostavan demokratisointistrategian mukaisia, sillä kunnallisia kansanäänestyksiä pyritään lisäämään madaltamalla niihin osallistumisen kynnystä mahdollistamalla niiden toteuttaminen vaalien yhteydessä ja verkossa, mitä lainsäädäntö ei ole mahdollistanut (ibid., 41). Kansalaisaloitelain toteutumisen ja sähköisten osallistumispalvelujen toiminnan arviointi jäävät vaille tarkennusta jatkotoimenpiteistä (ibid., 42).

Kansalaisaloiteinstituutio pysyi perustuslain uudistamisprosessissa mukana loppuun saakka ja kansalaisaloitelaki astui voimaan 1.3.2012. Oikeusministeriö ylläpitää kansalaisjärjestöjen kanssa yhteistyössä kehittämänsä Kansalaisaloite.fi -palvelua, joka mahdollistaa kansalaisaloitteiden tekemisen ja kannatusilmoitusten keräämisen sähköisesti (Oikeusministeriö 2012).

Sisällöllisen kansalaisaloitteen käyttöönotto on yksi suomalaisen demokratian merkittävimmistä institutionaalisista uudistuksista 2000-luvulla. Vaikka se ei täysin edustakaan ekspansiivisen demokratisointistrategian ihanteita parlamentaarisen harkinnan vuoksi, se on tuonut merkittävän uuden vaikutuskanavan kansalaisten käyttöön.

Esimerkiksi Helsingin Sanomat kirjoitti pääkirjoituksessaan ”Kansalaiset ohittivat puolueet” 29.11.2014 tasa-arvoisen avioliittolain hyväksymiseen johtaneesta kansalaisaloitteesta todeten, että ”kansalaiset haastoivat poliitikot”, kun ”tämän vaalikauden hallitukset eivät pystyneet puoluetaktisista syistä tekemään lakiesitystä avioliittolain muuttamisesta” (Helsingin Sanomat 2014).

Voidaankin ehkä todeta, että muodollisesta ”heikkoudestaan” huolimatta sisällöllinen kansalaisaloite on aidosti edistänyt suomalaisten poliittista osallistumista ja laajentanut kansalaisten poliittisia vaikutusmahdollisuuksia, kun kansalaiset ovat oma-aloitteisesti voineet nostaa haluamiaan asioita politiikan agendalle ja saada aloitteitaan myös hyväksytyksi. Tässä mielessä sitä ei voi jättää huomiotta ekspansiivisen demokratisointistrategian keinovalikoimasta puhuttaessa.

Tässä suhteessa onkin kiinnostavaa, että tämä ehkä merkittävin ekspansiivisen demokratisointistrategian mukainen toimenpide suoran osallistumisen lisäämiseksi Suomessa 2000-luvulla tuli ensisijaisesti tavanomaista parlamentaarista polkua perustuslain uudistamisen yhteydessä, ei niinkään demokratiapoliittisen valmistelun lopputuloksena.

Kokonaisuutena tarkasteltuna kansalaisten suoran osallistumisen edistäminen näyttäytyy Suomen demokratiapolitiikassa hyvin varovaiselta, pikemminkin tehostavan kuin ekspansiivisen demokratisointistrategian piirissä tapahtuvana joukkona selvittäviä toimenpiteitä. Päätöksenteon aitoa delegointia kansalaisille varotaan ja parlamentaarisesta harkinnasta kansanäänestysten ja kansalaisaloitteiden suhteen halutaan pitää tiukasti kiinni.

Pisimmälle menevät toimenpiteet koskevat sähköistä osallistumista, mutta koska esimerkiksi kansanäänestysten neuvoa-antavuudesta halutaan pitää kiinni, eivät ne ekspansiivisen demokratisointistrategian näkökulmasta ole juurikaan nettigallupeja kummempi vaikuttamisen instrumentti.

5.3 Vuorovaikutteinen ja avoin hallinto

Määrällisesti merkittävin osa demokratiapoliittisista toimenpiteistä liittyy vuorovaikutteiseen ja avoimeen hallintoon²¹. Tätä selittää osaltaan se, että hallinto on toisaalta sokea itselleen ja omalle merkitykselleen, ja toisaalta pystyy parhaiten ja helpoiten vaikuttamaan toimivaltansa turvin omiin rakenteisiinsa ja toimintakulttuuriinsa.

Jo aiemmin viitattu demokratiateorian ja demokratian uudistushankkeiden kommunikatiivinen käänne 1990-luvulla on Tiina Rättilän (2004, 309) mukaan hallinnollisten hankkeiden ja uudistusten kohdalla johtanut vuorovaikutteisten käytänteiden kokeilemiseen ja institutionalisoimiseen. Suomessa tähän kehitykseen on hänen mukaansa myötävaikuttanut myös 90-luvulla uudistettu lainsäädäntö, jossa edustuksellista järjestelmää on pyritty täydentämään kansalaisten suorilla vaikutusmahdollisuuksilla perustuslain tasolla, kuten edellisessä alaluvussa ohimennen mainittiin.

Ekspansiivisen demokratisointistrategian näkökulmasta on kuitenkin syytä tehdä ero suoran demokratian ja vuorovaikutteisen hallinnon välille. Suora demokratia tarkoittaa päätösvallan delegointia kansalaisille, vuorovaikutteinen hallinto taas erilaisia kuulemismenettelyitä, lausuntokierroksia ja järjestöjen sekä kansalaisten osallistamista muutoin päätösten valmisteluun. Pääsääntöisesti hallinnon vuorovaikutteisuuteen liittyvät toimenpiteet edustavat hyvin matalan intensiteetin ekspansiivista strategiaa. Pelkkä kuuleminen ei luonnollisestikaan lisää kansalaisten muodollista päätösvaltaa, mutta kansalaisten vaikutusvaltaa päätöksentekoon se voi kuitenkin vähäisessä määrin lisätä.

Julkisen hallinnon kehittyminen vuorovaikutteisemmaksi kansalaisten suuntaan on kuitenkin demokratian edistämisen kannalta hyödyllistä ja muuttaa koko ajatusta hallinnos-

²¹ Kansalaisjärjestöjen ja hallinnon välistä vuorovaikutusta on käsitelty osittain tässä mutta pääsääntöisesti seuraavassa alaluvussa, joka käsittelee tarkemmin kansalaisyhteiskuntaa ja järjestöjä koskevia demokratiapoliittisia tavoitteita ja toimenpiteitä erityisesti järjestöjen toimintaedellytysten edistämisen näkökulmasta.

ta. Poliittista auktoriteettia ei tällöin nähdäkään enää päätöksiä alaspäin välittävänä hierarkiana vaan kommunikaatiosuhteena, jolta edellytetään läpinäkyvyyttä ja vuorovaikutteisuutta (Rättilä 2004, 309).

Tämä vuorovaikutteisuus toimii kahteen suuntaan: toisaalta kansalaiset pääsevät vaikuttamaan valmistelussa oleviin asioihin, toisaalta he samalla tulevat itse osallisiksi hallinnollisista prosesseista. Esimerkiksi sähköisesti toteutettu kansalaisten kuuleminen sisältääkin piirteitä kaikista kolmesta demokratisointistrategiasta: kansalaisten vaikutusmahdollisuudet kasvavat (ekspansiivinen), he harjaantuvat ymmärtämään valmistelua ja päätöksentekoa (integroiva) ja kynnys valmisteluun vaikuttamiseen on uusien sähköisten kuulemisvälineiden ansiosta aiempaa matalampi (tehostava).

Hallinnon avoimuuden edistämisen tavoite ei sellaisenaan soljahda luontevasti demokratisointistrategioiden kehikkoon, sillä se ei välttämättä edusta mitään Zittelin strategioista. Avoimuus ei itsessään lisää kansalaisten osallistumismahdollisuuksia tai paranna heidän kompetenssiaan. Jossain määrin tehostava strategia kuitenkin madaltaa osallistumisen kustannuksia kansalaisten näkökulmasta, kun valmistelua ja päätöksentekoa koskeva informaatio on aiempaa helpommin saatavilla.

Rosanvallon on esittänyt myös kriittisiä huomioita epäpoliittisesta ”läpinäkyvyyden ideologiasta”, joka korostaa demokratian muotoa sekä fyysisiä ja moraalisia ominaisuuksia varsinaisten poliittisten päämäärien kustannuksella: ”Demokratian uudessa ongelmallisessa vaiheessa kansalaiset eivät enää pyri saamaan valtaa päästäkseen käyttämään sitä. Heidän lausumattomana päämääränään on pikemminkin vallan hillitseminen ja heikentäminen - - Ihanteena ei enää ole vallan haltuunotto vaan se, että vallasta tehdään objekti, jonka avoimuutta pidetään täydellisen valvonnan onnistumisen ehtona”. (Rosanvallon 2008, 203–205.)

Hallinto on vastannut vuorovaikutteisuuden ja avoimuuden vaatimuksiin monin eri tavoin ja se näkyy vahvasti myös Suomen demokratiapolitiikassa. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmalle on asetettu edellisessä alaluvussa mainittu kansalaisvaikuttamisen kanavia koskeva tavoite, josta etenkin jälkimmäinen osa koskee eksplisiittisesti hallinnon vuorovaikutteisuutta:

Perinteisiä ja uusia kansalaisvaikuttamisen kanavia kehitetään niin, että ne tukevat kansalaisten täyttä osallistumista yhteisöjen ja yhteiskunnan

toimintaan. Hallinnolla on tarpeelliset työkalut ja asenteellinen valmius vuorovaikutukseen kansalaisten kanssa. (i, e) (Valtioneuvosto 2005, 56.)

Kansalaisten kuulemisen ulottaminen koko valtionhallintoon todetaan strategia-asiakirjassa ”mittavaksi haasteeksi” (Valtioneuvosto 2005, 59). Tätä tavoitetta pyritään edistämään seuraavin toimenpitein:

- *Toteutetaan julkishallinnon viestinnän arviointiselvityksen suosituksia. Edistetään hallinnon avoimuutta ja viestintää koskevien uudistusten toteuttamista niin, että vireillä olevista asioista saa tietoa lainsäädännön edellyttämällä tavalla. Parannetaan kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen mahdollisuuksia saada tietoa Euroopan unionista ja mahdollisuuksia vaikuttaa siihen EU:n kansalaisina. (i, e, t)*
 - *Jatketaan kansalaisten kuulemista koskevien yhteisten periaatteiden viemistä käytäntöön ja tuetaan sitä virkamiehille laaditulla käsikirjalla, verkkoon tulevalla itseopiskeluaineistolla ja koulutuksella. Kansalaisten kuulemiseen liittyvien ministeriöiden toimintatapojen seuraamiseksi kehitetään raportointimalli. (i, e)*
 - *Tuetaan kansalaisten kuulemista ja osallistumista tietoverkoissa jakamalla hallinnon käyttöön kuvauksia Suomessa ja muissa maissa käytössä olevista hyvistä vaikuttamiskäytännöistä. Selvitetään digi-TV:n soveltuvuutta kansalaisvaikuttamisen kanavaksi. (i, e, t)*
- (Valtioneuvosto 2005, 59–60.)

Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmassa esitellyt toimenpiteet painottuvat integroivan demokratisointistrategiaan erityisesti hallinnon avoimuuden edistämisen kannalta: kansalaisten kuulemista halutaan kehittää muun muassa viranhaltijoille laaditulla käsikirjalla ja koulutuksella sekä uudella ministeriöiden kuulemiskäytäntöjen raportointimallilla (ibid., 59–60). Tehostavan strategian piirteitä taas on siinä, että kuulemista ja osallistumista halutaan siirtää tietoverkkoihin jakamalla kansainvälisiä hyviä käytäntöjä hallinnon käyttöön ja selvittämällä digi-TV:n soveltuvuutta kansalaisvaikuttamisen uudeksi sähköiseksi kanavaksi (ibid., 60).

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä demokratian edistämisestä asetetaan integroivan demokratisointistrategian mukaiseksi tavoitteeksi ”deliberatiivisuuden eli julkisen harkinnan ja puntaroinnin vahvistuminen valmistelussa ja päätöksenteossa”, mikä on samalla suora viittaus deliberatiiviseen demokratiaan. Tämän tavoitteen edellytyksenä pidetään avointa tiedonsaantia, viranomaisten aktiivista tiedottamista sekä monipuolista mediaa. Tavoitetta kohti pyritään kehittämällä valmisteluprosesseja ja -kulttuuria siten, että kansalaisten, valmistelijoiden ja päätöksentekijöiden välille syntyy entistä vahvempi vuorovaikutus. (Oikeusministeriö 2010, 18.)

Periaatepäätöksessä demokratian edistämiseksi on runsain mitoin hallinnon vuorovaikutukseen ja avoimuuteen liittyviä toimenpiteitä:

- *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. Selvitetään tarve täydentää kuntalakia sähköisiä osallistumuotoja koskevilla säännöksillä. (i, e, t)*
- *Vahvistetaan kansalaisten osallisuutta ja vaikutusmahdollisuuksia suomalaisessa päätöksenteossa kehittämällä hallinnon menettelytapoja siten, että vuorovaikutus kansalaisten, päätöksentekijöiden ja valmistelijoiden kesken on mahdollista. Käynnistetään valmistelut hallituskausittain toistettavan kansalaisten tulevaisuuskeskustelun toteuttamiseksi. (i, e)*
- *Kansalaisten vaikutusmahdollisuuksien edistäminen edellyttää laajapohjaista valtionhallinnon, kuntien ja kansalaisyhteiskunnan yhteistyötä. Kunkin ministeriön vastuulla on vahvistaa kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia ja rakentaa yhteistyötä kansalaisyhteiskunnan kanssa oman hallinnonalansa puitteissa ja omilla politiikka-alueillaan. Yleisvastuu hallinnon demokratiayhteistyön koordinoimisesta ja edistämisestä on oikeusministeriöllä. (i, e)*
- *Käynnistetään kuulemisen ja osallisuuden arviointi ja seuranta hanke-, osasto- ja ministeriötasolla. Valtioneuvostotasolla kuulemiskäytäntöjen kehittymistä arvioidaan osana demokratiaselontekoa. (i, e)*
- *Vahvistetaan hallinnon kansalaisvaikuttamiseen ja kuulemismenettelyihin liittyvää osaamista käynnistämällä sitä koskeva valmennusohjelma sekä nimeämällä ministeriöihin kansalaisvuorovaikutuksen ja -kuulemisen tukihenkilöt. (i, e)*
(Oikeusministeriö 2010, 13, 15 ja 19.)

Periaatepäätöksen toimenpiteitä leimaa integroiva demokratisointistrategia ekspansiivisen strategian vivahteilla: Kuntia halutaan ”kannustaa” ja ”rohkaista” lähidemokratian kehittämiseen ja ottamaan käyttöön uusia sähköisiä vaikutuskanavia. Samoin valtionhallinnon toimintatapoja halutaan kehittää mahdollistamaan vuorovaikutus kansalaisten, valmistelijoiden ja päätöksentekijöiden kesken. Tämä tapahtuu muun muassa arvioimalla kuulemista ja osallisuutta, valmennusohjelmalla sekä nimeämällä ministeriöihin kansalaisvuorovaikutuksen ja -kuulemisen tukihenkilöt.

Kiinnostavin yksityiskohta lienee ehdotus hallituskausittain toteutettavista ”kansalaisten tulevaisuuskeskusteluista”, mihin jo viitattiin aiemmin tavoitteessa deliberatiivisuuden vahvistamiseen valmistelussa ja päätöksenteossa. Periaatepäätöksen perusteluissa tarkennetaan, että ”- - puntaroivaa avointa kansalaiskeskustelua voidaan rohkaista myös esimerkiksi hallitusohjelmavalmistelun yhteydessä tai hallituskauden puolivälissä toteutettavana 'tulevaisuuskeskusteluna'” (Oikeusministeriö 2010, 18).

Juuri hallitusohjelmien valmistelussa voisi olla kiinnostavaa kokeilla integroivan demokratisointistrategian käsittelyn yhteydessä mainittuja deliberatiivisen demokratian käytännön sovellutuksia kuten kansalaisjuria tai konsensuskonferenssia. Viime vuosien trendi on toisaalta ollut hallitusohjelmien valmistelun suhteen pikemminkin managerialistinen kuin kansalaisten vaikutusmahdollisuuksista huolta kantava (ks. esim. Sitra 2014). Monen tahon peräänkuuluttama ”strateginen” hallitusohjelma ei toki sinänsä sulje pois avointa kansalaiskeskustelua sen valmistelussa.

Myös demokratiapoliittisessa selonteossa on lukuisa joukko vuorovaikutteisen ja avoimen hallinnon edistämiseen liittyviä toimenpiteitä:

- **Avoimempaa hallintoa**
 - *Tehdään hallitusohjelman toimeenpanon seuranta ja arviointi avoimeksi verkossa. (t)*
 - *Uudistetaan valtioneuvoston sähköinen hankerekisteri HARE käyttäjäystävällisemmäksi, jotta se paremmin palvelisi myös kansalaisten tiedonsaantia ja huomioidaan yhteentoimivuus hallinnon kuulemis- ja osallistumispalvelujen kanssa. (t)*
 - *Ollaan aktiivisesti mukana kansainvälisessä yhteistyössä uusien toimintamallien kehittämiseksi niin että kansalaiset saadaan jatkossa aidosti mukaan hallinnon ja sen toiminnan suunnitteluun. (i, e)*
- **Vuorovaikutuksellista viestintää**
 - *Kehitetään valtionhallinnon viestintää vuorovaikutteisemmaksi ja selkeäkielisemmäksi sekä esteettömämmäksi. (t)*
 - *Tehdään selvitys valtionhallinnon toimintaperiaatteista sosiaalisessa mediassa. (t)*
 - *Vahvistetaan viestintää ja vuorovaikutusta kunnissa lisäämällä uuteen kuntalakiin verkkoviestintää koskevia säännöksiä. (i, e, t)*
- **Avoimet hallinnon tietovarannot**
 - *Jatketaan hallinnon tietovarantojen avaamista koneluettavaan muotoon. Perusrekistereissä tähdätään tietojen maksuttomaan saatavuuteen. Tietovarantojen avaamisen lisäksi tarvitaan toimenpiteitä, jotka edistävät tietojen hyödyntämistä. (t)*
 - *Avoimen tiedon ohjelman yhteydessä kehitetään tiedon periaatteita, palveluja, käytäntöjä ja menetelmiä. (t)*
- **Vuorovaikutteiset valmistelumenettelyt**
 - *Lainvalmistelu- ja kehittämishankkeissa sidosryhmien yhdenvertainen ja esteetön osallistuminen ja kuuleminen on otettava huomioon. (i, e)*
 - *Keskeisimmille säädöshankkeille laaditaan sidosryhmäsuunnitelma, jonka avulla karotetaan hankkeen kannalta keskeisimmät sidosryhmät ja suunnitellaan toimenpiteet. (i, e)*
 - *Kuuleminen otetaan osaksi ministeriöiden ohjaus- ja johtamisjärjestelmiä. (i, e)*
 - *Käynnistetään seurantaohjelma, jossa arvioidaan valtioneuvoston kuulemiskäytäntöjen kehitystä ja uusien kuulemis- ja osallistumisvälineiden käyttöä. (i, e, t)*
 - *Kehitetään kuulemiseen liittyviä tukipalveluja. (i, e)*
 - *Ministeriöiden vuorovaikutteisessa valmistelussa käytetään otakantaa- ja lausuntopalveluja. Palvelujen käytössä tarjotaan neuvontaa ja koulutusta myös kansalaisyhteiskunnan toimijoille. Kannustetaan myös eduskuntaa ottamaan edellä mainittuja työkaluja käyttöön valiokuntakuulemisten avaamiseksi. (i, e, t)*
 - *Kehitetään järjestöjen ja sidosryhmien kuulemista myös EU-asioiden kansallisessa valmistelussa. Varmistetaan, että maahanmuuttajayhteisöjen näkemykset saadaan osaksi valmistelua erityisesti näiden elinoloja koskevissa asioissa. (i, e)*
- **Tasa-arvoinen valmistelu ja kuuleminen**
 - *Ministeriöt edistävät sukupuolten tasa-arvoa kuulemisten järjestämisessä muun muassa kutsumalla kuulemisiin tasa-arvoasiantuntemusta omaavia järjestöjä ja muita sidosryhmiä. Työryhmiä asettaessa kiinnitetään erityistä huomiota tasa-arvoalain kiintiösäännöksen noudattamiseen. (i, e)*
- **Hallituksen tulevaisuuskeskustelu**
 - *Otetaan käyttöön hallituskausittain toteutettavat deliberatiiviset tulevaisuuskeskustelut, jotka käydään tulevaisuusselonteon valmistelun yhteydessä. Tulevaisuuskeskusteluissa kansalaiset ja kansalaisjärjestöt pääsevät keskustelemaan tulevaisuuden haasteista ja kehittämistarpeista. (i, e)*

(Oikeusministeriö 2014, 49–50.)

Nämä ovat huomattavasti konkreettisempia ja pidemmälle vietyjä ehdotuksia avoimen ja vuorovaikutteisen hallinnon edistämiseksi kuin kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmassa tai valtioneuvoston periaatepäätöksessä demokratian edistämiseksi.

Ne myös edustavat pitkälti tehostavan demokratisointistrategian mukaisia toimia: Eri-tyisesti hankerekisterin uudistaminen käyttäjälähtöisemmäksi, valtionhallinnon sosiaalisen median ohjeistuksen laatiminen, hallinnon tietovarantojen avaaminen koneluettavaan muotoon, keskeisten säädöshankkeiden sidosryhmäsuunnitelmien sekä kuulemisen lisääminen ministeriöiden ohjaus- ja johtamisjärjestelmiin konkretisoivat tavoitteet toimenpiteiksi, joilla voidaan kuvitella olevan suoraa vaikutusta hallinnon käytäntöihin (Oikeusministeriö 2014, 49–50.)

Ekspansiivisen demokratisointistrategian mukainen kansalaisten osallistumismahdollisuuksien parantaminen on kuitenkin demokratiapoliittisessa selonteossakin hyvin varo-vaista ja rajoittuu pitkälti kuulemisiin. Integroivan strategian ytimessä olevat hallitus-kausittaiset deliberatiiviset tulevaisuuskeskustelut ovat edelleen mukana ehdotusten joukossa, mutta vailla aiempaa tarkempaa sisältöä.

Kokonaisuutena arvioituna vuorovaikutteisen ja avoimen hallinnon alla on suuri joukko yksityiskohtaisia toimenpiteitä, mutta demokratisointistrategioiden, etenkin ekspansiivisen, näkökulmasta ne eivät mene kovin pitkälle. Kansalaisten osallistaminen jää vuorovaikutteisen keskustelun ja yksipuolisen kuulemisen tasolle. Toteutuessaan erilaiset sähköisen osallistumisen muodot voisivat kuitenkin tuoda suurenkin muutoksen hallin- tokulttuuriin tehostavan demokratisointistrategian hengessä.

5.4 Kansalaisyhteiskunta ja järjestöt

Suomen kansalaisyhteiskunta on historiallisesti tarkasteltuna perustunut pitkälti institu- tionaaliseen kansalaistoiminnalle ja rekisteröityneille yhdistyksille (Keränen ja Mäkitalo 1987, 42; Siisiäinen 1998, 239). Tämän voidaan katsoa olevan seurausta muun muas- sa puolueiden vahvasta asemasta, voimakkaasta viranomaiskulttuurista sekä yhteiskun- nallisen keskustelun vähyydestä (Ståhlberg 1979, 117–118). Jonkinlainen merkitys voi olla myös kansalaisjärjestöjen vahvalla julkisella rahoituksella valtion ja kuntien budje- teista sekä erityisesti rahapelimonopolin tuotoista (ks. esim. Oikeusministeriö 2010a, 101–103).

Valtion ja kansalaisyhteiskunnan välinen suhde on Suomessa läheinen. Pauli Kettunen (2003, 169–70) kirjoittaa pohjoismaiselle kulttuurille tyypillisestä erityispiirteestä se- koittaa valtion ja yhteiskunnan käsitteet toisiinsa, mikä johti erityisesti Ruotsissa pyr- kimykseen korostaa valtiosta selvästi erillistä kansalaisyhteiskunnan käsitettä 1980-

luvulla. Kansalaisyhteiskunnan myönteisestä asennoitumisesta valtioon kertoo myös Kyösti Pekosen (2003, 156) huomio, että hyvinvointivaltiolle ominaisesta ”hallinto-optimismista” alettiin Suomessakin siirtyä kyseenalaistamaan joitakin julkisen sektorin tehtäviä ja niiden organisointia vasta 1990-luvulla.

Osallistuvan liberaalin demokratiateorian käsittelyn yhteydessä käsiteltiin uusien vasemmistolaisten liikkeiden nousua 1960-luvulla. Näiden perintönä on syntynyt myös toimintatavoiltaan institutionaalisesta kansalaistoiminnasta eroavaa yhteiskunnallista liikehdintää, jota Rosanvallon kutsuu ”uudeksi aktivismiksi” ja ”uusiksi yhteiskunnalliseksi liikkeiksi”. Näiden liikkeiden lähtökohtana ovat eräät vastademokratian muodot, kuten valppaus, ilmiantaminen ja arvostelu. Ne eivät pyri ensisijaisesti ajamaan jäsentensä etua tai kasvattamaan jäsenmääräänsä vaan asettamaan rajoja vallankäytölle. Tavoitteena ei siis ole valta-asemiin pääsy vaan vallankäyttöön vaikuttaminen. (Rosanvallon 2006, 63–67.)

Epämuodollisella kansalaistoiminnalla voidaan viitata talonvaltauksiin, poliittiseen kulluttamiseen, elämäntapavalintoihin ja muihin uudenlaisiin yhteiskunnallisen vaikuttamisen muotoihin, jotka poikkeavat perinteisen institutionalisoituneen kansalaisvaikuttamisen tavoista. Epämuodollista kansalaistoimintaa leimaavat hallintokeskeisyyden sijaan muun muassa autonomisuus, performatiivisuus ja projektiluonteisuus. (Stranius 2009, 139–141 ja 163–164).

Perinteisellä järjestökentällä on vahva edustus suomalaisessa demokratiapolitiikassa oikeusministeriön koordinoiman kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan KANE:n kautta (esim. Paloheimo 2014, 32). Tämä on näkynyt myös demokratiapoliittisissa asiakirjoissa, joissa KANE:n näkemyksiin on viitattu taajaan. Valtioneuvosto teki myös vuonna 2007 erillisen periaatepäätöksen kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämisestä (Oikeusministeriö 2007a).

Kuten integroivan demokratisointistrategian yhteydessä todettiin, järjestöjen ja kansalaisryhmien tukeminen on keskeinen osa osallistuvaa demokratiaa, vaikka funktionaalisesti määrittäneitä ryhmäsuhteita (esim. koulu, työpaikka) onkin haluttu teorian edustajien piirissä suosia osallistumisen ”arkipäiväistämisen” nimissä.

Edellä mainitusta syystä suurin osa järjestöjen toimintaedellytysten vahvistamiseen liittyvistä toimenpiteistä kuuluukin luontevasti integroivan demokratisointistrategian pii-

riin. Ekspansiivinen strategia näkyy puolestaan järjestöjen sekä hallinnon ja päätöksenteon vuorovaikutuksen lisäämiseen tähtäävissä toimenpiteissä. On myös syytä huomata, että monet vuorovaikutteisen ja avoimen hallinnon alle listatut toimenpiteet soveltuvat yksittäisten kansalaisten lisäksi kansalaisjärjestöihin sellaisenaan.

Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman yksi päätavoitteista liittyy suoraan kansalaisyhteiskunnan ja järjestöjen toimintaedellytysten vahvistamiseen:

Kansalaisyhteiskunnan juridiset ja hallinnolliset toimintaedellytykset ovat kansalaistoiminnan kannalta suotuisia ja ajanmukaisia. Kolmannella sektorilla on riittävät tutkimus-, koulutus- ja kehittämispalvelut. (i, e) (Valtioneuvosto 2005, 56.)

Tavoitetta tarkennetaan ohjelman strategia-asiakirjassa vielä visiolla kansalaisyhteiskunnan toivotusta kehityssuunnasta sekä kansalaisyhteiskunnan ja demokratian välisestä suhteesta:

”Tavoitteena on osallistuva, keskusteleva, monimuotoinen, ihmisten tarpeet ja toiveet herkästi tunnistava kansalaisyhteiskunta, jonka asema selkeytyy, elinvoima kasvaa ja ajanmukaisia toimintamuotoja otetaan käyttöön. Kansalaisyhteiskunta vahvistaa demokratiaa kehittämällä demokratiassa tarvittavia kompetensseja, kanavoimalla ja vahvistamalla kansalaisten vaikuttamista ja kehittämällä osaltaan sosiaalista pääomaa.” (i, e) (Valtioneuvosto 2005, 58.)

Kansalaisyhteiskunnan tärkeänä funktiona nähdään siis integroivan demokratisointistrategian mukaisesti demokratiassa tarvittavien kansalaistaitojen vahvistaminen ja sosiaalisen pääoman kerryttäminen sekä ekspansiivisen strategian mukaisesti kansalaisten osallistumismahdollisuuksien parantaminen.

Toimenpiteinä kansalaisyhteiskunnan vahvistamiseksi kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmasta löytyy seuraavat kohdat:

- *Tehdään selvitys julkisen vallan ja kansalaisyhteiskunnan suhteesta ja järjestöjen vaihtoehtoista muuttuvissa toimintaedellytyksissä. Selkeytetään järjestötoiminnan säädöspohjaa. Selvitetään nuorten uutta tapaa toimia. Selvitetään kansalaisjärjestöjen nykyistä paremmat mahdollisuudet kansainväliseen toimintaan Euroopassa ja maailmanlaajuisesti. (i)*
 - *Tuetaan maahanmuuttajien järjestäytymistä kulttuurisen identiteetin ja suomalaisen yhteiskuntaan integroitumisen näkökulmasta erityisesti lasten ja nuorten osalta. (i)*
 - *Varmistetaan sosiaali- ja terveysalalla toimivien kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten jatkuvuus Raha-automaattiyhdistyksen tuottojen avulla. (i)*
- (Valtioneuvosto 2005, 58–59.)

Toimenpiteet ovat hyvin yleisluontoisia ja painottuvat vahvasti integroivaan demokratisointistrategiaan: järjestöjen toimintaedellytysten vahvistamiseen, säädöspohjan sel-

keyttämiseen ja maahanmuuttajien järjestötoiminnan tukemiseen. Silmiinpistävää on, että ainoastaan sosiaali- ja terveystieteiden järjestöjen toimintaedellytysten jatkuvuus mainitaan erikseen eikä esimerkiksi Veikkauksen piirissä olevia nuoriso-, liikunta- ja kulttuurijärjestöjä. Erikoista on myös, että valtio selvittäisi kansalaisjärjestöjen mahdollisuuksia kansainväliseen toimintaan järjestöjen puolesta.

Valtioneuvoston periaatepäätös kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämisestä käsittelee nimensä mukaisesti lähinnä järjestöjen toimintaedellytyksiä erityisesti yleishyödyllisen palveluntuotannon ja verotuksen näkökulmasta, mitä ei ole mielekästä analysoida demokratisointistrategioiden avulla. Merkillepantavaa on kuitenkin näkökulma, jossa kansalaisjärjestöt nähdään yritysten kanssa samoilla markkinoilla kilpailevina palveluntuottajina. (Oikeusministeriö 2007a.)

Lisäksi periaatepäätös kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämisestä sisältää myös järjestöjen aseman vahvistamiseen ja osallistumiseen liittyviä toimenpiteitä:

- *Osallistumismenettelyjä kehitetään siten, että keskusjärjestöillä on mahdollisuus kuulla jäsenjärjestöjään lausuntoaan antaessaan. Tämän tavoitteen saavuttamiseksi tehostetaan järjestöjen osallistumista hallinnon valmisteluelimiin ja järjestöjä kuullaan niin varhaisessa vaiheessa, että järjestöjen jäsenjärjestöjen kuuleminen on mahdollista. (i, e)*
 - *Yhteistoiminnassa Suomen Kuntaliiton kanssa kiinnitetään kuntien huomiota siihen, että ne huolehtivat kansalaisjärjestöjen kuulemisesta kansalaistoimintaan ja järjestöjen asemaan vaikuttava asioita valmistellessaan. (i, e)*
 - *Hallituksen esitysten laatimisohejien (oikeusministeriön julkaisu 2004:4) kohtia 4.1. taloudelliset vaikutukset ja 4.4. yhteiskunnalliset vaikutukset täydennetään siten, että huomioon on otettava myös vaikutukset järjestöihin ja järjestötalouteen. Järjestöt otetaan huomioon arvioitaessa hallinnon ohjausjärjestelmiä sekä lainsäädännön ja päätösten seurantajärjestelmiä. Vaikutusarvio-ohjeiston kokoamisessa ja yhdenmukaistamisessa otetaan järjestöt huomioon. (i)*
 - *Kansalaisjärjestöjen aseman vahvistamiseksi perustetaan kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta. Neuvottelukunnassa tai sen yhteydessä luodaan yhteistoimintaedellytykset kansalaisjärjestöjen ja yritysten väliselle yhteistyölle ja neuvottelumenettelylle sekä tarvittavat kansalaisjärjestöjen ja viranomaisten yhteistyömuodot ottaen huomioon myös verotukseen ja Euroopan unioniin, erityisesti sisämarkkinoihin, liittyvät näkökohdat. (i, e)*
 - *Ministeriöiden hallinnonalan strategioiden osaksi otetaan järjestöjen asema. Strategiat pidetään ajan tasalla yhteistoiminnassa järjestöjen kanssa. Yhdessä Suomen Kuntaliiton kanssa kannustetaan kuntia kunnallisten vastaavien strategioiden laatimiseen. (i, e)*
 - *Järjestöjen asema Euroopan unionin asioiden valmistelussa taataan. (e)*
 - *Euroopan unionin toiminnassa Suomen kannalta on tarpeellista ja tarkoituksenmukaista asettaa tavoitteeksi kansalaisjärjestöjen konsultatiivinen asema kansalaisjärjestöjen eurooppalaisille yhteenliittymille kaikissa niissä unionin toimielimissä, joissa käsitellään kansalaisjärjestöjä tai niiden toimintakenttää koskevia kysymyksiä. Tämä edellyttää myös kansallisen järjestötoiminnan eurooppalaisten toimintaedellytysten turvaamista tarvittaessa julkisen tuen avulla. Muutenkin Suomi johdonmukaisesti pyrkii vahvistamaan kansalaisjärjestöjen asemaa ja luomaan niille myös uusia mahdollisuuksia toimia unionin politiikoissa. (i, e)*
- (Oikeusministeriö 2007a, 2-3.)

Pääosa näistä toimenpiteistä liittyy kevyisiin ekspansiivisen demokratisointistrategian mukaisiin toimenpiteisiin ja aiemmin käsitellyn hallinnon vuorovaikutuksen hengessä:

järjestöjen osallistumis- ja kuulemis menettelyjä kehitetään ja järjestöjen asema sisällytetään ministeriöiden strategioihin (ibid., 2-3).

Merkittävin yksittäinen integroivan strategian mukainen linjaus koskee kuitenkin kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan perustamista, jonka tehtävänä on vahvistaa kansalaisjärjestöjen, yritysten ja viranomaisten yhteistyötä (ibid., 3). Samalla, kun neuvottelukunta lisää ekspansiivisen demokratisointistrategian hengessä järjestöjen mahdollisuuksia tulla kuulluiksi, se integroi ne entistä tiukemmin julkisen vallan rakenteisiin.

Valtioneuvosto demokratian edistämistä koskevan periaatepäätöksen taustamuistiossa vahvan kansalaisyhteiskunnan hyödyiksi ”osallistuvalla demokratialle” nähdään kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien parantaminen myös vaalien välillä, kansalaisten tarpeiden ja asiantuntemuksen välittyminen päätöksentekoon, osallistumisen ja vaikuttamisen edellyttämien taitojen harjaannuttaminen ja edellytyksien antaminen sosiaalisen pääoman ja luottamuksen rakentumiselle ja tätä kautta yhteiskuntarauhalle. Näissä tavoitteissa on piirteitä niin integroivasta, ekspansiivisesta kuin tehostavastakin demokratisointistrategiasta. (Oikeusministeriö 2010a, 87.)

Periaatepäätös demokratian edistämisestä sisältää myös runsaan joukon kansalaisyhteiskunnan vahvistamiseen pyrkiviä konkreettisia toimenpiteitä:

- *Valmistellaan hallinnon laaja kansalaisyhteiskuntasitoumus. Kansalaisyhteiskuntasitoumuksessa järjestöt ja ministeriöt yhdessä toteavat kansalaisyhteiskunnan merkityksen ja autonomisen roolin suomalaisessa yhteiskunnassa, kansalaisyhteiskunnan ja hallinnon kumppanuuden eri muodot sekä keinot, joilla kansalaisyhteiskunnan osallisuus ja vaikutusmahdollisuudet päätöksentössä turvataan. Kullakin ministeriöllä tulee olla voimassa oleva kansalaisyhteiskuntastrategia. Myös kuntia rohkaistaan niiden laatimiseen. Kansalaisyhteiskuntasitoumus luo osaltaan pohjan kansalaisyhteiskuntastrategioille ja niiden päivittämiseksi. Edistetään järjestöjen ja hallinnon kumppanuusmalleja muun muassa järjestöjen ja kuntien välillä sekä hallinnon ja kansalaisyhteiskunnan kumppanuutta demokratian ja osallisuuden vahvistamisessa. (i, e)*
- *Kansalaistoiminta ja sen pitkäjänteinen rahoitus sisällytetään nykyistä selkeämmin valtakunnallisiin ohjelmiin ja strategioihin. Avustustoiminnan lähtökohtana ovat yleisavustukset, joita hankke- ja projektirahoitus täydentää. Kannustetaan kuntia laatimaan kansalaistoiminnan rahoituksesta omia ohjeistuksia ja ottamaan järjestökentän monipuolisesti huomioon valmistelussa. (i)*
- *Rahapelimonopoliin yksinoikeuden turvaaminen Suomessa tulevaisuudessakin on välttämätöntä pelitoimintaan liittyvien haittojen ja ongelmien ehkäisemiseksi. Rahapelimonopoliin tuotoilla on erittäin tärkeä merkitys kansalaisjärjestötoiminnan rahoituksen turvaamisessa. Rahapelimonopoliin tuotot tulee kokonaisuudessaan käyttää yleishyödyllisiin tarkoituksiin. (i)*
- *Laaditaan selvitys järjestötoiminnan rahoituksen ongelmakohdista. Selvityksen perusteella arvioidaan tarpeet ja edellytykset yhtenäistää ministeriöiden avustustoiminnan käytäntöjä ja järjestelmiä. Lisäksi selvitysmies voi tehdä kuntien avustuskäytäntöjen yhtenäistämiseen ja avustustoiminnan edistämiseen liittyviä esityksiä. Laaditaan malli järjestöjen neuvonta- ja tukipalveluiden toteuttamiseen kansallisissa ja EU-rahoitukseen liittyvissä avustuskysymyksissä. Kehittämissä otetaan huomioon maahanmuuttajajärjestöjen erityistarpeet voimavaraistamisessa. (i)*

- *Järjestöjen toimintaedellytyksiä vahvistetaan järjestöjen verotusta kehittämällä ja selkeyttämällä. Arvioidaan mahdollisuudet muuttaa järjestöille tehdyt lahjoitukset ja kansalaisjärjestöjen jäsenmaksut verovähennykselliseksi. (i)*
 - *Tehdään kansalaisyhteiskuntaa ja sen merkitystä tunnetuksi perustamalla vuosittainen demokraatiapalkinto, joka voidaan myöntää kansalaisvaikuttamista, vapaaehtoistyötä tai osallisuutta edistävälle hankkeelle, toimenpiteelle, toimijalle tai innovaatiolle. (i)*
 - -
 - *Yhteiskunnallisia liikkeitä ja omaehtoista kansalaistoimintaa on rohkaistava yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen. Rekisteröitynyttä kansalaistoimintaa ei tule perusteettomasti suosia suhteessa rekisteröimättömään yhdistys- ja kansalaistoimintaan. Osana kohdassa 11 mainittua selvitystä arvioidaan, millä tavoin epämuodollisen kansalaistoiminnan arjen toimintaedellytyksiä on mahdollista vahvistaa. Lisäksi tulee selvittää millä tavoin yhdistyslakia olisi mahdollista kehittää tunnistamaan myös verkossa pääosin tai kokonaan organisoituvan yhdistys- ja kansalaistoiminta. (i, e, t)*
- (Oikeusministeriö 2010, 13 ja 15.)

Määrällisesti merkittävä osa toimenpiteistä kohdistuu integroivan demokratisointistrategian mukaisesti järjestöjen rahoituksen vahvistamiseen joko avustuskäytäntöjä kehittämällä, rahapelimonopoliin yksinoikeus ja niiden tuottojen käyttö yleishyödylliseen toimintaan turvaamalla tai verotusta selkeyttämällä (ibid., 13).

Merkittävään rooliin on nostettu myös "hallinnon laaja kansalaisyhteiskuntasitoumus", jonka tarkoituksena on ministeriöiden ja järjestöjen kesken yhdessä "todeta" kansalaisyhteiskunnan merkitys ja autonominen rooli. Käytännössä tämä tapahtuisi määräämällä ministeriöitä ja rohkaisemalla kuntia laatimaan kansalaisyhteiskuntastrategiat ja edistämällä järjestöjen ja hallinnon kumppanuusmalleja. (Ibid., 13.)

Periaateohjelman taustamuistion mukaan mallia kansalaisyhteiskuntasitoumukselle on haettu Ruotsista, Isosta-Britanniasta ja Ranskasta. Ruotsin vastaavan sitoumuksen tavoitteena on ollut ”vahvistaa yhdistysten roolia yhteiskunnallisina mielipidevaikuttajina, monipuolistaa palveluntuotantoa sosiaali- ja terveyssektorilla, taata järjestöille yhdenvertaiset mahdollisuudet kilpailla muiden palveluntuottajien kanssa sekä luoda pohja julkishallinnon ja järjestöjen entistä tiiviimmälle yhteistyölle”. Eli Ruotsin sitoumuksen rajaus on ollut periaatepäätöksessä esitettyä sitoumusta suppeampi ja sille on myös annettu budjetti. (Oikeusministeriö 2010a, 99.)

Kysymys autonomiasta on kiinnostava suomalaisen kansalaisyhteiskunnan kohdalla. Toisaalta kansalaisyhteiskunnan autonomista roolia yhteiskunnassa korostetaan demokraatiopoliittisissa asiakirjoissa (ks. esim. Oikeusministeriö 2010, 13; Oikeusministeriö 2010a, 101), toisaalta valtiolla nähdään hyvinkin merkittävä rooli kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytysten turvaajana erityisesti rahoituksen mutta myös taustaselvitysten ja muun tuen muodossa.

Diskursiivisen demokratiateorian tradition yhteydessä käsitelty habermasilainen autonomiakäsitys, jossa poliittisen inklusion kohteeksi rajataan löyhästi järjestäytyneet ja epäbyrokraattiset ruohonjuuritason organisaatiot, ei välttämättä sopisi yhteen demokraatiipolitiikassa kuvaillun kansalaisyhteiskuntamallin kanssa (ks. Ferree ym. 2002, 300–301). Tästä toimii parhaana todistuskappaleena paradoksaalisesti juuri kansalaisyhteiskuntasitoutus, jossa kansalaisyhteiskunnan autonomista roolia eksplisiittisesti korostetaan.

Toisaalta valtioneuvoston periaatepäätöksessä halutaan rohkaista myös yhteiskunnallisia liikkeitä sekä omaehtoista, rekisteröimätöntä yhdistys- ja kansalaistoimintaa yhteiskunnalliseen vaikuttamiseen vastapainona rekisteröityneille yhdistyksille pohjautuvalle, institutionalisoidulle järjestökentälle, jota ei haluta ”perusteettomasti suosia”. Samalla halutaan selvittää ja arvioida, miten tämän epämuodollisen kansalaistoiminnan ”arjen toimintaedellytyksiä on mahdollista vahvistaa” julkisen vallan toimin. (Oikeusministeriö 2010, 15.)

Herääkin kysymys, haluaako valtio ottaa huomaansa myös sen habermasilaisessa mielessä autonomisen osan kansalaisyhteiskuntaa, joka ei ole syystä tai toisesta järjestäytynyt osaksi virallisia rakenteita ja vahvista täten poliittisen järjestelmän legitimizeettiä. Periaatepäätöksen tausta-asiakirjassa toisaalta todetaan, että vaikka uudet vaikuttamisen muodot edellyttävät julkishallinnolta uudenlaista suhtautumistapaa kansalaistoimintaan, epämuodolliset liikkeet eivät välttämättä aina tarvitse merkittäviä julkisia resursseja tai ole niistä edes kiinnostuneita (Oikeusministeriö 2010a, 106–107).

Kansalaisyhteiskunnan autonomian näkökulmasta kiinnostava on myös periaatepäätöksessä esitetty ”demokratiapalkinto”, jolla valtion budjetista palkitaan kansalaisvaikuttamista, vapaaehtoistyötä tai osallisuutta edistänyt hanke, toimenpide, toimija tai innovaatio (Oikeusministeriö 2010, 13). Samalla, kun sillä halutaan integroivan demokratisoin- tistrategian hengessä ”nostaa esiin kansalaisyhteiskunnan merkitystä ja vahvistaa sen arvostusta” (Oikeusministeriö 2010a, 99), väistämättä se myös vahvistaa asetelmaa, jossa kansalaisyhteiskunta näyttäytyy valtion tarpeiden tyydyttäjänä ja vallan legitimoijana, mistä sitä voidaan erikseen symbolisesti palkita.

Demokratiapoliittinen selonteko jatkaa hyvin pitkälti jo aiemmin viitotetulla tiellä, tosin hieman varovaisemmalla otteella:

- **Paremmat toimintaedellytykset kansalaisyhteiskunnalle**
 - *Parannetaan kansalaisjärjestöjen toimintaedellytyksiä selkeyttämällä ja yhtenäistämällä järjestöille myönnettävien tukien hakuprosesseja ja lisäämällä niihin liittyvää neuvontaa. Kansalaisjärjestöjen toimintaedellytyksiä tukevan resursoinnin riittävyttä arvioidaan. (i)*
 - *Toimintaedellytyksiä tuetaan sosiaali- ja terveysministeriön työryhmän esitysten pohjalta muun muassa suuntaamalla RAY:n rahoitusta enemmän laajoihin avustusohjelmiin, siirtymällä sähköiseen hakumenettelyyn, perustamalla de-minimistukien kansallinen rekisteri ja kirjaamalla yleishyödyllisen ja voittoa tavoittelemattoman taloudellisen toiminnan kriteerit hankintalakiin. (i)*
- **Lisää avoimuutta, vuorovaikutusta ja tasa-arvoa kansalaisyhteiskuntasuhteisiin**
 - *Varmistetaan, että ministeriöillä on niiden kansalaisyhteiskuntasuhteeseen liittyvä strategia, joka voi koskea pelkästään kansalaisjärjestöjä tai sisältää kansalaisjärjestöt ja muun kansalaisyhteiskunnan toiminnan. Ministeriöt lisäävät strategiaansa myös yhteistyöhön liittyvät, keskeiset sukupuolinäkökulman valtavirtaistamisen ja tasa-arvon edistämiseen liittyvät tavoitteensa. (i)*
- **Vapaaehtoistyön edellytysten kehittäminen**
 - *Asetetaan työryhmä selvittämään vapaaehtoistyön lainsäädännön kehittämistarpeita Suomessa ja ohjeistuksen täsmentämistä. Työryhmä selvittää myös ministeriöiden koordinoitavastuita vapaaehtoistoimintaa koskevan lainvalmistelun sekä vapaaehtoistoiminnan yleisten edellytysten luomisen osalta. (i)*

(Oikeusministeriö 2014, 57–58.)

Jälleen integroivan demokratisointistrategian mukaisesti kansalaisjärjestöjen toimintaedellytyksiä parannetaan ja resursointia arvioidaan, avustuspoliittikkaa rukataan ja ministeriöiden kansalaisyhteiskuntastrategioita edellytetään. Uutena avauksena on vapaaehtoistyön lainsäädännön kehittämistarpeiden selvittäminen. Jo aiemmissakin asiakirjoissa esiin tullut järjestöjen säädöspohjan vahvistaminen näkyy myös ehdotuksena ”kirjata yleishyödyllisen ja voittoa tavoittelemattoman taloudellisen toiminnan kriteerit hankintalakiin”. Tässä näkyy myös järjestöjen rooli palveludentuottajana julkiselle sektorille. Muutoin toimenpiteet ovat pitkälti tuttuja aiemmista asiakirjoista. (Ibid., 57–58.)

Kokonaisuutena katsottuna Suomen demokratiapolitiikan kansalaisyhteiskuntaa ja järjestöjä koskevat toimenpiteet ovat pitkälti integroivan demokratisointistrategian mukaisia. Niillä pyritään vahvistamaan järjestöjen toimintaedellytyksiä, millä nähdään lukuisia hyötyjä kansalaisten osallistumiselle ja integroitumiselle yhteiskuntaan. Samalla kuitenkin kysymys kansalaisyhteiskunnan autonomiasta nousee pintaan, kun erityisesti kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten katsotaan olevan niin tiukasti kytköksissä valtiovallan toimenpiteisiin.

E erityisen kiinnostavaa on autonomian näkökulmasta myös demokratiapoliittisista asiakirjoista heijastuva järjestöjen rooli yksityisten yritysten kanssa samoilla markkinoilla kilpailevina palveluntuottajina. Jos kansalaisjärjestö tuottaa palveluita julkisin avustuksin tai hankinnoin, voi kysyä, missä määrin ne ovat enää kansalaisyhteiskuntaa edusta-

via kansalaisjärjestöjä ja missä määrin julkisen sektorin jatkeena toimivia palveluntuottajia tai yleishyödyllisiä yrityksiä.

5.5 Edustuksellinen demokratia ja vaalit

Suomen poliittinen järjestelmä painottuu vahvasti edustukselliseen liberaaliin demokratiaan ja tässä alaluvussa tarkastellaan tavoitteita ja toimenpiteitä, jotka koskevat eksplisiittisesti edustuksellista järjestelmää ja vaaleja. Monet niistä kuuluvat tehostavan demokratisointistrategian piiriin, sillä niiden tarkoituksena ei ole luoda uusia osallistumismahdollisuuksia vaan lähinnä madaltaa vanhojen liberaalidemokratian rakenteiden osallistumiskynnystä. Integroivan strategian piiriin kuuluvat lähinnä vaalitiedotukseen ja muihin kansalaisten vaaleja ja edustuksellista demokratiaa koskeviin asenteisiin ja tietopohjaan vaikuttamaan pyrkivät toimenpiteet ja tavoitteet.

Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmassa on omistettu päätavoite edustuksellisen demokratian rakenteille:

Edustuksellisen demokratian rakenteet ja käytännöt toimivat hyvin kaikilla päätöksenteon tasoilla ja niissä otetaan huomioon tapahtuvat muutokset tietoyhteiskunnasta globaalistumiseen. (t) (Valtioneuvosto 2015, 56.)

Yleisyydestään ja epämääräisyydestään huolimatta tavoitteen voidaan laskea kuuluvaksi tehostavan demokratisointistrategian piiriin, sillä se pyrkii lähinnä varmistamaan edustuksellisen demokratian rakenteiden ja käytäntöjen toimivuuden ja pitämään ne ajan tasalla tietoyhteiskunnan ja globalisaation aiheuttamien muutosten kanssa.

Konkreettisena toimenpiteenä ohjelmassa mainitaan myös aiemmin demokratiakasvatuksen yhteydessä käsitelty vaalitiedotus:

Kehitetään vaalitiedotusta mm. ottamalla huomioon ohjelman osahankkeen laatima muistio äänestysaktiivisuuden lisäämisestä tiedotuksen keinoin. Kehitetään yhdessä puolueiden ja kansalaisjärjestöjen kanssa uusia keinoja äänestäjien kiinnostuksen lisäämiseksi. Erityistä huomiota kiinnitetään nuoriin ja muihin ryhmiin, joiden äänestamisaktiivisuus on alhainen. Tehostetaan viestintää äänestäjien aktivoimiseksi (i) (Valtioneuvosto 2005, 59).

Toimenpiteessä on vahva integroivan demokratisointistrategian painotus, sillä äänestysaktiivisuutta pyritään lisäämään tiedotuksella ja tehostetulla viestinnällä sekä kehittämällä kansalaisyhteiskunnan ja puolueiden kanssa ”uusia keinoja äänestäjien kiinnos-

tuksen lisäämiseksi” (Valtioneuvosto 2005, 59). Kovin konkreettiselle tasolle tässä ei kuitenkaan mennä.

Periaatepäätös sisältää hieman kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmaa konkreettisia toimenpiteitä vaalijärjestelmän ja edustuksellisten rakenteiden suhteen:

- *Eduskuntavaalien vaalijärjestelmää uudistetaan vaalialueuimikunnan esityksen pohjalta siten, että suhteellisuus vaaleissa vahvistuu. (t)*
- *Vaali- ja puoluerahoituksen avoimuutta ja valvontaa lisätään. (t)*
- *Selvitetään mahdollisuudet laskea äänestysikäraja kunnallisvaaleissa 16 vuoteen. Selvitystä laadittaessa keskeisinä näkökulmina tulee olla nuorten osallisuuden ja vaikutusmahdollisuuksien lisääminen sekä demokratiakasvatuksen vahvistaminen. (i, e)*
- *Kannustetaan ja tarvittaessa veloitetaan kuntia huolehtimaan siitä, että äänestysmahdollisuudet kunnan alueella ovat hyvät ja monipuoliset. Erityistä huomiota tulee kiinnittää siihen, että yleisiä ennakoäänestyspaikkoja lisätään, jotta äänestäminen olisi äänestäjille mahdollisimman vaivatonta ja vähän aikaa vievää. Samalla toivotaan, että äänestyspaikkoja sijoitetaan paikkoihin, joissa ihmiset asioivat muutenkin. (t)*
- *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. (e, t)*
- *Vahvistetaan erityisesti nuoriin ja maahanmuuttajiin kohdistuvaa vaalitiedottamista. Toteutetaan vaalitiedotusta riittävän monella kielellä huomioiden maahanmuuttajaväestön erityistiedontarpeet suomalaisesta päätöksenteko-, puolue- ja vaalijärjestelmästä. Valmistellaan kuntien käyttöön äänestysaktiivisuustyössä hyödynnettävää materiaalia, jota kunnat voivat haluamalla tavalla hyödyntää. Vaalitiedotusta ja äänestysaktiivointia tehdään yhteistyössä myös järjestöjen kanssa. (i)*
- *Hyödynnetään erityisesti uutta teknologiaa ja sosiaalisen median mahdollisuuksia vaalitiedottamisessa kehittämällä osana hallinnon verkkodemokratian infrastruktuuria sähköinen ympäristö, johon kootaan tietoa ehdokkaista ja vaaliohjelmista sekä tarjotaan jatkuvasti päivittyvää tietoa läpimenneiden ehdokkaiden toimista vaalien välissä. (i, t)*
(Oikeusministeriö 2010, 11.)

Periaatepäätöksessä on pääosin tehostavan demokratisointistrategian piiriin kuuluvia toimenpiteitä, kuten vaalijärjestelmän suhteellisuuden vahvistaminen sekä ennakoäänestyspaikkojen lisääminen ja saavutettavuuden parantaminen, mutta myös integroivaa strategiaa edustavia vaalitiedotuksen ja demokratiakasvatuksen toimenpiteitä, joita on käsitelty aiemmissa alaluvuissa. Erityisesti sähköisen etä-äänestämisen selvittäminen on oppikirjaesimerkki tehostavasta demokratisointistrategiasta, jossa jo olemassa olevia edustuksellisia tai suoran osallistumisen rakenteita ”tehostetaan” madaltamalla poliittisen osallistumisen kynnystä teknologisin apuvälinein. (Ibid., 11.)

Demokratiapoliittinen selonteko jatkaa pitkälle samoilla linjoilla kuin periaatepäätöskin:

- **Toimivampi vaalijärjestelmä ja äänestysaktiivisuus nousee.**
 - *Jatkovalmistellaan eduskuntapuolueiden puoluesihteereistä koostuvan toimikunnan esitystä kehittää vaalisykliä. (t)*

- *Selvitetään mahdollisuuksia kirje- ja nettiäänestyksen käyttöönottoon. Ratkaisun nettiäänestyksen käyttöönotosta tulee perustua keskeisesti hyötyjen ja mahdollisten riskien vaikutusten arviointiin. Valmistelussa huomioidaan tietoturvakysymykset. (t)*
 - *Kannustetaan kuntia lisäämään äänestyspaikkoja ja perustamaan niitä sellaisiin paikkoihin, joissa ihmiset muutenkin liikkuvat. (t)*
 - *Parannetaan vammaisten henkilöiden mahdollisuuksia matkustaa äänestyspaikalle ja huolehditaan siitä, että äänestyspaikat ovat esteettömiä. (t)*
 - *Toteutetaan eduskuntavaalien yhteydessä tutkimus, jossa selvitetään äänestysaktiivisuutta, kansalaisten osallistumista ja vaalijärjestelmän toimivuutta. Sen tuloksia hyödynnetään edustuksellisen demokratian tilaa arvioitaessa. On tärkeää, että demokratiaindikaattoreihin pohjautuvissa analyyseissa arvioidaan demokratian toimivuutta sukupuolten tasa-arvon näkökulmasta. (t)*
 - **Selkeää ja oikein kohdennettua vaalitiedotusta**
 - *Jatketaan vaalitiedotuksen kehittämistä erityisenä kohderyhmänä nuoret ja muut vähän osallistuvat ryhmät. Lisätään monikielistä viestintää ja jatketaan maahanmuuttajajärjestöjen ja -toimijoiden välistä yhteistyötä. (i)*
 - *Kevään 2014 eurovaaleihin liittyvää viestintää lisätään niin Euroopan parlamentista kuin myös Euroopan tason puolueista ja kotimaisista vaaleihin osallistuvista puolueista sekä näiden mahdollisista keskinäisistä kytköksistä. (i)*
 - *Parannetaan vaalitiedotuksen ja puolueiden vaalimainonnan esteettömyyttä. (i, t)*
 - **Toimiva luottamushenkilöjärjestelmä ja tehokas paikallisvaikuttaminen**
 - *Tuetaan kuntalain kokonaisuudistuksen yhteydessä luottamushenkilöiden toimintaedellytyksiä ja vaikutusmahdollisuuksia kunnallisessa päätöksentekojärjestelmässä. Edistetään tässä yhteydessä luottamushenkilöinä toimivien naisten ja miesten tasa-arvoisia mahdollisuuksia luottamustehtävien, työn ja perhe-elämän yhdistämiseen. (i, t)*
 - **Tasa-arvoista päätöksentekoa**
 - *Edistetään sukupuolten tasapuolista edustusta edustuksellisissa päätöksentekoeleimissä sekä valtiollisella että kunnallisella tasolla. Kannustetaan puolueita edistämään sukupuolten tasa-arvoa. (i)*
- (Oikeusministeriö 2014, 36-37.)

Demokratiapoliittisen selonteon toimenpidevalikoima perustuu sekin pitkälti tehostavan ja integroivan demokratisointistrategian mukaisesti toimenpiteisiin. Tehostavaa strategiaa edustavat vaalisyklin kehittäminen, kirje- ja nettiäänestyksen selvittäminen, äänestyspaikkojen lisääminen sekä äänestyspaikkojen, vaalitiedotuksen ja puolueiden vaalimainonnan esteettömyyden parantaminen. Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmasta asti mukana on kulkenut vaalitiedotuksen kohdentaminen nuorille ja muille vähän osallistuville ryhmille. Tällä saralla ei ole juuri uusia innovaatioita siis löytynyt. Voimakkaasti nousevat esille myös sukupuolten välisen tasa-arvon teema, mikä voi olla seurausta myös organisatorisista uudistuksista, kun demokratiapolitiikkaa koordinoiva demokratian vastuualue yhdistyi uuteen demokratia- kieli- ja perusoikeusasioiden yksikköön. (Oikeusministeriö 2014, 36-37.)

Edustuksellisia rakenteita ja vaaleja koskevat tavoitteet ja toimenpiteet ovat kokonaisuudessaan arvioituina melko varovaisia ja säilyneet pitkälti samoina kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmasta asti. Erityisesti vaalitiedotus tuntuu olevan hallinnolle hankala kokonaisuus, kun tarkoituksena on pyrkiä poliittisesti neutraaliin ja mitään puoluetta suosimattomaan viestintään ja samalla kuitenkin innostaa ihmisiä uurnille. Voikin

kysyä, onko tällainen rooli julkishallinnolle edes tarpeellinen vai tulisiko vaalitiedotus jättää suosiolla puolueille, ehdokkaille sekä kansalaisjärjestöille.

	Keskeisiä tavoitteita ja toimenpiteitä	Analyyssissa korostuneet demokratisointistrategiat
Demokratiakasvatus	<ul style="list-style-type: none"> • oppilaskuntatoiminnan kehittäminen ja velvoittavuus • oppilaitosten toimintakulttuurin muuttaminen • äänestysikärajan laskeminen kunnallisvaaleissa • vaalitiedotuksen kohdentaminen erityisryhmille 	integroiva, ekspansiivinen
Suora osallistuminen	<ul style="list-style-type: none"> • sisällöllisen kansalaisaloitteen kehittäminen • suoran demokratian menettelyjen arviointi ja kehittäminen • verkossa tapahtuvien kansanäänestysten selvittäminen 	ekspansiivinen, tehostava
Vuorovaikutteinen ja avoin hallinto	<ul style="list-style-type: none"> • kuulemismenettelyjen kehittäminen • hallituskausittaiset kansalaisten tulevaisuuskeskustelut • kansalaisvuorovaikutuksen ja -kuulemisen tukihenkilöiden nimeäminen ministeriöihin • hallinnon tietovarantojen avaaminen koneluettavaan muotoon 	integroiva, ekspansiivinen
Kansalaisyhteiskunta ja järjestöt	<ul style="list-style-type: none"> • kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten turvaaminen mm. avustusten ja verotuskäytäntöjen avulla • kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunnan perustaminen • hallinnon laaja kansalaisyhteiskuntasitoumus • epämuodollisen kansalaistoiminnan toimintaedellytysten vahvistaminen 	integroiva, ekspansiivinen
Edustuksellinen demokratia ja vaalit	<ul style="list-style-type: none"> • vaalijärjestelmän suhteellisuuden parantaminen • vaali- ja puolerahoituksen avoimuuden lisääminen • sähköisen etä-äänestämisen selvittäminen • vaalitiedotuksen kehittäminen • vaalisyklin kehittäminen 	integroiva, tehostava

Taulukko 2. Teemaryhmien keskeisiä toimenpiteitä ja tavoitteita sekä analyyssissa korostuneet demokratisointistrategiat.

6 Johtopäätökset

Tämän tutkielman tarkoitus oli analysoida Suomen demokratiapolitiikkaa 2000-luvulla ja arvioida, miten se on pyrkinyt edistämään suomalaisten osallistumista ja minkälaisia käsityksiä demokratiasta se edustaa. Analysoinnin apuna käytin Zittelin demokratiareformien dilemmasta johdettua työhypoteesia, jonka mukaan demokratiapolitiikassa korostuisivat ekspansiivisen ja tehostavan demokratisointistrategian mukaiset tavoitteet ja toimenpiteet integroivan demokratisointistrategian jäädessä taka-alalle.

Analyysin perusteella vaikuttaa päinvastoin siltä, että demokratiapoliittisten asiakirjojen tavoitteissa ja toimenpiteissä korostuvat integroivan demokratisointistrategian mukaiset toimenpiteet. Erityisesti tämä näkyy demokratiakasvatuksen, kansalaisyhteiskunnan ja järjestöjen sekä edustuksellisen demokratian ja vaalien teemassa, joissa kaikissa on pyritty integroivan strategian mukaisesti kehittämään kansalaisten kykyjä, tietopohjaa ja kiinnostusta poliittiseen osallistumiseen.

Ekspansiivinen demokratisointistrategia näkyy demokratiapolitiikassa erityisesti suoran osallistumisen sekä vuorovaikutteisen ja avoimen hallinnon teemoissa, joissa kansalaisten poliittisia osallistumismahdollisuuksia on pyritty laajentamaan suoran demokratian keinoin sekä uusilla väylillä vaikuttaa julkishallinnossa tapahtuvaan valmisteluun.

Tehostava demokratisointistrategia taas korostuu demokratiapolitiikassa vuorovaikutteisen ja avoimen hallinnon sekä edustuksellisen demokratian ja vaalien teemoissa, joissa olemassa olevien osallistumistapojen kynnyistä on pyritty madaltamaan niin, että osallistuminen entisestään helpottuisi. Tämä on tapahtunut esimerkiksi kehittämällä uusia sähköisiä vaikutuskanavia, jotka madaltavat osallistumisen kustannuksia kansalaisen näkökulmasta ja näin helpottavat osallistumista.

Voitaneen siis todeta, että Zittelin demokratiareformien dilemma ja siitä johdettu työhypoteesi eivät ainakaan Suomen demokratiapolitiikassa näytä täysin toteutuvan, sillä ekspansiivisen ja tehostavan strategian sijaan siinä korostuu integroiva demokratisointistrategia. Tälle johtopäätökselle voi löytää ensinnäkin poliittiskulttuurillisia, toisekseen metodologisia ja kolmanneksi poliittisten eliittien valtaintresseihin liittyviä syitä.

Ensinnäkin Suomen kansalaisyhteiskunta on perustunut historiallisista syistä vahvasti institutionaaliselle kansalaistoiminnalle ja rekisteröityneille yhdistyksille, kuten aiem-

min todettiin. Tämän seurauksena Suomessa on vahva kansalaisjärjestökenttä, joka on tiiviisti integroitunut valtioon niin hallinnollisten rakenteiden kuin julkisen rahoituksenkin kautta. Ehkä osittain siksi kansalaisyhteiskunnalla on tänäkin päivänä niin vahva asema myös valtion demokriatiapolitiikassa, mikä näkyy korostuneesti integroivan demokriatisointistrategian mukaisena järjestöjen ja kansalaisryhmien tukemisena ja niiden osallistamisena hallintoon.

Kuten integroivan demokriatisointistrategian yhteydessä todettiin, Zittel kyseenalaistaa poliittisen vallan käyttämisen kansalaisten sosiaalisen integraation hallitsemiseen ja asenteiden muokkaamiseen, ja erityisesti formaali demokriatiakasvatus näyttäytyy hänelle potentiaalisesti jopa totalitaristisena.

Vaikka Suomen koululaitostakin on luonnehdittu politiikkakielteiseksi, kenties hyvinvointivaltioon liittyvä, aiemmin kuvattu ”hallinto-optimismi” on kuitenkin lieventänyt julkisen vallan harjoittamaan kansalaiskasvatukseen kohdistuvia ennakkoluuloja. Tämä on voinut osaltaan edistää integroivan strategian mukaisten demokriatiapoliittisten tavoitteiden ja toimenpiteiden syntymistä muun muassa nuorten ja maahanmuuttajien kasvattamiseksi osaksi suomalaista yhteiskuntaa. Ja tästä huolimatta demokriatiakasvatukseen liittyvät demokriatiapoliittiset tavoitteet ja toimenpiteet eivät ole vuosikymmenen kuluessa konkretisoituneet tai olleet alun perinkään kovin kunnianhimoisia.

Toisekseen se, mitkä demokriatisointistrategiat korostuvat, liittyy myös tutkimuksen metodologisiin valintoihin strategioiden määrittelyssä ja operationalisoinnissa. Koska aineiston analyysissa vastoin teorialähtöistä työhypoteesia korostuu integroiva demokriatisointistrategia, voi kysyä, olisiko sen määritelmä pitänyt alun perin rajata tiukemmin kuin tässä tutkielmassa tehtiin.

Esimerkiksi järjestöjen tukeminen ei välttämättä ole teoreettisesti katsottuna ensisijainen integroivan demokriatisointistrategian keino. Zittel nimittäin nostaa yhteiskunnallisten ryhmien vahvistamisen edelle funktionaalisesti määriteltyjen ryhmäsuhteiden vahvistamisen, sillä työpaikat ja koulut tarjoavat organisoituja ryhmäintressejä, kuten puolueita ja kansalaisjärjestöjä, heterogeenisemmän ja ihmisten arkea lähempänä olevan alustan demokriatiassa tarvittavien taitojen oppimiselle.

Työpaikkademokratia esiintyy Suomen demokriatiapolitiikassa ainoastaan mainintana valtioneuvoston periaatepäätöksen taustamuistiossa (Oikeusministeriö 2010a, 30), mutta

sitä ei haluta edistää konkreettisin tavoittein tai toimenpitein. Myös oppilaitosdemokratian edistäminen on ollut melko mielikuvituksetonta ja vähäeleistä, vaikka IEA/Civic - tutkimuksen valossa sille olisi huutava tarve. Tätä integroivan demokratisointistrategian ulottuvuutta ei siis juuri suomalaisessa demokradiapolitiikassa edistetä.

Kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämisen laskemista integroivan demokratisointistrategian mukaisiksi tavoitteiksi ja toimenpiteiksi puoltaa kuitenkin se, että Zittel kirjoittaa integroivan strategian yhteydessä myös kansalaisyhteiskunnassa toimivien ”emansipatoristen sosiaalisten ryhmien” vahvistamisesta taloudellisin resurssein ja edustusosoikeuksin. Ehkä kansalaisjärjestöjen tukeminen – ja sitä kautta integroiva strategia – ei näkyisikään niin voimakkaasti Suomen demokradiapolitiikassa, jos kansalaisjärjestöjen ja julkisen vallan välinen suhde olisi etäisempi.

Analyysiin voimakkaasti vaikuttanut metodologinen ratkaisu oli myös demokratisointistrategioiden keskinäisen päällekkäisyyden mahdollistaminen, mikä saattoi osaltaan aiheuttaa integroivan strategian ylikorostumisen, sillä suuressa osassa demokradiapoliittisia toimenpiteitä voidaan helposti katsoa olevan kansalaisten asenteita ja kykyjä muokkaava ulottuvuus, vaikka ne edustaisivatkin ensisijaisesti ekspansiivista tai tehostavaa strategiaa.

Myös ekspansiivisen demokratisointistrategian tässä tutkielmassa valitun käyttötavan voi kyseenalaistaa metodologian näkökulmasta. Tiukimmillaan ekspansiivisen strategian mukaiset toimenpiteet ja tavoitteet voi perustellusti rajata vain niihin, jotka aidosti delegoivat päätösvaltaa edustuksellisesti valituilta toimielimiltä ja poliitikoilta kansalaisille.

Tämän tutkielman analyysissä ekspansiivisen demokratisointistrategian piirteitä, vaikkakin hyvin heikkoja sellaisia, katsottiin olevan myös esimerkiksi hallinnon vuorovaikutuksen lisäämisellä kansalaisten suuntaan ilman varsinaista päätösvaltan delegointia. Toisaalta myöskään suomalaisessa demokradiapolitiikassa mukana olevat suoran osallistumisen keinot eivät nekään läpäisisi tiukimman mukaan tulkitun ekspansiivisen strategian seulaa, sillä kuten aiemmin todettiin, esimerkiksi sisällöllinen kansalaisaloite on täysin riippuvainen parlamentaarisisesta harkinnasta.

Hallinnon vuorovaikutuksen ja avoimuuden merkitystä demokratian edistämisen kannalta ei kuitenkaan tule väheksyä. Toisinaan voi nimittäin olla myös niin, että kansalais-

ten toiveille ja vaatimuksille aidosti responsiivinen hallinto lisää ihmisten hyvinvointia ja osallisuuden tunnetta etenkin heidän lähiympäristöönsä liittyvissä kysymyksissä jopa enemmän kuin suoran demokratian tarjoamat muodolliset instrumentit. Parhaimmillaan hallinnollinen vuorovaikutus toteuttaakin integroivan demokratisointistrategian ihannetta, jossa pelkän osallistumisen määrän lisäämisen sijaan hallinnollisen vuorovaikutuksen kaksisuuntaisuus vaikuttaa myönteisesti myös kansalaisten asenteisiin ja näin tasapainottaa yksityisen edun ja yhteisen hyvän tavoittelua deliberatiivisen demokratian hengessä.

Suora osallistuminen tunnistetaan suomalaisessa demokratiapolitiikassa tärkeäksi kansalaisvaikuttamisen osa-alueeksi, mutta sitä ollaan hyvin varovaisia edistämään. Pisimmälle menevät toimenpiteet koskevat lähinnä tehostavan demokratisointistrategian mukaisia suoria sähköisiä vaikutuskanavia, jotka eivät ekspansiivisen strategian näkökulmasta kuitenkaan juuri eroa mielipidetiedusteluista, koska päätösvaltaa ei delegoida.

Kuten analyysissa kuvailtiin, tärkein ekspansiivisen demokratisointistrategian mukainen institutionaalinen uudistus 2000-luvun Suomessa, edellä mainittu kansalaisaloite, tuli sekin ensisijaisesti parlamentaarista reittiä, ei niinkään demokratiapoliittisen valmistelun seurauksena. Sama varovaisuus koskee myös oppilaitosdemokratiaa, jossa suoran osallistumisen keinot ja deliberatiivisen demokratian käytännön sovellukset voisivat aidosti saada oppilaat ja opiskelijat mukaan oppilaitoksen päätöksentekoon. Sen sijaan demokratiapolitiikassa halutaan lähinnä vahvistaa oppilaskuntien asemaa, jotka toimivat ainakin pääsääntöisesti edustuksellisten toimielinten kautta.

Kolmanneksi integroivan demokratisointistrategian korostumista ekspansiivisen kustannuksella voidaan pyrkiä selittämään myös poliittisen eliitin valtaintresseillä. Vaikka Zittelin mukaan integroivan strategian epäsuoria ja epätäsmällisiä poliittista osallistumista lisääviä vaikutuksia voi olla vaikea perustella poliittisille eliiteille, integroivan strategian mukaiset toimenpiteet ovat eliiteille kuitenkin vaarattomia ja vaivattomia. Sillä toisin kuin ekspansiivinen strategia, integroiva (tai tehostavakaan) strategia ei edellytä poliittisilta eliiteiltä päätösvalan delegointia kansalaisille tai omista valta-asemista luopumista.

Poliittisten eliittien valta-asemaa eivät varsinaisesti myöskään uhkaa Rosanvallonin kuvailema ”läpinäkyvyyden ideologia” ja avoimuuden vaatimukset, vaikka niillä tavoii-

tellaankin vallan rajoittamista ja hillitsemistä. Suomen demokratiapolitiikassa onkin runsaasti tavoitteita ja toimenpiteitä, joilla hallinnon läpinäkyvyyttä ja päätöksenteon avoimuutta pyritään lisäämään avoimesta datasta vaalirahoituksen valvontaan. Nämä tavoitteet ja toimenpiteet tulkittiin tässä tutkielmassa tehostavan demokratisointistrategian mukaisiksi, sillä niiden voidaan katsoa madaltavan kansalaisten poliittisen osallistumisen kustannuksia, kun relevantti tieto valmistelua ja päätöksentekoa koskien on helposti saatavilla.

Toisaalta voidaan myös nähdä, että avoimuuden vaatimukset koskevat erityisesti hallintoa ja valmistelua, kun taas poliittinen päätöksenteko jätetään tältä osin pitkälti rauhaan vaalirahoituksen avaamista lukuun ottamatta, joka sekään ei välttämättä olisi noussut demokratiapolitiikan agendalle ilman aiheesta syntynyttä mediakohua.

Kuten perustuslain tarkistamiskomitean mietinnössä todetaan, valtiollinen järjestelmämme perustuu edustukselliseen demokratiaan. Suomen poliittisessa järjestelmässä ja sitä kautta myös demokratiapolitiikassa korostuukin vahvasti edustuksellisen liberaalin demokratiateorian traditio, ja niin poliittisen kulttuurimme kuin demokratiapolitiikkamme voidaankin katsoa heijastelevan pitkälti tämän perinteen mukaisia demokratia-käsityksiä.

Liberaalidemokratia on monessakin mielessä itseään säilyttävä järjestelmä muun muassa aiemmin mainituista poliittisen eliitin valtaintresseistä johtuen. Toisaalta demokratiapoliittisissa asiakirjoissa on muutamia eksplisiittisiä viittauksia osallistuvaan ja deliberatiiviseen demokratiaan, nimenomaan edustuksellista demokratiaa täydentävinä demokratian muotoina. Esimerkkeiksi käyvät ehdotus hallituskausittain toteutettavista deliberatiivisista tulevaisuuskeskusteluista sekä suoran demokratian muodollisten menettelyiden selvittäminen.

Selvää kuitenkin on, ettei edustuksellisen järjestelmän perusteita olla Suomessa valmiita muuttamaan ainakaan demokratiapolitiikan keinoin. Tämä näkyy erityisesti demokratiapolitiikan painotuksessa integroivan ja tehostavan demokratisointistrategian toimenpiteisiin, etenkin jos ekspansiivinen strategia määritellään yhtään tämän tutkielman analyysissä käytettyä tapaa tiukemmin. Erityisesti edustuksellista demokratiaa ja vaaleja koskevissa teemoissa monien demokratiapoliittisten tavoitteiden ja toimenpiteiden takana vaikuttaa olevan oletus, että kansalaiset kyllä osallistuvat poliittisesti aktiivisem-

min, jos he vain saavat lisää tietoa demokratiasta ja vaaleista. Tämä siis sen sijaan, että poliittisen osallistumattomuuden ongelman nähtäisiin juontuvan tarjolla olevien osallistumiskeinojen tehottomuudesta, kuten osallistuvan demokratian traditiossa nähdään.

Poliittisen osallistumisen käsite ja sitä kautta myös osallistumiskeinojen kirjo ovat laajentuneet viimeisten vuosikymmenten aikana entisestään, mikä heijastelee poliittisen ja ei-poliittisen toiminnan välisen rajan sekoittumista kehittyneissä demokratioissa. Perinteisten osallistumiskeinojen, kuten äänestämisen ja puoluetoiminnan rinnalle on noussut uusia vaikuttamisen tapoja, kuten poliittinen kuluttaminen, erilaiset elämäntapavalinnat ja katutilan performatiivinen haltuunotto. Kuten osallistumisen käsitteen laajentumista koskevassa luvussa todettiin, tämä asettaa merkittäviä haasteita myös demokratiapolitiikalle.

Jos demokratiapolitiikka pyrkii ”lisäämään kansalaisten yhteiskunnallista osallistumista” ja ”parantamaan osallistumismahdollisuuksia”, koskeeko tämä kaikkia poliittisen osallistumisen tapoja vai rajataanko joitain osallistumiskeinoja demokratiapolitiikan ulkopuolelle?

Dilemma on miltei täsmälleen sama kuin poliittisen osallistumisen tutkimuksessa: Jos tyytyy käyttämään vanhentunutta ja tiukemmin rajattua poliittisen osallistumisen käsitettä, samalla rajaa monet uudet osallistumisen muodot ulos. Jos taas hyväksyy kaikki kuviteltavissa olevat poliittisen osallistumisen muodot demokratiapolitiikan edistettäviksi, se kattaa pian lähestulkoon kaiken inhimillisen toiminnan.

Siksi onkin syytä pohtia demokratiapolitiikan poliittisfilosofisia perusteita: *miksi* perustuslaissa halutaan edistää kansalaisten osallistumista? Kuten aiemmin on todettu, poliittisen osallistumisen voidaan muun muassa katsoa antavan kansalaisille mahdollisuuden vaikuttaa heitä koskeviin asioihin, vahvistavan kansalaisten demokratiassa tarvitsemia yhteiskunnallisia tietoja ja taitoja, lisäävän sosiaalista pääomaa, kiinnostusta yhteiskunnallisiin ongelmiin ja uskoa omiin vaikutusmahdollisuuksiin sekä tuottavan poliittiselle järjestelmälle legitimitettä.

Puhtaasti poliittisen osallistumisen legitimitettifunktion näkökulmasta olisi esimerkiksi hyödytöntä edistää demokratiapolitiikalla sellaisia osallistumisen muotoja, jotka eivät legitimoivat poliittista järjestelmää, vaan voivat pyrkiä jopa päinvastaiseen tavoitteeseen. Osa epämuodollisesta kansalaistoiminnasta ei myöskään halua kytkeytyä hallintoon tai

poliittiseen järjestelmään millään tavoin tai pyri erityisemmin kehittämään siihen osallistuvien kansalaistaitoja.

Tästä huolimatta Suomen demokratiapolitiikassa on havaittavissa pyrkimyksiä tukea myös epämuodollista kansalaistoimintaa ja selvittää sen toimintaedellytysten vahvistamista. Poliittinen osallistuminen siis nähdään demokratiapolitiikassa joko itseisarvoisesti tärkeänä tai sitä halutaan tukea sen muiden sivuvaikutusten kuten sosiaalisen pääoman vahvistamisen vuoksi.

Edellä mainitut tavoitteet voidaan nähdä habermasilaisen autonomiakäsityksen näkökulmasta myös ongelmallisina, jos julkisesta vallankäytöstä ”vapaa”, tai ainakin sen tavoittelusta irti pyristelevä kansalaistoiminta, rosanvullolilainen ”uusi aktivismi”, halutaan demokratiapolitiikan keinoin sulkea valtioon hellään huomaan. Jos koko kansalaisyhteiskunta on institutionalisoitunut julkisen vallan kylkeen, sen voidaan katsoa vievän edellytyksiä vapaalta yhteiskunnalliselta keskustelulta, valtion hyväntahtoisista tarkoituseristä huolimatta.

Tästä teemasta päästään luontevasti Kari Palosen demokratiapolitiikan käsitettä kohtaan esittämään kritiikkiin, jota esiteltiin jo aiemmin. Palosen mukaan demokratiapolitiikka siis supistaa demokratian ”policy-ulottuvuuteensa” ja pyrkii edistämään demokratiaa ylhäältä samalla hallinnollistaen, latistaen ja epäpolitisoiden sen. Palonen kiinnittää myös huomiota ”demokratiahallinnon” käsitteen ristiriitaisuuteen, sillä hän näkee demokratian vastavoimana hallinnolle ja sen poliittiselle kontrollille.

Eli sen sijaan, että kysyttäisiin, *miksi* demokratiapolitiikkaa tehdään, kysytäänkin, *voiko* demokratiapolitiikkaa ylipäätään tehdä, eli onko kansalaisten poliittisen osallistumisen edistäminen mielekäästä julkisen vallan toimin. Vastaus näihin kysymyksiin riippuu siitä, mitä demokratiapolitiikalta odotetaan.

Demokratiapolitiikassa on kyllä pyritty, joko tiedostamatta tai tiedostaen, vastaamaan Palosen esittämään käsitteelliseen kritiikkiin muun muassa demokratiapolitiikan määritelmässä. Jo vuoden 2010 periaatepäätöksen tausta-asiakirjassa todettiin, ettei kansanvaltaa voi rakentaa ylhäältäpäin, mutta julkinen valta voi luoda sen toteutumiseksi ja elinvoimaisuudelle edellytyksiä. Vuoden 2014 demokratiapoliittisessa selonteossa demokratiapolitiikka ei ollut määritelmällisesti enää pelkästään valtion tai julkisen vallan toimintaa, vaan toimijoiksi laskettiin mukaan myös ”puolueet, etujärjestöt ja muut kan-

salaisyyhteiskunnan toimijat”. Tämä ei kuitenkaan muuta sitä tosiasiaa, että demokratiapolitiikkaa koordinoi ja valmistelee *myös* valtio, tarkemmin sanottuna oikeusministeriö.

Kuten tässä tutkielmassa on todettu, joillain alueilla demokratiapolitiikka on kunnianhimoisempaa kuin toisilla. Erityisesti hallinnon vuorovaikutteisuutta ja avoimuutta koskevia tavoitteita ja toimenpiteitä on määrällisesti paljon ja ne ovat konkreettisempia kuin monilla muilla alueilla tapahtuva demokratiapolitiikka. Tämän todettiin mahdollisesti johtuvan sekä hallinnon sokeudesta omalle merkitykselleen että hallinnon kyvyille vaikuttaa toimivaltansa puitteissa parhaiten juuri omiin rakenteisiinsa ja toimintakulttuuriinsa.

Toisaalta taas suoran osallistumisen puolella demokratiapoliittiset tavoitteet ja toimenpiteet todettiin tämän tutkielman analyysissa sangen varovaisiksi. Tämä voi johtua monestakin eri seikasta, mutta lienee selvää, ettei hallinto ainakaan oma-aloitteisesti rohkene esittää kovin radikaaleja uudistuksia edustuksellisten toimielinten vallan delegoimiseksi kansalaisille. Tästä on myös osoituksena kansalaisaloiteinstituution käyttöönoton eteneminen ensisijaisesti parlamentaarisen työryhmän myötävaikutuksella, vaikkakin hallinnolla on ollut merkittävä rooli esimerkiksi kansalaisaloitteita hallinnoivan Kansalaisaloite.fi:n kehittämisessä ja ylläpitämisessä.

Kyse on viime kädessä odotusten ja todellisuuden välisestä suhteesta. Joillain demokratiapolitiikan osa-alueilla demokratiahallinnolla on selkeämpi rooli ja enemmän annettavaa kuin toisilla. Jos siis odottaa, että demokratiapolitiikka tuottaa lyhyellä aikavälillä radikaaleja, poliittisen järjestelmän ja edustuksellisen demokratian rakenteita mullistavia institutionaalisia uudistuksia, joutuu todennäköisesti pettymään.

Toisaalta jos kuitenkin haluaa, että myös julkinen valta pyrkii omalta osaltaan edistämään hallinnon vuorovaikutteisuutta ja läpinäkyvyyttä, vahvistamaan kansalaisten kiinnostumista demokratian rakenteisiin sekä tuottamaan tietoa ja herättelemään keskustelua demokratian tilasta, siihen demokratiapolitiikalla kyetään vastaamaan. Ehkä tässä mielessä demokratiapolitiikan alaa olisi järkevää rajata ja fokusoida entistä enemmän edellä mainituille demokratiahallinnon vahvuusalueille.

Mahdollisia jatkotutkimuksen aiheita syntyi tutkielman edetessä useita. Ensinnäkin Zitelinkin peräänkuuluttama kansainvälinen vertaileva tutkimus eri maiden harjoittamasta

demokratiapolitiikasta olisi hyvin avartavaa myös Suomen demokratiapolitiikan näkökulmasta. Toisekseen olisi mielekästä tarkastella myös demokratiapolitiikan käytännön toteutusta ja sen vaikutuksia: miten asetetut tavoitteet ja määrätyt toimenpiteet ovat toteutuneet ja näkyvät demokratian tilassa?

Kolmanneksi olisi mielenkiintoista tutkia tarkemmin kansalaisyhteiskunnan ja järjestöjen roolia suomalaisessa demokratiapolitiikassa kansalaisyhteiskunnan autonomian näkökulmasta. Tähän liittyy myös kysymys poliittisen osallistumisen uusien muotojen ja epämuodollisen kansalaisvaikuttamisen roolista Suomen demokratia- ja kansalaisyhteiskuntapolitiikassa. Ja viidenneksi voisi olla paikallaan tarkastella konstruktionistisen demokratiateorian tradition hengessä sitä, mitkä ihmisryhmät ovat edustettuina Suomen demokratiapolitiikan valmistelussa ja mitkä on suljettu sen ulkopuolelle.

Suomen demokratiapolitiikan suuresta linjasta on näin lyhyen tarkastelujakson ja suppean aineiston perusteella vaikea sanoa mitään kovin definitiivistä. Ohjelmallinen ja systemaattinen demokratiapolitiikka on Suomessa oikeastaan vasta alkutekijöissään, sillä vuosikymmenkin on julkishallinnossa suhteellisen lyhyt aika. Suomalaisessa demokratiapolitiikassa on kuitenkin kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmasta asti korostunut voimakkaasti integroiva demokratisointistrategia, johon kuuluvat muiden muassa demokratia- ja kansalaiskasvatus, kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten parantaminen, nuorten ja maahanmuuttajien yhteiskunnallinen aktivoiminen sekä muut toimenpiteet, joilla pyritään institutionaalisin keinoin lisäämään kansalaisten kykyjä ja kiinnostusta poliittiseen osallistumiseen. Kansalaisten osallistumismahdollisuuksien laajentaminen ekspansiivisen demokratisointistrategian hengessä on taasen ollut suhteellisen vaatimatonta demokratiapolitiikan toimenpitein.

Demokratian edistäminen ei kuitenkaan ole, eikä voikaan olla, yksin julkisen vallan koordinoiman demokratiapolitiikan tehtävä. Osallistuvan demokratian näkökulmasta tehokkain keino hiipuvan poliittinen osallistumisen kääntämiseksi nousuun olisi uudistaa rohkeasti edustuksellisen liberaalin demokratian rakenteita institutionaalisilla muutoksilla, jotka laajentavat kansalaisten suoria osallistumismahdollisuuksia. Tällaisten aloitteiden tekeminen ei kuitenkaan ole julkishallinnolle luontevaa, eikä se oikeastaan sen rooliin kuulukaan.

Kyse on pitkälti siitä, halutaanko kansalaiset muokata palvelemaan poliittista järjestelmää vai poliittinen järjestelmä palvelemaan kansalaisia. Tämä on kärjistettynä myös integroivan ja ekspansiivisen demokratisointistrategian ero. Jos tarjolla olevat perinteisen osallistumisen tavat eivät ole kansalaisten mielestä enää riittävän tehokkaita, he eivät niihin myöskään kovin hanakasti tartu. Eikä mikään määrä erityisryhmille kohdennettua vaalitiedotusta tai demokratiakasvatusta kykene tätä asetelmaa muuttamaan.

Kenelle radikaalit aloitteet demokratian uudistamiseksi siis kuuluvat? Kaikille. Tutkijat voivat popularisoida demokratiateoreettista keskustelua yhteiskunnalliseen keskusteluun osallistumalla. Kansalaisjärjestöt ja epämuodolliset liikkeet voivat olla mukana pane-massa alulle ja edistämässä demokratia-aloitteita omine vaatimuksineen. Puolueet voivat muuttaa rakenteitaan ja toimintatapojaan avoimemmiksi ja vuorovaikutteisemmiksi. Hallinnon taas tulee pitää huoli, että sen oma toimintakulttuuri ja käytännöt tukevat tätä muutosta kohti osallistuvampaa demokratiaa.

Kansanvallan onkin uskallettava kurottaa liberaalidemokratian rakenteiden ulkopuolel-le. Viime kädessä poliittisten eliittien on oltava valmiita delegoimaan päätösvaltaansa ja luopumaan omista valta-asemistaan. Demokratian tulee olla kansalaisia varten eikä toisinpäin. Siksi myös aloitteiden demokratian uudistamiseksi on tultava kansalaisilta itseltään.

Lähteet

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

Beetham, David (1991): *The Legitimation of Power*. Palgrave, Houndmills, Basingstoke, Hampshire.

Beitz, Charles R. (1989): *Political Equality. An Essay in Democratic Theory*. Princeton University Press, Princeton, New Jersey.

Benhabib, Seyla (1996): Toward a Deliberative Model of Democratic Legitimacy. Teoksessa Benhabib, Seyla (toim.): *Democracy and difference. Contesting the Boundaries of the Political*. Princeton University Press, Princeton.

Birch, Anthony (1993): *The Concepts and Theories of Modern Democracy*. Routledge, London.

Borg, Sami (2005): *Kansalaisena Suomessa. Kansalaisvaikuttaminen Pohjoismaissa ja European Social Survey 2002*. Oikeusministeriön julkaisu 3/2005.

Borg, Sami (toim.) (2012): *Muutosvaalit 2011*. Oikeusministeriön julkaisu

Borg, Sami (toim.) (2013): *Demokratiaindikaattorit 2013*. Oikeusministeriön julkaisu 52/2013.

Borg, Sami ja Paloheimo, Heikki (toim.) (2009): *Vaalit yleisödemokratiassa. Eduskuntavaalitutkimus 2007*. Tampere University Press, Tampere.

Calhoun, Craig J. (1992): *Habermas and the public sphere*. MIT press, Cambridge.

Coase, Ronald (1937): The Nature of the Firm. *Economica* 4, s. 386–405.

Cohen, Joshua (1989): Deliberation and Democratic Legitimacy. Teoksessa Hamlin, Alan ja Pettit, Philip (toim.): *The Good Polity. Normative Analysis of the State*. Basil Blackwell Ltd, Oxford.

Dahl, Robert (1956): *A preface to democratic theory*. The University of Chicago Press, Chicago.

Dahl, Robert (1998): *On Democracy*. Yale University Press, New Haven.

Dalton, Russell J. (2000): The Decline of Party Identifications. Teoksessa Dalton, Russell ja Wattenberg, Martin P. (toim.): *Parties without Partisans. Political Change in Advanced industrial Democracies*. Oxford University Press, Oxford.

van Deth, Jan W. (2001): *Studying Political Participation: Towards a Theory of Everything?* European Consortium of Political Research, Grenoble 6–11 April.

van Deth, Jan W. (2014). A conceptual map of political participation. *Acta Politica* 49:3, s. 349-367.

- Dryzek, John (2000): *Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations*. Oxford University Press.
- Elster, Jon (1998): Introduction. Teoksessa Elster, Jon (toim.): *Deliberative Democracy*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Eskola, Jari ja Suoranta, Juha (1998): *Johdatus laadulliseen tutkimukseen*. Vastapaino, Tampere.
- Etzioni, Amitai (1996): *The new golden rule: community and morality in a democratic society*. BasicBooks, New York.
- Fabienne, Peter (2014): Political Legitimacy. Teoksessa Edward N. Zalta (toim.): *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Verkkosivu: <http://plato.stanford.edu/archives/win2014/entries/legitimacy/> (haettu 6.9.2015).
- Ferree, Myra Marx, Gamson, William A., Gerhards, Jürgen ja Rucht, Dieter (2002): Four models of the public sphere in modern democracies. *Theory and Society* 31:3, s. 289–324.
- Fukuyama, Francis (1989): The end of history? *The national interest* 16, 3-18.
- Gould, Carol C. (1996) : Diversity and Democracy: Representing Differences. Teoksessa Benhabib, Seyla (toim.), *Democracy and difference. Contesting the Boundaries of the Political*. Princeton University Press, Princeton.
- Gutmann, Amy ja Thompson, Dennis (1996): *Democracy and Disagreement*. Belknap Press, Harvard.
- Gutmann, Amy ja Thompson, Dennis (2004): *Why deliberative democracy?* Princeton University Press, Princeton.
- Habermas, Jürgen (1992): Concluding remarks. Teoksessa Calhoun, Craig J. (1992): *Habermas and the public sphere*. MIT press, Cambridge.
- Habermas, Jürgen (1996): *Between Facts and Norms*. Polity Press, Cambridge.
- Hay, Colin (2007): *Why We Hate Politics*. Polity Press, Cambridge. Sähköinen versio: <https://books.google.fi/books?id=3GbZnoJkq3sC&lpg=PR5&ots=tn6rrEL7t9&dq=Why%20We%20Hate%20Politics%20hay&lr&hl=fi&pg=PP1#v=onepage&q&f=false> (haettu 15.8.2015)
- Held, David (2006): *Models of Democracy (Third Edition)*. Polity Press, Cambridge.
- Helsingin Sanomat (2014). Kansalaiset ohittivat puolueet. 29.11.2014, A4. Sähköinen versio: <http://www.hs.fi/paivanlehti/paakirjoitukset/Kansalaiset+ohittivat+puolueet/a1417154609042?src=haku&ref=arkisto%2F> (haettu 9.9.2015).
- Herne, Kaisa ja Setälä, Maija (2005): Deliberatiivisen demokratian ihanteet ja kokeilut. *Politiikka* 47:3, s. 175–188.

- Juujärvi, Joonas (2011): *Deliberatiivinen näkökulma suomalaiseen demokraatiapolitiikkaan*. Pro gradu -tutkielma, Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulu.
- Kant, Immanuel (1989): *Ikuisen rauhaan*. Karisto Oy, Hämeenlinna.
- Katz, Richard (1997): *Democracy and Elections*. Oxford University Press, Oxford.
- Keränen, Tiina ja Mäkitalo, Maija-Riitta (1987): *Suomalaisen osallistumiskäytännön yhteiskuntateoreettinen tulkinta*. Tampereen yliopiston aluetieteen laitos. Jäljennepalvelu, Tampere.
- Kettunen, Pauli (2003): Yhteiskunta. Teoksessa: Hyvärinen, Matti, Kurunmäki, Jussi, Palonen, Kari, Pulkkinen, Tuija Pulkkinen ja Stenius, Henrik (toim.): *Käsitteet liikkeessä. Suomen poliittisen kulttuurin käsitehistoria*. Vastapaino, Tampere.
- Lattunen, Tuija (2003): *Häirinnän politiikkaa: uuden poliittisen toiminnan esteettinen teoria*. Pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopiston valtiotieteellinen tiedekunta.
- Macpherson, Crawford Brough (1977): *The Life and Times of Liberal Democracy*. Oxford University Press, Oxford.
- Manin, Bernard (1997): *The Principles of Representative Government*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Mickelsson, Rauli (toim.) (2014): *Poliittinen vaikuttaminen tulevaisuudessa*. Tulevaisuudentutkimuksen Verkostoakatemia ja Turun yliopiston politiikan tutkimuksen laitos, Turku. TVA-julkaisuja 2/2014.
- Mill, John Stuart (1891): *Vapaudesta*. Suomalaisen Kirjallisuuden Seuran kirjapaino, Helsinki.
- Mill, John Stuart (2011): *Considerations of Representative Government*. Andrews UK Limited.
- Mouffe, Chantal (1996): Culture, Identity and Democracy. Teoksessa Benhabib, Seyla (toim.): *Democracy and difference. Contesting the Boundaries of the Political*. Princeton University Press, Princeton.
- Mouffe, Chantal (1999): Deliberative democracy or agonistic pluralism? *Social research* 66:3, 745-758.
- Oikeusministeriö (2005): *Kohti aktiivista kansalaisuutta. Kansalaisyhteiskunta 2006 -toimikunnan raportti*. Oikeusministeriön julkaisu 14/2005.
- Oikeusministeriö (2005a): *Edustuksellinen demokratia. Kansanvalta 2007 -toimikunnan mietintö*. Oikeusministeriön julkaisu 1/2005.
- Oikeusministeriö (2007): *Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman loppuraportti*. Oikeusministeriön julkaisu 20/2007.

Oikeusministeriö (2007a): *Valtioneuvoston periaatepäätös kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämisestä*. Oikeusministeriön julkaisu 4/2007.

Oikeusministeriö (2008): *Perustuslaki 2008 -työryhmän muistio*. Oikeusministeriön työryhmämietintöjä 8/2008.

Oikeusministeriö (2010): *Valtioneuvoston periaatepäätös demokratian edistämisestä Suomessa*. Oikeusministeriön julkaisu 17/2010.

Oikeusministeriö (2010a): *Demokratiapolitiikan suuntaviivat*. Oikeusministeriö julkaisu 14/2010.

Oikeusministeriö (2010b): *Perustuslain tarkistamiskomitean mietintö*. Oikeusministeriön julkaisu 9/2010.

Oikeusministeriö (2012): ”Kansalaisaloite-verkkopalvelu avataan 1. joulukuuta.”. Tiedote 30.11.2012. Sähköinen dokumentti: <http://oikeusministerio.fi/fi/index/ajankohtaista/tiedotteet/2012/11/6CYpRBHLr.html> (haettu 16.9.2015)

Oikeusministeriö (2013): *Valtioneuvoston demokratiapolitiikka 2002-2013. Katsaus ministeriöiden demokratiapolitiikan toteutuksiin*. Oikeusministeriön julkaisu 53/2013.

Oikeusministeriö (2014): *Avoin ja yhdenvertainen osallistuminen. Valtioneuvoston demokratiapoliittinen selonteko*. Oikeusministeriön julkaisu 14/2014.

Paloheimo, Heikki (toim.) (2005): *Vaalit ja demokratia Suomessa*. WSOY, Porvoo.

Paloheimo, Heikki (2014): *Demokratiapolitiikan ulkoinen arviointi 2013*. Oikeusministeriön julkaisu 4/2014.

Palonen, Kari (2003): *Politiikka*. Teoksessa: Hyvärinen, Matti, Kurunmäki, Jussi, Palonen, Kari, Pulkkinen, Tuija Pulkkinen ja Stenius, Henrik (toim.): *Käsitteet liikkeessä. Suomen poliittisen kulttuurin käsitehistoria*. Vastapaino, Tampere.

Palonen, Kari (2009): ”Demokratiapolitiikka” - demokratian epäpolitisointia: reunahuomautuksia oikeusministeriön keskusteluasiakirjaan ”Demokratiapolitiikan suuntaviivat”. *Politiikka* 51:2, s. 146-150.

Pateman, Carole (1970): *Participation and Democratic Theory*. Cambridge University Press, Cambridge.

Pateman, Carole (1985): *The Problem of Political Obligation. A Critique of Liberal Theory*. Polity Press, Cambridge.

Pekonen, Kyösti (2003): *Hallitseminen*. Teoksessa: Hyvärinen, Matti, Kurunmäki, Jussi, Palonen, Kari, Pulkkinen, Tuija Pulkkinen ja Stenius, Henrik (toim.): *Käsitteet liikkeessä. Suomen poliittisen kulttuurin käsitehistoria*. Vastapaino, Tampere.

Pesonen, Pertti ja Sänkiaho, Risto (1979): *Kansalaiset ja kansanvalta. Suomalaisten käsityksiä poliittisesta toiminnasta*. WSOY, Porvoo.

- Pesonen, Pertti, Sänkiaho, Risto ja Borg, Sami (1993): *Vaalikansan äänivalta. Tutkimus eduskuntavaaleista ja valitsijakunnasta Suomen poliittisessa järjestelmässä*. WSOY, Porvoo.
- Piironen, Ossi (2005): Minimidemokratiaa ilman sisältöä? Valtavirran demokratiamittareiden arviointia. *Politiikka* 47:3, s. 189–204.
- Rawls, John (1988): *Oikeudenmukaisuusteoria*. WSOY, Porvoo.
- Rinne, Jarmo (2011): *Henkilökohtaistuva politiikka: Tutkimusmatkoja refleksiiviseen kansalaistoimintaan*. Väitöskirja. Tampereen yliopisto.
- Rosanvallon, Pierre (2008): *Vastademokratia. Poliittikaa epäluulon aikakaudella*. Vastapaino, Tampere.
- Rousseau, Jean-Jacques (1988): *Yhteiskuntasopimuksesta. Eli valtio-oikeuden johtavat aatteet*. Karisto Oy, Hämeenlinna.
- Rättilä, Tiina (2004): Osallistuako vai ei? Poliittisen osallistumisen lähtökohtia monimutkaistuvassa demokratiassa. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 2004:4, s. 308–322.
- Salisbury, Robert H. (1975): Research on Political Participation. *American Journal of Political Science* 19:2, s. 323–341.
- Sartori, Giovanni (1987): *The Theory of Democracy Revisited. Part One: The Contemporary Debate*. Chatham House Publishers, Inc., Chatham.
- Schumpeter, Joseph (2003): *Capitalism, socialism and democracy*. Routledge, London.
- Setälä, Maija (2003): *Demokratian arvo. Teoriat, käytännöt ja mahdollisuudet*. Yliopistopaino, Helsinki.
- Setälä, Maija (2010): Valtaa kansalle? Suora demokratia ja sisällöllinen kansalaisaloite perustuslakiuudistuksessa. Teoksessa Wiberg, Matti (toim.): *Perustuslakihaasteet*. Edita Publishing, Helsinki.
- Siisiäinen, Martti (1998): Uusien ja vanhojen liikkeiden keinovalikoimat. Teoksessa Ilmonen, Kaj ja Siisiäinen, Martti (toim.): *Uudet ja vanhat liikkeet*. Vastapaino, Tampere.
- Sitra (2014): ”Tiivis hallitusohjelma toisi tehokkuutta johtamiseen”. Tiedote 5.9.2014. Sähköinen dokumentti: <http://www.sitra.fi/uutiset/sitra/tiivis-hallitusohjelma-toisi-tehokkuutta-johtamiseen> (haettu 14.9.2015)
- Stenius, Henrik (2003): Kansalainen. Teoksessa: Hyvärinen, Matti, Kurunmäki, Jussi, Palonen, Kari, Pulkkinen, Tuija Pulkkinen ja Stenius, Henrik (toim.): *Käsitteet liikkeessä. Suomen poliittisen kulttuurin käsitehistoria*. Vastapaino, Tampere.
- Stranius, Leo (2009): Epämuodollinen kansalaistoiminta – järjestötoiminnasta kevytaktivismiin. Teoksessa Kankainen, Tomi, Pessala, Heli, Siisiäinen, Martti, Stranius, Leo, Wass, Hanna ja Wilhelmsson, Niklas: *Suomalaiset osallistujina. Katsaus*

suomalaisen kansalaisvaikuttamisen tilaan ja tutkimukseen. Oikeusministeriön julkaisuja 2009:5.

Ståhlberg, Krister (1979): *När demokrati – en framtidsvy*. Ekenäs Tryckeri Aktiebolag, Ekenäs.

Suomen vaalitutkimusportaali (2010): Kansallinen vaalitutkimus. Verkkosivu: http://www.vaalitutkimus.fi/fi/vaalitutkimus_suomessa.html (haettu 12.8.2015)

Suutarinen, Sakari (2006a): *Aktiiviseksi kansalaiseksi. Kansalaisvaikuttamisen haaste*. PS-kustannus, Jyväskylä.

Suutarinen, Sakari (2006b): Demokratiakasvatus ja -koulutus. *Teoksessa Suomen demokratiaindikaattorit*. Oikeusministeriön julkaisu 1/2006.

Suutarinen, Sakari (2008): Vapaan koulutuksen tukisäätiö – koulukasvatuksen, opettajankoulutuksen ja tutkimuksen näkymätön vaikuttaja 1973–1991. *Kasvatus & Aika* 2/2008. Sähköinen versio: http://www.kasvatus-ja-aika.fi/site/?lan=1&page_id=114 (haettu 8.9.2015)

Tuomi, Jouni ja Sarajärvi, Anneli (2009): *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Tammi.

Valtioneuvosto (2005): *Hallituksen strategia-asiakirja 2005. Hallituksen poikkihallinnolliset politiikkaohjelmat ja politiikat*. Valtioneuvoston julkaisusarja 1/2015.

Valtioneuvoston kanslia (2003): *Pääministeri Anneli Jäätteenmäen hallituksen ohjelma* 17.4.2003. Sähköinen dokumentti: <http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/369535/hallitusohjelma-jaatteenmaki.pdf/f1016092-e36c-4a09-8e20-f1250e4ff063> (haettu 6.9.2015)

Wolfe, Joel (1985): *A Defense of Participatory Democracy*. *The Review of Politics*, 47:3 s. 370–389.

Yleisradio (2014): Elävä arkisto: ”Pulinat pois – välähdyksiä Johannes Virolaisen uralta”, videon kohta 4:07-4:11. Internet-osoite: <http://yle.fi/aihe/artikkeli/2014/01/24/pulinat-pois-valahdyksia-johannes-virolaisen-uralta> (haettu 4.9.2015)

Young, Iris Marion (1996): *Communication and the Other: Beyond Deliberative Democracy*. Teoksessa Benhabib, Seyla (toim.): *Democracy and difference. Contesting the Boundaries of the Political*. Princeton University Press, Princeton.

Young, Iris Marion (2000): *Inclusion and Democracy*. Oxford University Press, Oxford.

Zittel, Thomas ja Fuchs, Dieter (2007): *Participatory Democracy and Political Participation: Can Participatory Engineering Bring Citizens Back In?* Routledge, Oxon.

Zittel, Thomas (2007): Participatory democracy and political participation. Teoksessa Zittel, Thomas ja Fuchs, Dieter: *Participatory Democracy and Political Participation: Can Participatory Engineering Bring Citizens Back In?* Routledge, Oxon.

Zittel, Thomas (2007a): Conclusion. Can Participatory engineering bring citizens back in? Teoksessa Zittel, Thomas ja Fuchs, Dieter: *Participatory Democracy and Political Participation: Can Participatory Engineering Bring Citizens Back In?* Routledge, Oxon.

Zittel, Thomas (2008): Participatory Engineering: Promises and Pitfalls. Teoksessa Kohler-Koch, Beate, De Bièvre, Dirk ja Maloney, William (toim.) *Opening EU-Governance to Civil Society. Gains and Challenges*. CONNEX, University of Mannheim, Germany. Verkkojulkaisu:
http://www.researchgate.net/profile/Dirk_De_Bievre/publication/48666050_The_EU_Commission_consultation_regime/links/09e415102ba9f7542e000000.pdf#page=129