

**KUNNAN VIESTINTÄ KUNTALAISEN  
OSALLISUUTTA TUKEMASSA  
TULKITSEVA KÄSITETUTKIMUS**

**Jyväskylän yliopisto  
Kauppakorkeakoulu**

**Pro gradu -tutkielma**

**2021**

**Tekijä: Sari Laine  
Oppiaine: Viestinnän johtaminen  
Ohjaaja: Laura Asunta**



JYVÄSKYLÄN YLIOPISTO

## TIIVISTELMÄ

Tekijä Sari Laine	
Työn nimi Kunnan viestintä kuntalaisen osallisuutta tukemassa. Tulkitseva käsitetutkimus.	
Oppiaine Viestinnän johtaminen	Työn laji Pro gradu -tutkielma
Aika (pvm.) 30.6.2021	Sivumäärä 121
<p>Tiivistelmä – Abstract</p> <p>Kuntalaisten osallisuus ja osallistuminen on noussut puheenaiheeksi monissa läntisissä demokratioissa 1990–2000-lukujen taitteessa. Vastauksena kuntalaisten laimeaan vaaliosallistumiseen erityisesti edustuksellisessa paikallisdemokratiassa on nostettu varsinakin osallistuvan demokratian ja deliberatiivisen demokratian tuomat mahdollisuudet uusiin osallistumisen tapoihin. Myös lakeja on säädetty tätä silmällä pitäen. Osallisuus ja osallistaminen edellyttävät vuorovaikutteista viestintää. Kuntien viestintää hoidetaan kaikilla kuntaorganisaation tasolla keskushallinnosta yksittäisiin organisaatioihin. Kunnan viestinnän tulisi olla osallistavaa, luoda osallisuuden mahdollisuuksia. Tutkimuskysymysten avulla pyrittiin saamaan vastauksia siihen 1) Millaisia rooleja kuntalaisilla on osallisina? sekä 2) Millainen kunnan viestintä tukee kuntalaisten osallisuutta? Tutkimusmenetelmänä on tulkitsevaa käsitetutkimus. Osallistavaan viestintään liittyviä suomenkielisiä käsitteitä on osallisuus, osallistuminen ja osallistaminen. Englanninkielisiä vastineita, joita tässä tutkimuksessa on käytetty ovat puolestaan engagement, empowerment, involvement, co-production ja participation. Kuntalaisten osallisuutta on aiemmin tutkittu esimerkiksi toiminnallisten roolien sekä vaikuttajaprofilien avulla. Tässä tutkimuksessa on pyritty yhdistämään niihin kuntaviestinnän osuus. Tavoitteena on ollut myös luoda katsaus siihen, miten ajattelu kuntalaisten osallisuudesta ja sen lisäämisestä on saanut alkunsa. Kuntalaiset kuuluvat moniin sidosryhmiin, jotka muuttuvat heidän elämänkaarensa aikana. Kuntalaiset voidaan kuitenkin nähdä yleisellä tasolla osallisina muun muassa kuntapalveluiden käyttäjinä ja kehittäjinä sekä osallisina päätössioiden valmisteluprosessiin ja päätösten arviointiin. Jotta kunnan viestinnällä voidaan tukea moninaisten kuntalaisten osallisuutta, viestintäsuunnitelmissa tulee huomioida osallisuus ja rakentaa sitä kautta mahdollisuuksia kuntalaisten osallistumiselle. Lopputuloksena ei kuitenkaan pitäisi olla näennäisosallisuus, vaan kuntalaisten mahdollisuus aidosti vaikuttaa kunnan toimintaan sekä tuntee kuuluvansa yhteiskuntaan.</p>	
Asiasanat osallistava viestintä, kunnan viestintä, osallisuus, osallistuminen, osallistaminen	
Säilytyspaikka Jyväskylän yliopiston kirjasto	

# SISÄLLYS

TIIVISTELMÄ .....	2
1 JOHDANTO.....	5
2 OSALLISUUS, OSALLISTUMINEN, OSALLISTAMINEN SEKÄ OSALLISTAVA VIESTINTÄ .....	7
2.1 Osallisuuteen, osallistumiseen ja osallistamiseen liittyvät keskeiset käsitteet .....	7
2.2 Osallisuus ja organisaation osallistava viestintä.....	10
2.3 Osallisuus oikeuksien näkökulmasta .....	12
2.4 Osallisuus kuntakontekstissa.....	13
2.5 Kuntalaisten osallisuuden, osallistumisen ja osallistamisen taustaa	21
2.6 Kunta kuntalaisten osallistajana .....	23
2.7 Kuntalaisen osallisuuteen liittyviä oikeuksia .....	24
3 KUNTA DEMOKRAATTISESTI HALLITTUNA POLIITTIS- HALLINNOLLISENA PAIKALLISORGANISAATIONA .....	27
3.1 Kunta – itsehallinnollisena ja yhteiskunnallisena toimijana .....	28
3.2 Kunta hallinnollisena toimijana.....	31
3.3 Kunta demokraattisena toimijana .....	32
3.4 Kunta lakisääteisenä osallistajana .....	34
4 METODI .....	37
4.1 Tulkitseva käsitetutkimus .....	37
4.2 Rajaus.....	41
4.3 Viitekehys .....	41
4.4 Aineisto .....	42
4.5 Lähdekritiikki.....	42
4.6 Tutkimusongelma.....	43
4.7 Ajatuksia käsitteistä.....	43
5 KETÄ JA MIKSI KUNTAORGANISAATIO OSALLISTAA.....	45
5.1 Kuntalaisen roolit osallisena ja osallistettavana.....	45
5.1.1 Kuntalainen kansalaisena .....	46
5.1.2 Kuntalaisten tyypittelyä ja kansalaisvaikuttajien profilointia	49
5.1.3 Pohdintaa kuntalaisten luokittelusta, tyypittelystä ja profiloinnista .....	59
5.1.4 Kuntalainen kunnan asukkaana ja kunnan jäsenenä.....	61
5.1.5 Ensimmäinen valtakunnallinen osallisuushanke: kuntalaisten osallisuus – muutakin kuin lähidemokratiaa.....	64
5.2 Kuntalaisten osallistuminen on moninaista ja osallisuuden määrittely haasteellista.....	66

5.3	Muita osallisuuden muotoja .....	69
5.4	Ylikansalliset vaikutteet kuntalaisten osallistumiseen: EU ja OECD	70
5.4.1	Euroopan Unioni osallistamisen promoottorina: sosiaalisen inklusion paradigma.....	70
5.4.2	OECD osallistamisen taustavaikuttajana: luottamus- paradigma.....	74
5.5	Osallisuuden laadun tarkastelua paikallishallinnossa .....	77
5.6	Kunnan asukkaiden osallistumisoikeus kuntalaissa 410/2015 ja muissa laeissa .....	78
5.7	Kuntalaisten osallisuuden ja kuntalaisten roolien tarkastelua kunnan viestinnän näkökulmasta.....	79
6	KUNTALAINEN OSALLISENA PÄÄTÖKSENTEKOON JA KUNNAN TOIMINNAN KEHITTÄMISEEN.....	84
6.1	Osallisuus/osallistuminen/osallistaminen erilaisten demokratiateorioiden valossa.....	84
6.1.1	Edustuksellinen paikallisdemokratia eli kuntavaalidemokratia .....	87
6.1.2	Suora demokratia .....	90
6.1.3	Osallistuva demokratia .....	92
6.1.4	Osallistuva deliberatiivinen eli julkisen harkinnan demokratia .....	95
6.1.5	Vastademokratia .....	97
6.1.6	Entä mitä on osallistuva demokratia? .....	97
6.1.7	- tai suora osallisuus ja osallistuminen.....	97
6.2	Paikallisdemokratia ja kuntalaisten osallistuminen .....	98
7	TULOKSET, JOHTOPÄÄTÖKSET, ARVIOINTI JA POHDINTA.....	102
7.1	Tulokset.....	102
7.2	Vastaukset tutkimuskysymyksiin .....	106
7.2.1	Kuntalaisten roolit osallisena .....	106
7.2.2	Kuntalaisten osallisuutta tukeva kunnan viestintä.....	106
7.3	Johtopäätökset.....	106
7.4	Opinnäytetyön arviointia .....	109
7.5	Jatkotutkimusehdotuksia.....	109
7.6	Pohdintaa .....	110
	LÄHTEET .....	112

# 1 JOHDANTO

Tässä tutkimuksessa pyritään selvittämään, millaisia osallisuuden liittyviä rooleja kuntalaisilla on. Osallisuutta tarkastellaan lähinnä päätöksentekokontekstissa. Lisäksi tarkastellaan sitä, miten kunnan viestintä voi tukea kuntalaisten osallisuutta. Kuntalaisten tulee voida osallistua sekä poliittis-hallinnollisen järjestelmän toimintaan että palveluiden järjestämiseen (Kuntalaki 410/2015 § 22). Kunnan viestinnän pitää puolestaan tehdä kuntalaisten osallisuus mahdolliseksi (emt. § 29).

Vaikka elämme ja toimimme kunnassa kuntalaisina, ja osallistumme kunnan toimintaan päivittäin, voivat siihen liittyvät peruskäsitteet, kuten kunta, kuntalainen, osallistuminen ja sen johdannaiset, yllättää moniselitteisyydellään. Tässä työssä käytetään myös termejä: osallistuminen, osallisuus ja osallistaminen. Osallistaminen on kunnan aktiivista toimintaa, jolloin kuntalainen on objektina. Osallistuminen on puolestaan kuntalaisen aktiivista toimintaa, johon kunta voi, kutsua sekä antaa tai tuottaa mahdollisuuksia tai joka voi olla lähtöisin kuntalaisen omista valinnoista ja motiiveista. Osallisuus voidaan puolestaan ymmärtää esimerkiksi kuulumisen tunteena (osallisuushanke Salli 2014).

Kuntalaisuudella voidaan tarkoittaa kansalaisuuden paikallista tasoa (Pekola-Sjöblom, Helander ja Sjöblom 2006, 30). Kuntalaiselle annetaan erilaisia rooleja erilaisissa teksteissä. Esimerkiksi kuntalaisia (410/2015) tällaisia rooleja ovat asukas, kunnan jäsen ja palveluiden käyttäjä.

Kuntaa voidaan Hyyryläisen ja Tuiskun (2016) mukaan käsitellä instituutiona, organisaationa tai kulttuurisesti konstruoituna yhteisönä. Tässä työssä pitäydytään keskimmaisella, organisaatiotasolla, jossa korostuu kunnan kahtalainen tehtävä poliittis-hallinnollisena järjestelmänä ja palveluiden järjestäjänä (Pekola-Sjöblom ym. 2006, 51). Kunnan viestintä on osa poliittishallinnollista järjestelmää (Pekola-Sjöblom ym. 2006), samoin kuin kuntalaisten vaikuttamisesta osallistumismahdollisuuksista huolehtiminen (Kuntalaki 410/2015).

Tämän tutkimuksen tutkimuskysymykset ovat:

- Millaisia rooleja kuntalaisilla on osallisina?
- Millainen kunnan viestintä tukee kuntalaisten osallisuutta?

Vastaukset pyritään löytämään käsitetutkimuksen keinoin.

**Työn rakenteesta**

Teorialuvuissa 2–3 määritellään käsitteet, tarkastellaan kuntaa demokraattisesti hallittuna poliittis-hallinnollisena paikallisorganisaationsa sekä pohditaan osallisuutta oikeuksien näkökulmasta kuntakontekstissa. Työssä on käytetty tutkimusmenetelmänä tulkitsevaa käsiteanalyysiä, sen vuoksi tuloslukuja on tavanomaisesti poiketen kaksi (luvut 5–6). Luvussa 5 käsitellään kuntalaista osallistujana eri rooleissa. Luku 6 käsittelee pääasiassa kuntalaisen osallisuutta päätöksenteossa. Viimeisessä luvussa esitellään tulokset, kootaan johtopäätökset, arvioidaan tutkimusta sekä pohditaan muun muassa mahdollisia jatkotutkimusaiheita.

## **2 OSALLISUUS, OSALLISTUMINEN, OSALLISTAMINEN SEKÄ OSALLISTAVA VIESTINTÄ**

Ensimmäiseksi tässä luvussa tarkastellaan osallisuuden, osallistumisen ja osallistamisen termejä. Sitten luodaan katsaus osallistavaan viestintään. Luvun lopupuolella tarkastellaan osallisuuden kehitystä länsimaisissa demokratioissa.

### **2.1 Osallisuuteen, osallistumiseen ja osallistamiseen liittyvät keskeiset käsitteet**

Osallisuuteen, osallistumiseen ja osallistamiseen liittyviä käsitteitä on käytetty ja kehitelty eri tieteenaloilla ainakin 1950-luvulta asti. Myös osallistavan viestinnän määritelmien taustalla on eri tieteenaloja, viestinnän lisäksi esimerkiksi psykologia ja kauppatieteet. Osallisuus ja sen tuottaminen kytkeytyvät organisaation toimintakulttuuriin, kuten muun muassa Tuurnas (2016) väitöstudiumuksessaan toteaa. Viestintäteknologian kehityksen myötä tapahtunut viestinnän digitalisoituminen luo osallistumiseen uusia mahdollisuuksia, mutta toisaalta voi luoda myös suurempia odotuksia sekä osallisuudesta että vaikutusmahdollisuuksista (Pekkala & Luoma-aho 2019, 15). Tässä luvussa luodaan silmäys viiteen englanninkieliseen osallisuuteen, osallistumiseen ja osallistamiseen (engagement, empowerment, co-production, involvement ja participation) liittyvään käsitteeseen viestinnän näkökulmasta.

#### **Engagement**

Suom. osallistuminen, osallistaminen, sitoutuminen, osallisuus (Pekkala & Luoma-aho 2019, 15)

Pekkala & Luoma-aho (2019, 15) toteavat Kahnin (1990, 694, 700–702) luoneen engagement-käsitteen kuvatessaan työntekijöiden psykologista suhdetta työpaikkaansa ja työtehtäviinsä. Kuvatessaan tätä suhdetta työroolien kautta

Kahn (1990 701, 702) käyttää myös termiä disengagement. Engagement-termillä voidaan tarkoittaa sekä aktiivista että passiivista toimintaa. Aktiivista toimintaa on osallistuminen ja osallistaminen sekä sitoutuminen. Osallisuus puolestaan kuvaa passiivista toimintaa. (Pekkala & Luoma-aho 2019, 15.)

Osallistumista kuvaavaksi engagement-termin määritelmäksi on vakiintunut Brodie, Hollebeek, Juric ja Ilicin (2011, 260; ks. myös Piquieras, Canel ja Luoma-aho 2020, 280; Pekkala & Luoma-aho 2019, 15) asiakasosallistumisen (customer engagement) määritelmä. Heidän mukaansa osallistuminen on psykologinen tila ja iteratiivinen prosessi, joka ilmenee joko pelkästään vuorovaikutuksena tai sekä vuorovaikutuksena että osallisuuden kokemuksena toimijan/subjektin (esim. asiakas) ja objektin (esim. organisaatio) välillä.

Johnstonin määritelmässä Pekkala & Luoma-aho (2019, 15) kääntävät engagement-termin osallistamiseksi. Tällöin osallistamista voidaan kuvata dynaamiseksi ja moniulotteiseksi vuorovaikutuksessa ilmeneväksi ilmiöksi, jossa osallistumisen mahdollistaja, osallistaja (esim. organisaatio tai yhteiskunta), joko tuottaa yksilölle osallisuuden kokemuksen tai saa yksilön toimimaan niin, että hän tekee itsensä osalliseksi eli tuottaa toiminnallaan itselleen osallisuuden kokemuksen tunteiden tai tietoisuuden tasolla (Johnston 2018, 19; Pekkala & Luoma-aho 2019, 15).

”Engagement”-termiä voidaan käyttää puhuttaessa osallisuudesta eri aloilla, kuten kuluttaja- tai brändiosallisuus/-osallistuminen, mutta myöskin kansalaisosallistuminen (civic engagement) mukaan lukien myös vaali- tai päätösosallisuus (Smith & Taylor 2017, 161).

### **Empowerement**

Suom. valtuutus, voimaantuminen (Pekkala & Luoma-aho 2019, 16); voimaantuminen, valtaistuminen (Asunta & Mikkola 2019, 76); voimaannuttaminen

Voimaantumisesta voidaan puhua silloin, kun osallistumiseen liittyy mahdollisuus käyttää valtaa ja vaikuttaa (Pekkala & Luoma-aho 2019, 15). Smith ja Taylor (2017, 149, 150, 152) liittivät voimaantumisen käsitteeseen statuksen, voimavarat sekä havaintokyvyn tutkiessaan korkeakouluopiskelijoiden ja työssäkäyvien ammattilaisten päivittäistä sosiaalisen median käyttöä sekä sitä, miten he kokivat vaikutusvaltansa siinä yhteydessä. Jotkut tutkimukseen osallistuneet kokivat voimaantumista lähinnä tiedonvälittäjinä, mutta tuloksena oli kuitenkin johtopäätös, että voimaantumisen kokemus on todennäköisempi vähemmän koulutettujen sosiaalisen median käyttäjien keskuudessa (emt. 155 160). Li (2014, 49, 50) toteaa, että voimaantumista on tutkittu organisaatioviestinnässä lähinnä työntekijöiden tai viestintäyksikön voimaantumisenä. Hänen (emt. 51, 57) mukaansa voimaantumista voi tarkastella kuitenkin myös vuorovaikutteisena prosessina, jossa osallistujien yksilölliset ominaisuudet ainakin jossain määrin vaikuttavat siihen, miten aktiivinen tai passiivinen toimija yksilö on. Myös Putnam (2002, 411) liittyy voimaantumisen vähemmän koulutettuihin sekä muutoin vähempiosaisiin ja heidän käytössään olevaan sosiaaliseen pääomaan yhteiskunnallisessa ja poliittisessa vaikuttamisessa.



## **Involvement**

Greenwood (2007, 315) liittyy osallisuuden (engagement) sidosryhmien mukaan ottamiseen/osallistamiseen (involvement) ja organisaation tilivelvollisuuteen sidosryhmille. Greenwood (emt. 321, 322) kuvailee sidosryhmien osallistamista prosessiksi - tai prosesseiksi - johon/joihin kuuluu muun muassa konsultaatiota, kommunikaatiota ja dialogia, joiden määrä sekä laatu vaikuttavat puolestaan osallistamisen laatuun. Näin ollen osallistamisen tarkoituksena ei voi olla osallistaminen itsessään (osallistaminen osallistamisen vuoksi) (emt. 315, 317). Greenwood (emt. 315) liittyy osallistamisen vastuullisuuteen ja vastuullista osallistamisesta tekee se, että sidosryhmät kokevat voivansa aidosti vaikuttaa. Tämä voidaan myös sanoittaa vahvaksi toimijuudeksi (Pekkala & Luoma-aho 2019, 17).

**Co-production** yhteistuotanto (Tuurnas 2016); **co-creation** (Huang, Babtista ja Galliers 2013, 121) yhteiskehittäminen

Yhteistuotannolla tarkoitetaan erityisesti julkisten palveluiden kehittämistä yhteistyössä palveluiden tuottajien ja niiden käyttäjien, kansalaisten, kanssa. Tällöin kansalainen voi toimia asiantuntijan roolissa. (Tuurnas 2016.)

Alun perin Parks, Baker, Kiser, Oakerson, Ostrom, Ostrom, Percy, Vandivort, Whitaker ja Wilson (1981) käsitteellistivät co-production-termin yhdistäen sen julkisen sektorin palveluihin. Sen taustalla voitaneen nähdä vaikuttaneen erilaisten kaupallisten organisaatioiden käytäntöjen ja johtamismenetelmien, joita otettiin Suomessakin käyttöön 1980-luvun lopulla julkishallinnon organisaatiossa. Yksi niistä oli tulosjohtaminen, joka ymmärrettiin ainakin jossain määrin byrokratian vastavoimana (Lumijärvi 2015). Joissain organisaatioissa puhuttiin puhtaasti tulosjohtamisesta (Möttönen 1998), toisissa terminä oli New Public Management (NPM). Jylhäsaaren (2009) määritelmän mukaan NPM:ssä ajattelumalleja ja toimintaa ohjaavat toisaalta yksityisen sektorin johtamisoppien soveltaminen ja toisaalta yksityisen yritystoiminnan mukaan ottaminen julkisten palveluiden tuottamiseen.

Verschuere, Brandsen ja Pestoff (2012, 1085) perustavat oman määritelmänsä yhteistuotannosta Parks ym. julkaisuihin vuosilta 1981 ja 1999. Heidän mukaansa yhteistuotannossa julkisissa palveluissa työskentelevät toimivat asiantuntijan tai palveluiden tuottajan roolissa ja kansalaiset vapaaehtoisina palvelunkäyttäjinä, joko yksilöinä tai ryhmissä. Yhteistoimin he kaikki pyrkivät kehittämään käyttämiensä tai tuottamiensa julkisten palveluiden laatua ja/tai määrää. Huang ym. (2013, 121) käyttävät organisaation sisäisissä prosesseissa, esimerkiksi strategian laatimisen yhteydessä, termiä yhteiskehittäminen (co-creation).

**Participation** osallistuminen

Osallistuminen on aktiivista osallisuutta, jolle yksilön sitoutuminen, toimijuuden kokemus sekä yhteenkuulumisen tunteet voivat rakentua (Pekkala & Luoma-aho 2019, 15). De Vries, Gensler ja Leeflang (2012, 85, 86) tutkivat yritysten brändien ihailijoiden osallistumista sosiaalisessa mediassa brändien fani-

sivuilla ja totesivat, että osallistajan (brändi) kannalta osallistujien (fanit) osallistuminen (kommentointi) voidaan tulkita positiiviseksi, neutraaliksi tai negatiiviseksi. Pekkala & Luoma-aho (2019, 17) toteavat, että positiivinen osallistuminen tukee osallistajan tavoitteita, negatiivinen haittaa tavoitteita; neutraalista osallistumisesta ei ole organisaatiolle haittaa, jos ei hyötyäkään. De Vries ym. (2012, 86, 90) tosin toteavat, että negatiivinenkin osallistuminen voi olla organisaatiolle ja brändille hyödyksi, sillä se voi saada toiset osallistajat puolustamaan suosikkibrändiään ja lisäävän siten positiivista osallistumista.

## 2.2 Osallisuus ja organisaation osallistava viestintä

Asunta ja Mikkola (2019, 76; Kivistö 2014, 42) nimeävät osallisuudelle kolme lähtökohtaa viestinnän näkökulmasta. Ensimmäiseksi osallisuus on ryhmään tai yhteisöön kuulumista, jolloin puhutaan muun muassa inklusiosta (mukaan ottaminen) ja poissulkemisesta (eksklusiio). Tässä yhteydessä osallisuus liittyy myös kansalaisuuteen, kansalaisen rooliin sekä erilaisiin oikeuksiin. Toiseksi osallisuus voi kuulua toimijuuteen, joka korostaa osallistumista. Toimijan roolina voi olla esimerkiksi asiakas. Kolmannen lähtökohdan mukaan osallisuudessa korostuvat yksilön voimavarat, puhutaan valtaistumisesta ja voimaantumisesta. Luoma-aho ja Pekkala (2019, 10) puolestaan toteavat, että sekä yksilöiden keskinäinen että organisaatioiden ja yksilöiden välinen viestintä ja vuorovaikutus tuottavat osallisuutta.

Yleisesti ottaen osallistamisella tarkoitetaan osallistumisen tekemistä mahdolliseksi viestinnän ja vuorovaikutuksen keinoin. Osallistaminen voi auttaa organisaatiota esimerkiksi suuntaamaan toimintaa tai auttamaan tavoitteiden saavuttamisessa. (Pekkala & Luoma-aho 2019, 15, 16). Suomessa yhteiskunnalliseen osallistamiseen on kehitetty digitaalisia osallistamisen työkaluja, jotka on koottu demokratia.fi-palveluun, jossa voi muun muassa tehdä kuntalaisaloitteen tai osallistua kuntien päätösprosessiin ja valmistelutyöhön (Oikeusministeriö 2021; otakantaa.fi 2021). Osallistaminen voi olla yhdessä tekemistä, mutta myös varsinaisten päätösten tekemisen jälkeistä mukaan ottamista. Jälkimmäisestä on kyse silloin, kun puhutaan esimerkiksi strategian jalkauttamisesta tai palautteen pyytämisestä asiakkailta palvelukokemuksen jälkeen. Tällaista jälkikäteistä mukaan ottamista voidaan nimittää asymmetriseksi osallistamiseksi. Symmetrisessä osallistamisessa kaikki osallistajat voivat vaikuttaa prosessiin agendan määrittelystä, toimenpiteisiin ja toteutukseen sekä lopputulokseen asti. (Pekkala & Luoma-aho 2019 17).

Tässä työssä tarkastellaan osallistavaa viestintää organisaation näkökulmasta. Osallistavaa viestintää toteutetaan organisaatiossa laajalti, voisi sanoa, että lähes kaikilla organisaation osa-alueilla ja yksiköissä erilaisille kohderyhmille. Näin ollen kaiken osallistavan viestinnän keskittäminen organisaation viestintäyksikköön ei ole mahdollista. Tuskin missään organisaatiossa voidaan myöskään sijoittaa ammattiviestijöitä jokaiseen yksikköön hoitamaan kaikki osallistava – tai muukaan – viestintä. Viestintä siis vääjäämättömästi moniäänis-

tyy (vrt. Huang ym. 2013, 113, 114; Pekkala & Luoma-aho 2019, 16) ”monisuuntaistuu” (Niiranen 1997, 146).

Seuraavaksi luodaan lyhyt katsaus siihen, millaisia seikkoja uusi viestintäteknologia, erityisesti sosiaalisen median käyttöönotto, voi nostaa esiin organisaation viestinnässä. Tätä yhden viestintäkanavan käyttöä esimerkkinä voidaan perustella sillä, että viestintäteknologian käytön myötä osallisuutta voidaan tarjota yhä useammalle ja ennen kaikkea myös uusille kohderyhmille, koska osallisuus ei ole (yhtä) aikaan ja/tai paikkaan sidottua, kuin pelkästään kasvokkaisia osallistamismenetelmiä käyttämällä. Niiden hyödyllisyyttä tai käyttöä ei tässä haluta kuitenkaan kyseenalaistaa. On myös syytä muistaa, että teknologian käyttö saattaa puolestaan olla ylipääsemättömän haasteellista joidenkin sidosryhmien edustajille tai ylipäättään joillekin yksilöille missä tahansa sidosryhmässä. Myöhemmin tutkimusosuudessa osallistavan viestinnän tarkastelua ei myöskään kytketä käytettävissä oleviin tai käytettäviin viestintävälineisiin.

Huang ym. (2013, 112) tutkivat viestintäteknologian, erityisesti sosiaalisen median, käyttöönoton vaikutuksia organisaatioiden sisäisessä viestinnässä intranetissä. Esimerkiksi blogit ja wikit voivat monimuotoistaa sisältöä ja lisätä saavutettavuutta, verrattuna varhaisemman teknologian, kuten sähköpostin käyttöön, puhumattakaan painetuista viestintävälineistä tai kasvokkaisista viestintätilanteista. Perinteisissä organisaatioretoriikan malleissa kulttuuri ja normit vaikuttavat viestintätilanteessa vaikuttaen niin mediavalintaan, itse sanomaan kuin viestinnän strategiseen tarkoitukseenkin, jotka puolestaan vaikuttavat toisiinsa. Monisäikeisen vuorovaikutuksen mahdollistavaa sosiaalista mediaa käytettäessä yleisö ja sen antama palaute muuttavat tilannetta verrattuna perinteisiin yksi- tai kaksisuuntaisen viestinnän malleihin ja voivat vaikeuttaa viestinnän hallintaa. Palaute voi esimerkiksi tuottaa odottamattomia seurauksia ja jopa toimia viestinnän alkuperäisiä strategisia tarkoituksia vastaan. (emt. 112–114.)

Palautemahdollisuuden olemassaolo ei kuitenkaan säätele sitä, miten aktiivisesti yleisö toimii, osallistuu, sillä kuten Pekkala ja Luoma-aho (2019, 15) engagement-termin määritelmässä toteavat, osallistamisesta, osallistumisen mahdollistamisesta voi seurata joko passiivista osallisuutta tai aktiivista osallistumista ja sitoutumista. Yksilöt yleisön joukossa voivat siten olla passiivisessa kuluttajan roolissa tai aktiivisessa viestijän roolissa – tai halutessaan myös vuorotella näissä rooleissa (Huang ym. 2013, 115). Viestintäteknologian, ja erityisesti sosiaalisen median käyttämisen myötä, aikaisempaa useammat organisaation edustajat voivat olla viestinnässä aloitteentekijöinä (emt. 120). Perinteisten viestinnän mallien mukaisesti heitä voisi kutsua viestin lähettäviksi. Viestintäteknologia voi mahdollistaa paitsi kaksisuuntaisen viestinnän viestin lähettäjän ja vastaanottajan välillä myös synnyttää monisolmuisen viestintäverkoston, kun viestin alkuperäiset vastaanottajat voivat vastata paitsi alkuperäisen viestin lähettäjälle myös toisilleen sekä toimia edelleen viestin lähettäjän roolissa tuottaen alkuperäisestä viestistä poikkeavia uusia keskustelupolkuja (vrt. Huang ym. 2013, 120).

Alkuperäisen viestin lähettäjä voi myös pyrkiä hallitsemaan viestin pohjalta syntyvää viestintää testaamalla etukäteen esimerkiksi pienellä joukolla vastaanottajia, millaista palautetta viesti synnyttää, ennen kuin julkistaa sen koko organisaatiolle (emt. 120, 121). Silti Huang ym. (emt. 121) korostavat organisaatiokulttuurin merkitystä siinä, miten aktiivista osallisuutta ja osallistumista viestintä synnyttää. Toisin sanoen teknologisten välineiden ja viestintäkanavien käyttöönotto ei tuota uusia avauksia keskusteluun tai edes perinteistä palautteen antoa, mikäli organisaation kulttuuri ei anna sille tilaa ja tue sitä. Vaikka Huang ym. (2013, 113) teoreettinen tausta onkin retorisisessa, suostuttelevassa viestinnässä, he toteavat, että edellä esitettyjä periaatteita voidaan soveltaa myös organisaation muuhun viestintään. Tässä opinnäytetyössä keskitytään organisaation ulkopuolisten sidosryhmien kanssa käytävään osallistavaan viestintään. Loppujen lopuksi sekin on usein strategiaan kirjattua ja siten strategista viestintää. Toisaalta väitetään, että myös sidosryhmien osallistamisessa sorruutaan välillä, suostuttelevan viestinnän tavoin, konsensuksen tavoitteluun moniäänisyyden tai jopa vaihtoehtoisten agendojen, menetelmien tai ratkaisujen nostamisen kustannuksella (vrt. Polletta 2016).

Edellä on todettu, että yleisön, eli viestin vastaanottajan, rooli voi muuttua viestin lähettäjäksi, eritoten jos organisaatiokulttuuri sen sallii tai tukee sitä. Voisi olettaa, että mitä useamman kohdalla roolimuuutos tapahtuu, sitä yhdenvertaisempia osallistujat kokevat olevansa keskenään. Näin ollen viestinnän avulla, kun liikkuminen eri roolien kesken sallitaan, voidaan saada aikaiseksi koheesiota, keskinäistä yhteenkuuluvuutta ja sitoutumista, osallistumista ja osallisuutta. Tätä vahvistanee se, jos alkuperäinen viestin lähettäjä suostuu ottamaan päälleen myös yleisön/vastaanottajan ja palautteen antajan roolin. Joka tapauksessa on hyvä muistaa, että ammattilaisena ja työroolissaan alkuperäisen viestin lähettäjä edustaa organisaatiota, ei pelkästään itseään (Cralle 1990, 118).

## 2.3 Osallisuus oikeuksien näkökulmasta

Keskustelua osallistumisesta, osallisuudesta, ja osallistamisesta on käyty yhä kiihtyvään tahtiin 2000-luvulla (mm. Särkelä-Kukko 2019). Samaan aikaan osallistuminen, ja erityisesti poliittinen osallistuminen, edustuksellisessa demokratiassa, on hiipunut niin Suomessa kuin muissakin vakiintuneissa länsimaisissa demokratioissa (Ojajärvi 2020, 6; mm. **Osallistu; suomen virallinen tilasto**). Vuoden 2021 kuntavaaleissa jopa alitettiin vuosien 1996 ja 2000 kuntavaalien äänestysprosenttien pohjanoteeraus.

Edustuksellisen demokratian kehityskulun kanssa käy ajallisesti yhteen muun muassa digitaalisen viestintäteknologian synty ja edistyminen. Kunnilta edellytetäänkin nyttemmin digitaalisen viestintä käyttöä (Kuntalaki 410/2015; OECD 2021). Digitaalinen viestintä voidaan nähdä sekä mahdollisuutena lisätä osallistumista että velvoitteena luoda osallisuutta ja vaikutusmahdollisuuksia kuntalaisille (Pekkala & Luoma-aho 2019, 15).

Kansalaisten mahdollisuus osallisuuteen eri oikeuksien muodoss on kasvanut vuosisatojen aikana. Marshall (1950) kuvaa vuosisataista kehityskulkua Iso Britannian näkökulmasta seuraavasti: Yleiset kansalaisoikeudet syntyivät 1700-luvulla, jolloin ne ulotettiin koskemaan kansalaisia valtakunnan laajuisesti. Poliittiset oikeudet äänestää ja olla ehdokkaana annettiin aiempaa laajemmalle joukolle 1800-luvulla. Sosiaalisista oikeuksista alettiin puolestaan puhua 1900-luvulla.

Suomessa kuntalaisten suoraan osallistumiseen alettiin kiinnittää huomiota erityisesti vaaliosallistumisen (Borg 2018) laskettua (Pikkala 2006, 7) 1990-2000-luvun vaihteessa siihen asti alimmalle tasolle. Suomen ensimmäinen valtakunnallinen osallisuushanke näkikin päivän valon vuonna 1997 (Valtioneuvosto 1997). Sitä ennen vuonna 1995 voimakkaasti uudistettu kuntalaki oli kumonnut vuoden 1976 kunnallislain (Kuntalaki 365/1995 1995; Kunnallislaki 953/1976). Jo tässä kuntalaissa säädettiin asukkaiden suorasta osallistumisesta ja vaikuttamisesta, jota välillä kirjallisuudessa nimitetään myös suoraksi demokratiaksi (ks. esim. Harjula ja Prättälä 2015, 251). Tosin Eskelisen ym. (2012, 42, 50–51) mukaan pitäisi puhua suorasta osallistumisesta.

Edustuksellisen teorian suosio on jatkanut laskuaan 2010- ja 2020-luvulla (Ojajärvi ym. 2020 6.) Kansalaisten kiinnostus puoluetoimintaan, joka liittyy kiinteästi edustukselliseen demokratiaan, on alentunut edelleen kaikista osallistamistoimista huolimatta. Samaan aikaan äänestämisen kanssa ovat laskeutuneet myös halukkuus asettua ehdolle kuntavaaleissa tai liittyä jonkun poliittisen puolueen jäseneksi. Tosin vuoden 2021 kuntavaaleissa osa puolueista pystyi lisäämään ehdokasmääräänsä huomattavastikin (Tilastokeskus 2021, 2) mutta äänestysprosentti oli alhaisin 1950-luvun jälkeen (Pekola-Sjöblom & Piipponen 2021, 2,3), siis alempi kuin edellinen aallonpohja 1990- ja 2000-luvun taitteessa.

Osallistuminen ei ole kuitenkaan samalla tavalla kaikkien ulottuvilla – tai ainakaan kaikki eivät käytä mahdollisuuksia samalla tavoin. (Keränen 2019) näkee demokratioissa haasteina toisaalta osallistumisen kasautumisen ja sen kääntöpuolena osallistumattomuuden tai radikalisoitumisen.

Vallan näkökulmasta Ojajärvi ym. (2020, 6) kuvaavat 2020-lukua verkostomaisen vallan kasvun aikakaudeksi, moninapaisuudesta ollaan siirtymässä monisolmuisuuteen. Moninapaisuudessa valta keskittyy esimerkiksi muutamille valtioille, kun taas monisolmuisuudessa valta määrittyy vuorovaikutuksen määrän perusteella. Vuorovaikutus voi olla esimerkiksi taloudellista, teknologista tai kulttuurista ja toimijoita ovat valtioiden lisäksi esimerkiksi yritykset ja järjestöt. (Ojajärvi ym. 2020, 6.)

## 2.4 Osallisuus kuntakontekstissa

Eri tieteenaloista yhteiskuntatieteissä otettiin ensimmäiseksi käyttöön termi ”social inclusion” (inkluusio) (Leemann, Kuusio & Hämäläinen 2015 1). Tätä laaja-alaista ja monimerkityksellisestä sateenvarjokäsitettä voi lähestyä monista näkökulmista (Leemann ym. 2015, 1; Särkelä-Kukko 2019, 232). Osallisuus liite-

tään erityisesti sosiaali-, terveys- ja työllisyyspolitiikkaan, jolloin sillä tarkoitetaan usein syrjäytymisen vastakohtaa. Esimerkiksi sosiaalipoliittisesta näkökulmasta katsottuna julkisen vallan tehtävänä on turvata kaikille kansalaisille yhdenvertaiset oikeudet, mahdollisuudet ja resurssit yhteiskunnan toimintaan osallistumiseen ja tukea heitä siinä. Käytännössä sosiaalipoliittisia ohjelmia suunnataankin usein yhteiskunnan reunoilla tai ulkopuolella oleviin kohderyhmiin, joita pyritään saamaan yhteiskunnan toimintojen piiriin osallisuutta lisäävillä toimenpiteillä. (Leemann ym. 2015, 1, 3.) Suomalaisessa kirjallisuudessa osallisuus tosin ymmärretään usein yksilölliseksi, kokemukselliseksi ja tunneperäiseksi ilmiöksi (Leemann ym. 2015, 1; myös Särkelä-Kukko 2019, 232). Seuraavaksi esitellään osallisuuden käsitettä Leemann ym. (2015, 1–6) johdatellun mukaan yhteiskuntatieteellisestä, yhteiskuntapoliittisesta sekä yksilön kokemuksen näkökulmasta.

Ensiksi yhteiskuntatieteellinen näkökulma, jossa sosiaalisesta osallisuudesta käytetään suomen kielessä usein termiä inkluusio ja sen vastaparina termiä ekskluusio (social exclusion). Eurooppalaiset teoreetikot ovat liittäneet termit esimerkiksi kansalaisoikeuksiin, sosiaaliseen tasa-arvoisuuteen sekä yhteiskunnalliseen solidaarisuuteen, koheesioon ja osallistumiseen, mutta myös yhteiskunnan rakenteisiin ja functionalismiin tai järjestelmiin, kuten politiikkaan. (Leemann ym. 2015, 1, 2.) Kuten aiemmin on todettu eglantilainen sosiologi Thomas H. Marshall (1950) kytki osallisuuden kansalaisuuteen, joka hänen mukaansa on kehittynyt kolmessa yhteiskunnallisessa kehitysvaiheessa yleiseksi kansalaisuudeksi (1700-luku); poliittiseksi kansalaisuudeksi (1800-luku) sekä sosiaalisesti kansalaisuudeksi (1900-luku). Hyvinvointivaltion tarjoaman yleisen sosiaaliturvan sekä erilaiset sosiaaliset palvelut, erityisesti vähempiosaisten tarpeista huolehtimisen ja turvaverkon tarjoamisen Marshall liittää viimeiseksi muodostuneeseen sosiaaliseen kansalaisuuteen ja siihen liittyviin oikeuksiin. (Leemann ym. 2015, 2; Marshall 1950). Inklusion käsite liitetään usein erityisesti tähän viimeiseen oikeuteen, jolloin se merkitsee erityisesti sosiaaliturvan takaamista ja pääsyä julkisen vallan ylläpitämään palvelujärjestelmään (Leemann ym. 2015, 2, 3).

Toinen tapa ymmärtää sosiaalinen osallisuus on Leemanin ym. (2015, 2) mukaan yhteiskuntapoliittinen, ja se sai alkunsa Ranskassa 1970–1980-luvuilla. Osallisuuden lisääminen ja syrjäytymisen torjunta levittyi Ranskasta muualle Eurooppaan ja Euroopan unioniin 1990-luvulla. Suomessa syrjäytyminen nousi sosiaalipoliittiseen keskusteluun 1980-luvun alussa ja sosiaalisen osallisuuden käsite tuli suomalaisiin yhteiskuntapoliittisiin ohjelmiin Euroopan unionin kautta. Yhteiskunnallisilla sosiaalipoliittisilla ohjelmilla pyritään tukemaan syrjäytyneitä, vammaisia ja köyhiä sekä muita hyvinvointijärjestelmän ulkopuolelle jääneitä väestöryhmiä. Hyvinvointi- ja kehittämisohjelmissa sosiaalinen osallisuus voidaan nähdä joko arvotavoitteena itsessään tai esimerkiksi keinona torjua köyhyyttä ja syrjäytymistä ja edistää tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta. (Leemann ym. 2015 3.) Suomen sosiaali- ja terveyshuollon kansallinen kehittämisohjelma (Kaste) painottaa konkreettista sosiaalista osallisuutta, joka

merkitsee ”mahdollisuutta terveyteen, koulutukseen, työhön, toimeentuloon, asuntoon ja sosiaalisiin suhteisiin” (STM 2012 20).

Euroopan neuvoston jäsenvaltioissa yhdenvertaiset ja syrjimättömät sosiaaliset oikeudet koskevat kaikkia jäsenmaiden kansalaisia muuallakin kuin heidän kotimaassaan. Erityisesti painotetaan oikeutta työhön ja koulutukseen, terveyden suojeluun sekä sosiaaliturvaan ja sosiaalipalveluihin. Nämä sosiaaliset oikeudet on turvattu ihmisoikeuksien ja perusvapauksien sekä kansalais- ja poliittisten oikeuksien ja vapauksien lisäksi. (Euroopan sosiaalinen peruskirja 44/1991.)

Yhdenvertaisuus ja syrjimättömyys on tärkeä huomioida myös vuorovaikutuksessa ja viestinnässä, mikä asettaa vaatimuksia erityisesti saavutettavuudelle niin digitaalisessa kuin muussakin kuntaviestinnässä.

Kolmas Leemannin ym. (2015, 5, 6) esittelemä tapa määrittää sosiaalinen osallisuus poikkeaa näkökulmaltaan täysin edellä esitetyistä yhteiskuntatieteellisestä kansalaisuuden perusoikeuksien mukaisesta sosiaaliturvajärjestelmän ja hyvinvointipalveluiden ja poliittisen järjestelmän osallisuudesta sekä yhteiskuntapoliittisen syrjäytymisen estämiseen liittyvästä osallisuudesta. Edelliset kaksi keskittyvät ennen kaikkea yhteiskuntaan ja sen toimiin yksilöiden hyväksi sekä yksilön oikeuksiin, jossain määrin myös yksilön velvollisuuksiin, yhteiskunnassa. Kolmas tapa keskittyy nimenomaan yksilöön ja osallisuus ymmärretään kokemuksellisena osallisuuden prosessina. Suomalaisissa tieteellisissä teksteissä näkökulma on usein tämä (Leemann ym. 2014, 5), vaikka esimerkiksi poliittisesta osallisuudesta puhutaan toki myös paljon luonnollisesti politiikan tutkimuksessa, mutta usein myös esimerkiksi kansalaisyhteiskunta- ja demokratiatutkimuksessa. Lisäksi käytännön yhteiskunnalliseen ja poliittiseen osallisuuteen sekä demokratiaan liittyvää kehittämistyötä, koulutusta ja/tai tutkimus- ja selvitystyötä tekevät ja rahoittavat tahoillaan Sitra (2021), Suomen Kuntaliitto (2021) sekä Kunnallisanalan kehittämisiä - KAKS (2021).

Suomessa osallisuuden kokemus liitetään usein sosiologi Erik Allardtin hyvinvointiteoriaan (Leemann ym. 2014, 5; Allardt 1993). Kokemuksellinen osallisuus on yksilöllinen ja tunneperäinen ilmiö, joka syntyy sosiaalisessa vuorovaikutuksessa (Leemann ym. 2015, 1, 5). Olennaista osallisuuden kokemuksessa on tunne yhteisöön tai yhteiskuntaan kuulumisesta sekä subjektiivinen näkemys siitä, miten pystyy vaikuttamaan oman elämänsä kulkuun. Osallisuuden kokemus voi syntyä vuorovaikutustilanteessa ihmisen kokiessa hyötyvänsä osallistumisesta, näin ollen osallisuuden kokemuksesta voidaan edistää osallistumisella. Samalla on kuitenkin syytä korostaa, että kokemuksellinen osallisuuden prosessi on enemmän kuin pelkästään osallistumista. Kunkin kokemus osallisuudesta on henkilökohtainen eikä esimerkiksi objektiivisesti katsottuna samanlaisen tilanteen perusteella voi päätellä, miten paljon osallisuutta tai osattomuutta eri henkilöt siinä tuntevat (Leemann ym. 2015 5), vaikka esimerkiksi Allardtin (1993) kolmijakoisessa hyvinvointiteoriassa (having, loving, being) hyvinvointia voidaan mitata sekä objektiivisesti että subjektiivisesti.

Esimerkiksi osallisuushanke Sallissa, joka oli osa Kaste-hanketta, jossa osallisuuden sanottiin olevan läpileikkaavana elementtinä, osallisuus ymmär-

rettiin monisyydenä ja -tasoisena kokonaisuutena, joka muodostuu tuntemisesta, kuulumisesta sekä tekemisestä. Oleellista on yksilöllinen kokemus tai tunne yhteisöön ja yhteiskuntaan kuulumisesta. Määritelmän mukaan osallisuuden kokemuksessa on olennaista luottamus, sitoutuminen ja kuulluksi tuleminen. (Särkelä-Kukko & Rouvinen-Wilenius & oSallisuushanke Salli 2014, 9.)

Sosiaalinen osallisuus koskee sosiaalipolitiikan lisäksi mahdollisuutta osallistua muun muassa taloudelliseen, poliittiseen, sosiaaliseen ja kulttuuriin toimintaan ja instituutioihin. Se liittyy kaiken kaikkiaan ihmisten hyvinvointiin, elintason sekä elämänlaatuun, mutta myös mahdollisuuksiin osallistua päätöksentekoon sekä mahdollisuuksiin käyttää perusoikeuksiaan (Leemann 2015, 3; Baglioni 2016, 76–77; Euroopan yhteisöjen komissio 2003, 9).

Samoihin aikoihin, kun Euroopan yhteisöjen komissio (2003, 9) määritteli sosiaalisen osallisuuden moniulotteiseksi prosessiksi Reimer (2004, 76) kuvasi sosiaalista osallisuutta dynaamiseksi prosessiksi, johon sisältyy sekä oikeuksia että toimintaa ja joka voi johtaa niin inkluusioon kuin eksklusioonkin. Sosiaaliseen osallisuuteen vaikuttavia tekijöitä on Reimerin mukaan muun muassa sosiaaliset suhteet eri osa-alueineen, sosiaalinen toimintakyky sekä osallisuuden kokemus. Edellä on jo käyty läpi osallisuuden kokemusta ja sosiaaliseen toimintakykyyn paneudutaan myöhemmin Baglionin materiaalisuuden kansalaisuuden hahmottelun kautta.

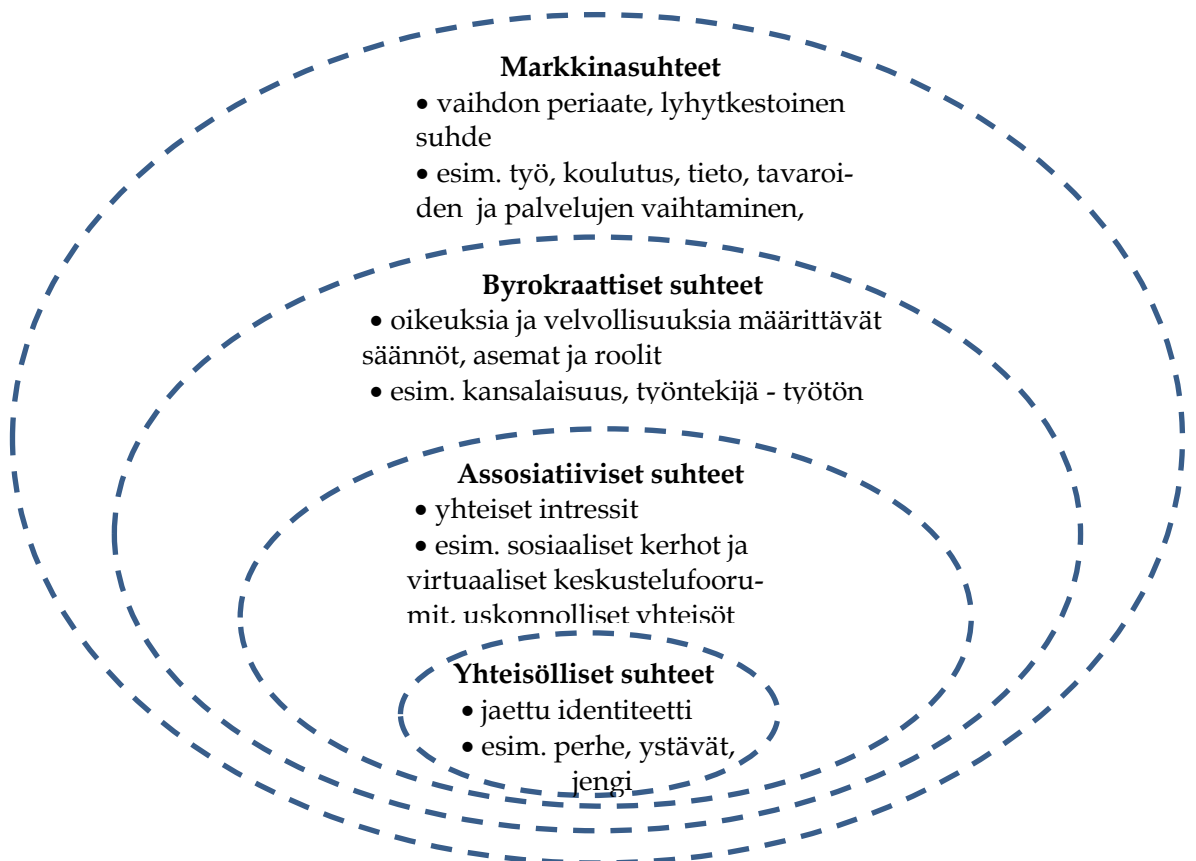
Seuraavaksi tarkastellaan Reimerin sosiaalisten suhteiden jakoa neljään osa-alueeseen. Tyypittely on mukaelma Polanyin taloudellisen osallistumisen luokittelusta. Osa-alueet ovat yhteydessä toisiinsa ja ilmennevät useimmiten kaikki samassa tilanteessa, kuitenkin niin, että vain yksi tai kaksi ovat vallitsevia kerrallaan. Keskinäistä yhteyttä on kuvattu katkoviivoin kuviossa 2. Osa-alueiden painotus vaihtelee yksilöllisesti esimerkiksi elämäntilanteen mukaan. Lisäksi sosiaaliseen osallisuuteen vaikuttavat myös aika ja paikka. Reimerin mukaan sosiaalinen osallisuus on sekä moniulotteista että monikerroksista. Ulottuvuuksia kuvaavat sekä oikeudet että toiminnot. Kerroksisuudella Reimer puolestaan tarkoittaa sosiaalisten suhteiden eri tasoja kuten yksilö, perhe, yhteisölliset suhteet ja globaalit suhteet (ks. kuvio 2). (Leemann ym. 2015, 4; Reimer 2004, 76–82.)

Kuntaorganisaatiota ja sen viestintää sekä muita toimintoja ajatellen toimitaan uloimmalle, markkinasuhteiden, tasolla erityisesti silloin, kun kyse on asiakasraadeista sekä muista erityisesti palveluiden käyttäjille suunnatusta osallisuudesta, osallistumisesta ja osallistamisesta. Poliittinen osallistuminen sekä yhteiskunnallinen ja yhteiskuntapoliittinen osallisuus ja siihen liittyvät toimet ja viestintä ovat puolestaan byrokraattisten suhteiden tasolla. Erilainen järjestö- ja muu sosiaalisissa yhteisöissä toimiminen tapahtuu assosiatiivisten suhteiden tasolla. Tälläkin tasolla voi olla myös kuntajohteisia ryhmiä, kuten esimerkiksi vapaaehtoistoimintaan liittyvä yhteisöllinen toiminta ja koulutus tai esimerkiksi kunnan toimesta tai aloitteesta järjestetyt vertaistukiryhmät.

Esimerkiksi oSallisuushanke Sallissa yksilötasoa kuvattiin osallisuudella omassa elämässä, johon kuuluu voimaantuminen (empowerment), identiteetti sekä elämänhallintavalmiudet. Siihen liitettiin niin omaehtoinen sitoutuminen



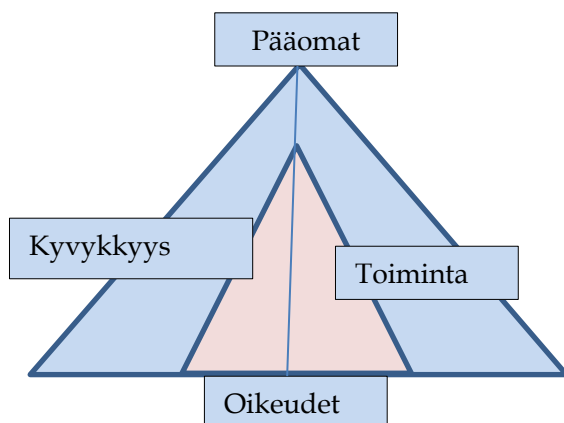
kuin toimintakin, omaa elämää koskeviin asioihin vaikuttaminen sekä vastuun kantaminen seurauksista. Osallistujan ihmiskäsitys ja ”henkilökohtainen elämismailma” kytkeytyvät osallisuuteen ja osallisuuden kokemuksiin. (Särkelä-Kukko & Rouvinen-Wilenius 2014; oSallisuushanke Salli 2014, 9). Yhteisöllisellä tasolla osallisuutta kuvataan kiinnittymisenä yhteisöihin, ympäristöön ja yhteiskuntaan. Lisäksi yhteisötason osallisuus synnyttää yhteenkuuluvuutta ja siihen liittyy turvallisuus ja oikeudenmukaisuus. Yhteisötason osallisuutta kuvattiin myös syrjäytyneisyyden vastavoimaksi. (Särkelä-Kukko & Rouvinen-Wilenius, oSallisuushanke Salli 2014, 9).



Kuvio 2. Reimer jakaa ihmisen sosiaaliset suhteet neljälle osa-alueelle yhteisöllisiin, assosiativisiin, byrokraattisiin ja markkinasuhteisiin. (Leemann ym. 2015, 4; Reimer 2004, 77–81, 91).

Reimer nimeää sosiaalisen toimintakyvyn yhdeksi sosiaalisen osallisuuden vaikuttavista osatekijöistä sosiaalisten suhteiden ja niiden osa-alueiden sekä osallisuuden kokemuksen lisäksi, joita on käsitelty edellä. Reimerin tavoin Baglioni (2016, 75–79) on poiminut terminologiaa taloustieteistä ja kuvaa sosiaalista toimintakykyä materiaalisen kansalaisuuden kontekstissa eli kansalaisen toimintana yhteiskunnassa. Reimerin malliin liitettyä Baglioniin materiaalista kansalaisuutta voisi ilmetä byrokraattisissa suhteissa, jonne Reimer on sijoittanut kansalaisuuden. Baglioniin mukaan ”oikeudet” ja ”pääomat” luovat raamit ihmisten yhteiskunnalliselle toiminnalle. Kuviossa 3 ihmisen kyvykkyyttä määrittävät kolmion vasemmalla puolikkaan oikeudet (yleiset kansalais-

/ihmisoikeudet, poliittiset, taloudelliset jne. oikeudet) ja toiminnan laadun. Pääoma puolestaan määrittää toiminnan määrän, sen mitkä toimet ovat mahdollisia, ja kuinka paljon eri toimia voi tehdä. Konkreettista toiminnan mahdollisuudet sanelevat vastaavasti kolmion oikealla puolella henkilön status (oikeudet) sekä sosiaaliset olosuhteet (pääoma). Siis mitä rajatummat oikeudet ja rajallisemmat pääomat myös sitä rajatummat toimintamahdollisuudet. Näin ollen ihmisten sosiaalinen osallisuus ei ole kiinni vain heidän tahdostaan toimia, vaan myöskin siitä, millaiset mahdollisuudet yhteiskunta heille tarjoaa siihen.



Kuvio 3. Baglioni (2016, 75–79) kuvaa, miten kansalaisuuteen liittyvät oikeudet ja pääomat määrittelevät kansalaisen kyvykkyyttä ja toimintaa, sosiaalista toimintakykyä.

Yhteiskunnallinen osallisuus voidaan liittää myös nimenomaan edustukselliseen demokratiaan ja siinä nimenomaan mahdollisuuteen osallistua päätöksentekoprosessiin (Särkelä-Kukko ym. 2014, 9). Sitran Kansanvallan peruskorjaus -työpaperissa osallisuus liitetään myös tiiviisti kansanvaltaan, demokratiaan sekä yhteiskunnan kehittymiseen seuraavasti: Demokratia nimetään kansanvalaksi, joka puolestaan merkitsee kansalaisten osallisuutta. Kansalaisten osallisuuden vähetessä heikkenevät myös kansanvalta ja demokratia. Kansanvallan ja demokratian heikkenemisen puolestaan vähentää yhteiskunnan kykyä kehittyä. (Hyssälä & Backman 2018, 56.)

Särkelä-Kukko (2019, 232–234) yhdistää osallisuuden yksilötasolla sekä toimijuuteen että itsensä toteuttamiseen määriteltessään osallisuuden johonkin kuulumisen ohella myös mahdollisuuksiin tuottaa eritasoista ja eri sisältöistä toimintaa konkreettisen osallistumisen avulla. Toimijuus on hänen mukaansa laaja-alaista toimintakykyä, johon kuuluu toimintakyky, osallisuus ja yksilöllisesti koettu mielekäs elämä. Laaja-alainen toimintakyky pitää sisällään kuusi osa-aluetta: fyysinen, psyykkinen, sosiaalinen, hengellinen, kulttuurinen ja ympäristöön kiinnittyvä toimintakyky. Yksilöllinen osallisuuden kokemus, tunne kuulumisesta tapahtuu yhteiskunnallisessa kokonaisuudessa ja demokratiassa. Tällöin siihen vaikuttaa niin olemassa olevat yhteiskunnan rakenteet kuin niiden muutoksetkin. Särkelä-Kukon mukaan yhteiskunnalliset rakenteet voivat joko vahvistaa tai estää yksilön osallisuuden kokemusta ja osallisuuden toteutumista. Hän erittelee neljä tällaista tekijää, jotka ovat 1) vallitseva asenneilma-

piiri; 2) hallinnolliset ja poliittiset ratkaisut yhdistettynä demokratian tilaan; 3) yksilöiden vaikuttamismahdollisuudet sekä 4) kansalaistoiminnan laajuus. Särkelä-Kukko (2019, 234, 235) on tutkinut suomalaisia politiikka- ja ohjelma-asiakirjoja vv. 2000–2017. Hänen mukaansa osallisuutta ilmenee yksilön, yhteisön ja yhteiskunnan tasolla viidessä eri muodossa, jotka ovat 1) aktiivinen kansalaisuus, 2) työelämäosallisuus, 3) palveluosallisuus, 4) aktivointiosallisuus ja 5) omaehtoinen osallisuus. Kunnan ja tämän opinnäytetyön kannalta merkittäviä osallisuuden muotoja ovat ainakin aktiivinen kansalaisuus ja palveluosallisuus. Aktiivisella kansalaisuudella tarkoitetaan kansalaisvaikuttamista, myös kansalaisvelvollisuutta, ja siinä on vahva poliittisen kansalaisuuden leima (emt. 241). Toisaalta sillä kuvataan myös toimijuutta esimerkiksi yksityis- ja työelämässä tai järjestö- ja vapaaehtoistoiminnassa. Aktiivista kansalaisuutta ilmenee niin yksilön, yhteisön kuin yhteiskunnankin tasolla. Palveluosallisuutta voidaan kutsua myös käyttäjä-, kehittäjä- ja kuluttajakansalaisen osallisuudeksi. Se voi näyttäytyä osallisuutena palvelujärjestelmässä asiakkaan, kuluttajan tai palvelun käyttäjän rooleissa, mutta toisaalta myöskin toimenpiteiden kohteen tai aktiivisen kansalaisen rooleissa. Olennaista siinä yksilön kokemukset tiedonsaannista sekä niistä vaikuttamismahdollisuuksista, joita hänellä on käytettävissään. Palveluosallisuudessa on parhaimmillaan mahdollista kokea voimaantumista. Toisaalta merkittävää monen muun osallisuuden kannalta on kuitenkin nimenomaan omaehtoinen osallisuus, joka voi toimia ponnahduslautana muihin osallistumisen muotoihin (emt. 235, 237, 240, 256). Särkelä-Kukko (2019, 256) toteaa, että julkisen hallinnon tulisi huomioida kaikki kolme osallisuuden tasoa eikä keskittyä esimerkiksi vain yhteiskunnan tasolle.

Leemann ym. (2015, 5) puolestaan määrittävät osallistumisen prosessiksi ja keinoksi, jonka avulla voidaan edistää nimenomaan sosiaalista osallisuutta. Yksi osallisuuden osa-alue on tunneperäinen kokemus sosiaalisesta osallisuudesta, jonka osallistuminen voi tuottaa. Osallistumisen on sanottu kasautuvan harvoille ja hyvinvoiville, niille, joilla on elämässään resursseja sekä kokemusta ja kykyjä osallistumiseen (vrt. kuvio 3). Näin käy eritoten silloin, kun osallistumista ei tueta, vaan sitä toteuttavat itseorganisoituvat aktiiviset kansalaiset (mm. Meriluoto & Litmanen 2019, 267). Tällainen osallistumisen kasautuminen on todettu jo ensimmäisissä suomalaisissa osallistumisen tutkimuksissa (esim. Koski 1970 184, 185).

Osallistuminen voi palvella demokratiaa, jos se toteuttaa tasa-arvon ja oikeuden periaatteita, kyseenalaistaa vallitsevaa tilanneet; on kiinnittynyt päätöksentekojärjestelmään, niin että sillä voidaan edistää päätöksentekoa sekä mahdollistaa ratkaisujen tekemisen yhdessä osallistujien kesken (Meriluoto & Litmanen 2019, 270, 271). Osallistumisen ei pitäisi vain tapahtua, vaan sitä pitäisi suunnitella aktiivisesti ja osallistujien pitäisi päästä myös keskustelemaan ja päättämään tavoitteista, toimintatavoista ja periaatteista (emt. 271). Osallistuminen voidaan nähdä demokraattisena toimintatapana, jonka pyrkimyksenä on saada erilaiset ihmiset osallistumaan tai se voidaan nähdä syytöiden tuottajana (emt. 273).

Jos osallisuuskäsite liittyy pitkälti yhteiskuntatieteisiin ja -politiikkaan sekä sosiaalipolitiikkaan, niin osallistaminen on puolestaan kytkettävissä politiikan lisäksi myös hallintopolitiikkaan ja sen muutoksiin 2000-luvun alusta lähtien (esim. Siisiäinen 2019, 95–97). Osallistamista voisi kutsua hallintovetoiseksi osallistumisen tukemiseksi tai hallinnon järjestämäksi osallistumiseksi, jota vielä 2020-luvulle tultaessa on toteutettu lähinnä projekteissa (Meriluoto & Litmanen 2019, 267, 271). Meriluoto ja Litmanen (2019, 267) pohtivat, voisiko osallistamispolitiikka olla keino syventää demokratiaa, vai onko se, päinvastoin, demokratian vastaista. Osallistamishankkeet kohdistetaan usein syrjään jääneille, marginalisoiduille tai muuten aliedustetuille ryhmille, jolloin tavoitteena on usein yksilön voimaannuttaminen tai valtaistaminen. Hyvistä pyrkimyksistä huolimatta osallistamisprojektit saattavat rajoittaa toisinajattelua ja -toimintaa, sillä niin kritiikkiä, kyseenalaistamista kuin uudelleenpolitisointiakin halutaan usein välttää. (emt. 268, 271). Kritiikkinä osallistamiselle Siisiäinen ja Lappalainen (2019) esittävät sen, että konsensusta tavoitellessa tullaan usein myös ”kesyttäneeksi” osallistujat samalla, kun tavoitellaan yhteisymmärrystä, konsensusta (vrt. Polletta 2016) tai että tuloksena on ollut lähinnä parannuksia hallinnon auditointimenetelmiin tai parhaimmillaankin vain asiakaslähtöisempien palveluiden tuottaminen (Keränen 2014; 2019).

Menestyäkseen osallistamisen tulee olla selkeää, avointa ja demokratiaa palvelevaa. Avoimuutta kaivataan eritoten osallistamisen määrittelyn esiintuomiseen sekä päämäärien, rajoitusten, käytettävien osallistumismuotojen ja osallistettavien pohdintaan. Kaikki nämä pitäisi voida myöskin haastaa ja muotoilla uudelleen. (Meriluoto & Litmanen 2019, 271, 272.) Osallistaminen voidaan ymmärtää myös kansalaisten ”kuulemiseksi” (Meriluoto & Litmanen 2019, 273, 274), jonka voidaan kokea tuottavan näennäisosallistumista, jos kansalaisten esittämällä mielipiteillä, tiedoilla tai näkemyksillä ei näytä olevan mitään vaikutusta käsiteltävissä oleviin asioihin ja niitä koskeviin meneillään oleviin päätösprosesseihin. Näin käy esimerkiksi silloin, kun valtuutetut ja puolueet eivät ota osallistujien tuotoksia vakavasti (Meriluoto & Litmanen 2019, 274). Osallistuminen on vain näennäistä myös silloin, kun osallistujat ovat esimerkiksi osallistajien manipulaation kohteina (Arnstein 1969, 217). Nimenomaan vaikuttaminen on usein osallistujien tavoitteena. Tasa-arvoisilla, laajoilla ja aidosti vaikuttavilla osallistumisoikeuksilla voidaankin edesauttaa demokratian toimivuutta ja estää kansalaisia tulemasta asiantuntijavallan alamaisiksi. (emt. 273, 275.)

Osallistaminen ja osallistuminen liittyy Siisiäisen (2019, 95, 96) mukaan verkostomaisen hallinnan/hallinnoinnin (governance) esiinmarssiin käskyttävän ja hierarkkisen hallitsemisen (government) jäädessä taka-alalle. Meriluoto ja Litmanen (2019, 274) esittävät, että osallistamisen pitäisi olla avoin muutosprosessi, jonka kohteena on organisaatioiden toiminta- ja ajattelutapa eikä tarkkaan rajattu ja suunnattu kokeiluprojekti, kuten usein vielä on. Lisäksi osallistamispoliittisesta keskustelusta puuttuu tällä hetkellä lähes kokonaan edustuksellisen päätöksentekojärjestelmän edustajat, kuntapoliitikot (Meriluoto & Litmanen 2019, 2749), joita kuntatasolla ovat kuntapoliitikot.

## 2.5 Kuntalaisten osallisuuden, osallistumisen ja osallistamisen taustaa

Organisaation ajattelu- ja toimintatavan, toisin sanoen organisaatiokulttuurin, kehittämisen sijaan osallistaminen kunnissa näyttäisi kuitenkin kohdistuvan pääasiassa kuntalaisiin. Toki samalla rakennetaan myös uudenlaisia toimintatapoja, jotka muokkaavat kulttuuria. Joissain kunnissa on myös luotu erityisiä osallisuuteen liittyviä organisaatorakenteita ja nimetty kuntalaisten osallisuudesta vastaavia viranhaltijoita. Esimerkiksi Jyväskylässä toimii kulttuuri- ja osallisuuspalvelujen yksikkö, joka kaupungin verkkosivujen mukaan linkitetään kaupungin päätöksentekoon (Osallistu ja vaikuta 2021). Lahdessa puolestaan on osallisuus ja hyvinvointipalvelut -vastuualue, joka liitetään sosiaali- ja terveystalouteen. Sen tehtäviin kuuluu myös lähidemokratian kehittäminen. (Osallisuus ja hyvinvointipalvelut 2021.)

Ensimmäisessä kansallisessa osallisuushankkeessa tavoitteena oli ensinnäkin lisätä kansalaisten suoria osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia paikalliseen päätöksentekoon, koska kiinnostus poliittiseen osallistumiseen, poliittisten oikeuksien käyttämiseen, edustuksellisessa demokratiassa oli laskeutunut. Lisäksi tavoitteena oli muuttaa kunnan toimintaa avoimemmaksi ja julkisemmaksi, koska osallistumattomuuden taustalla piili myös kansalaisten alenunut luottamus ylipäätään kansallisiin instituutioihin ja erityisesti kunnalliseen päätöksentekoon. Paikallistason kansanvallan haastoivat myös alueellistumisen ja verkottumisen lisäksi uudet kansainväliset päätöksentekofoorumit. Demokratiasta, kansanvallasta haluttiin pitää kiinni, mutta sen toteuttamiseen haettiin uusia tapoja. Osallisuushankkeessa kuntalainen määriteltiin aktiiviseksi toimijaksi, subjektiksi, jolla on vapaus, halu ja taito vaikuttaa niihin asioihin, jotka hän kokee tärkeiksi. Osallisuus nähtiin passiivisempänä kuin osallistuminen. Osallistuminen, aktiivinen toiminta ja vaikuttaminen, edellyttävät kuntalaiselta erilaisia voimavaroja, resursseja. (Hallintovaliokunnan mietintö 10/2002 2002, 2.)

Vaikuttaa siltä, että ensimmäisestä kansallisesta osallisuushankkeesta (Valtioneuvosto 1997) lähtien kuntalaisille tarjottu erityisesti suoran osallistumisen keinoja edustuksellisen demokratian rinnalla sekä tarjota heille mahdollisuuksia osallistua asiakkaina tai palveluiden käyttäjinä. Molemmista tavoista voidaan puhua mahdollisuudesta osallistua päätöksentekoon, vähintäänkin kehittämiseen sekä suunnittelu- ja päätösosallisuudesta (Valtioneuvosto 2002, 4, 5). Tällä tavoin voidaan pyrkiä osallistamaan sekä passiivisia että aktiivisia kuntalaisia. Aktiiviset saavat näin käytettäväkseen uusia osallistumistapoja poliittisen/vaaliosallistumisen rinnalle. Passiivisia kuntalaisia voidaan puolestaan pyrkiä aktivoida muuhun toimintaan, jos äänestäminen, ehdolle asettuminen tai muu poliittinen toiminta ei kiinnosta. Toinen tapa osallistaa on kohdentaa erilaisia toimia syrjäytyneisiin tai syrjäytymisvaaran alla oleviin kuntalaisryhmiin, kuten sosiaalipoliittista osallisuutta tutkailtaessa edellä todettiin. Kolmas

tapa puolestaan tarjoaa kuntalaisille mahdollisuuksia omatoimiseen osallistumiseen ja toimintaan talkoista palveluiden tuottamiseen (Valtioneuvosto 2002 5).

Vuoden 1995 kuntalain oltua voimassa viitisen vuotta käynnistettiin kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman sekä Suomen Kuntaliiton yhteinen demokratiatilinpäättöshanke vuonna 2004. Siinä tutkittiin kunnallisvaaleja, kuntademokratian toimintatapoja, kuntalaisten osallistumista (Kuntalaistutkimukset) sekä luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden toimintaa. Tavoitteena oli luoda kunnille työkalu paikallisdemokratian arviointia ja kehitystyötä varten. (Kurikka 2006, 5.) Demokratian toimivuuteen liittyviä tuloksia on käyty läpi luvussa 3.3. Tutkimuksen kohteena oli myös ”Kuntademokratian toimintatavat”, jossa keskityttiin kunnan toimintaan, sen vakiintuneisiin käytäntöihin ja rutiineihin koskien esimerkiksi tiedottamista (esim. oikea-aikaisuus, dialogisuus, digitaalisten kanavien käyttö vuorovaikutuksessa) ja päätöksenteon avoimuutta. Lisäksi tutkittiin sitä, miten kuntalaisia kuullaan (esim. palauteen anto, tilaisuudet, digitaaliset välineet) ja millaisia osallistumistapoja heille joko yleisesti tai jollain tavoin rajattuina ryhminä (esim. erityisryhmät, tiettyjen kuntapalveluiden käyttäjät, tietyllä alueella asuvat) on tarjolla tiedon välittämiseen asioiden valmistelijoille tai päättäjille. Kuntalaiskyselyllä vielä kartoitettiin sitä, tietävätkö kuntalaiset, millaisia osallistumismahdollisuuksia kunta tarjoaa sekä kuntalaisten arvioita siitä, miten tarjolla olevat muodot sopivat heille. (emt. 5, 6; Pikkala 2007, 10, 12.) Myös tässä kuntalaisia koskeneessa tutkimusosuudessa näkökulma oli demokratialähtöinen. Tällöin suoran osallistumisen tehtäväksi ymmärrettiin vahvimmissaan demokratian toimivuuden parantaminen ja kuntalaisten poliittiseen toimintaan osallistumisen lisääminen, pienimmillään kuntalaisten kiinnostuksen lisääminen kunnan asioihin (Pikkala 2007, 11, 12).

Kuntalaisen nähtiin toimivan erilaisissa rooleissa. Kansalaisen roolissa kuntalainen pyrkii vaikuttamaan kunnan asioihin yleisellä tasolla. Asiakkaan tai palveluiden käyttäjän roolissa kuntalaisen vaikutuspyrkimykset kohdistuvat suppeammin hänen oman asiansa hoitoon tietyssä palvelussa tai palvelukokonaisuudessa. Osallistujana kuntalainen voidaan puolestaan nähdä aktiivisena tai passiivisena. Aktiivisille ja vaikuttamaan pyrkiville kuntalaisille kunta luo osallistumismahdollisuuksia. Osallistaminen, toimintaan aktivointi, puolestaan kohdistettiin passiivisiksi tai välinpitämättömiksi nimetyille joukolle kuntalaisia. Osallistuminen jaettiin näin kahteen tyyppiin: kunnan aloitteesta tapahtuvaan tai kuntalaisten omaehtoiseen vaikuttamispyrkimykseen. Kunnan tuottamaan osallistumiseen tarvitaan rakenteita ja kuntalaisten spontaaneihin osallistumispyrkimysten vaikuttavuus on kiinni kunnan kulttuurista. Osallistuminen nähtiin todellisiksi silloin, kun osallistuminen oli yhdistetty (poliittisen) päätöksentekoprosessin eri vaiheisiin, näennäisosallistumisessa tämä linkki puuttui. Päätösvaltaan liittyen kuntalaisilla voi olla joko omaa päätösvaltaa, tai heidän vaikuttamisensa voi rajautua siihen, että todelliset päätöksentekijät saavat tietoonsa kuntalaisten näkemykset käsillä olevasta asiasta. Osallistumismahdollisuuksien riskinä on se, että niiden kautta vaikuttamaan pyrkivät jo ennestään aktiiviset eikä passiivisten ryhmien aktivointipyrkimykset tuota tulosta. (Pikkala 2007 11, 12.)

Kun kuntalainen nähdään asiakkaan roolissa, puhutaan usein asiakaslähtöisyydestä. Ojajärvi ym. (2020 7) pitävät asiakaslähtöisyyden edellytyksinä osallisuuden, osallistumisen ja kansalaisvaikuttamisen tapojen ja motiivien ymmärtämistä. Vuoden 2004 tutkimuksessa asiakaslähtöisyys mainittiinkin monien tutkimukseen osallistuneiden kuntien strategioissa. Viestintään asiakasosallisuus -tai asiakaslähtöisyys/-tyytyväisyys - liittyy esimerkiksi palautejärjestelmään ja sen kehittämiseen liittyvinä tavoitteina. Kuntalaisten laajempi osallistuminen kansalaisen roolissa oli puolestaan kirjattu strategioihin usein ympäri pyöreämmin esimerkiksi aktiivisena kuntalaisuutena tai mainintana asukaslähtöisyydestä. Kunnilla oli myös usein johonkin tiettyyn kuntalaisryhmään liittyviä politiikkaohjelmia. (Pikkala 2007 13.) Sittenkin kuvaan on tullut myös erilaiset vaikutusten arvioinnit. Laajimmillaan ihmisvaikutusten arviointi, suppeammin esimerkiksi sukupuoli- tai lapsivaikutusten arviointi.

## 2.6 Kunta kuntalaisten osallistajana

Osallistuminen on kuntalaisen toimintaa, jonka edellytyksenä on sekä kuntalaisen kiinnostus kunnan asioita kohtaan että hänen halunsa vaikuttaa niihin. Kuntalaisten osallistumiseen vaikuttaa toki hänen yksilöllisten edellytystensä lisäksi myös se millaisia osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia kunnassa on tarjolla. Kunta voi luoda näitä mahdollisuuksia tiedottamalla kunnan asioita, pitämällä päätöksentekoprosessit avoimina, kuulemalla kuntalaisia sekä tarjoamalla erilaisia vaikuttamistapoja. (Pikkala 2006 7). (Ks. myös kuvio 3.)

Vaikka edustuksellinen demokratia onkin kunnan hallinnon perusta, alettiin sen rinnalle miettiä erilaista suoraa osallistumista vaalidemokratian (äänestämisen ja ehdolle asettumisen) laskettua kaksissa peräkkäisissä kunnallisvaaleissa 1990–2000-luvun vaihteessa ennätyksellisen alas, alemmas kuin koskaan sitten 1950-luvun (Pikkala 2006 7; *mikä toinen lähde alin 1950-luvun jälkeen kommentti*). Toki myös vuoden 1995 kuntalaissa (1995) korostettiin aivan uudella tavalla kunnan tehtävää huolehtia kuntalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksien järjestämisestä. Osallistuvaa demokratiaa puolletaan väittämällä, että kansalaisten aktiivisuus lisääntyy ja heidän poliittinen harkintakykynsä sekä itseluottamuksensa kehittyvät samalla, kun he tuovat esiin ja puolustavat omia mielipiteitään. Odotuksena on myös, että osallistumisen myötä kuntalaisten luottamus poliittiseen järjestelmään sekä vastuuntunto ja halukkuus ”toimia yhteisen hyvän puolesta” kasvaa. Toisaalta osallistuvaa demokratiaa kritisoidaan siitä, että esiin tuodut näkemykset eivät ole edustavia, koska heidän osallistumismahdollisuutensa eivät ole yhdenvertaiset. Lisäksi samalla, kun kuntalaisille tarjottiin uudenlaisia osallistumisen mahdollisuuksia, heidän luottamuksensa osallistumisen tehokkuudesta laski. Painopiste myös muuttui perinteisistä, pysyvistä ja velvoittavista osallistumisen muodoista vähemmän sitoutumista vaativiin ja satunnaisiin osallistumisen muotoihin. (Pikkala 2006 7.)

Kuntalaisten osallistumiseen vaikuttavat muun muassa kunnassa käytössä olevat vakiintuneet tavat ja käytännöt, rutiinit, jotka voivat vaihdella paljonkin

kunnan eri toimialoilla. Ainakaan vielä 2000-luvun alussa käytänteet saattoivat vaihdella suurestikin kuntien eri toimialoilla eikä kaikilla toimialoilla oltu sisäistetty kuntalaisten osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksista huolehtimista koettu osaksi normaalia toimintaa. (Pikkala 2006 10.)

Osallistuminen jaettiin kolmeen osaan 1990-luvun lopussa. Ensinnäkin varsinaista osallistumista toteutetaan sekä edustuksellisella että suoralla osallistumisella. Toiseksi, voidakseen osallistua kuntalaiset tarvitsevat tietoa kunnan toiminnasta. Lainsäädäntö edellyttää kunnalta tiedottamista (Kuntalaki 410/2015) sekä julkisuusperiaatteen noudattamista (Julkisuuslaki). Kolmas osallistumisen osa-alue on tehtyjen päätösten ja päättäjien toiminnan valvonta muun muassa valitus- ja oikaisuvaatimus käytäntöjen avulla. (Niiranen 1997 144, 145.)

Vaikuttavalla osallistumisella ymmärretään monen tasoista toimintaa. Viranhaltijat voivat kutsua vaikuttamiseksi sitä, että tulee kuulluksi korostaen, että sen ei kuitenkaan tarvitse merkitä sitä, että pystyy muuttamaan aiottuja tai tehtyjä päätöksiä. Niiranen (1997 145) kuitenkin toteaa, että vaikuttaminen on kuntalaisten joukkovoimaa, kansalaispätevyyttä. Ja kansalaispätevyys (myös toimintakykyisyys tai -vahvuus, empowerment) tarkoittaa Niirasen mukaan nimenomaan sitä, että kuntalaiset tai kuntalaisryhmät pystyvät muuttamaan kuntapäätäjien (poliitikot ja viranhaltijat) suunnitelmia sekä heidän tekemiään päätöksiä.

Kosken 1995 määritelmän pohjalta kuntalaiselle voidaan nimetä viisi toiminnan osallistumisen roolia: 1) päätöksentekoon osallistuja, 2) mielipiteen ilmaisija, 3) tiedon saaja ja antaja, 4) kansalaistoimija sekä 5) kunnallisen palvelun asiakas.

## 2.7 Kuntalaisen osallisuuteen liittyviä oikeuksia

Tämän luvun alussa käytiin lyhyesti läpi Marshallin kansalaisuuden kolmijako. Ensimmäiseen, yleiseen kansalaisuuteen, liittyvät perus- ja ihmisoikeudet ja sitä myötä oikeus osallistua näkyvät myös Suomen laeissa. Esimerkiksi perustuslain (731/1999 § 1) perusteella voidaan todeta, että Suomen valtion perusarvoihin kuuluvat ihmisarvon loukkaamattomuus ja yksilön vapauksien ja oikeuksien turvaaminen. Kansanvalta puolestaan takaa yksilölle oikeuden osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen (Suomen perustuslaki 731/1999 § 2). Paikallistasolla kunta käyttää julkista valtaa asukkaiden itsehallinnollisena yksikkönä, ja sen tehtävänä on huolehtia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta (Suomen perustuslaki 731/1999 § 22, 121).

Kuntalaisten perusoikeuksia, jotka vaikuttavat osallistumiseen kunnassa, ovat esimerkiksi yhdenvertaisuus; oikeus liikkua maassa ja valita asuinpaikansa (Suomen kansalaisilla ja laillisesti maassa oleskelevilla ulkomaalaisilla); sananvapaus; kokoontumis- ja yhdistymisvapaus (kokoukset ja mielenosoitukset – järjestäminen ja osallistuminen, yhdistystoiminta, etujen valvontaan liittyvä toiminta mm. ammattiyhdistykset); äänestysoikeus kuntavaaleissa ja kunnallisissa kansanäänestyksissä (18-vuotiaat Suomen kansalaiset ja maassa vakina-



sesti asuvat ulkomaalaiset); oikeus muutenkin osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään koskevaan päätöksentekoon; oikeus saada tietoa viranomaisten asiakirjoista (asiakirjojen julkisuus); oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin; (Suomen perustuslaki 731/1999 § 6, 9, 12–14; 17). Marshallin (1950) mukaan sosiaaliset oikeudet vaikuttavat välillisesti ihmisten osallistumiseen, sillä niiden avulla saadaan voimavaroja ja taitoja, jotka puolestaan edesauttavat osallistumista ja pyrkimyksiä vaikuttaa. Tällaisia sosiaalisia oikeuksia perustuslaissa (731/1999 § 16, 18, 19) ovat esimerkiksi sivistykselliset oikeudet, joilla tarkoitetaan mahdollisuuksia oppia ja opiskella perusasioita maksutta, mutta myös jatkaa opiskelua peruskoulun jälkeen; oikeus työhön ja elinkeinonvapaus sekä oikeus sosiaaliturvaan (välttämätön toimeentulo ja huolenpito; sosiaali- ja terveystalvet; asunto ja asuminen).

Marshall puhui myös poliittisista oikeuksista ja poliittisesta kansalaisuudesta. Kapeimmillaan sen voidaan ajatella merkitsevän äänestämistä ja ehdolle asettumista vaaleissa. Keränen (201) kuitenkin muistuttaa, että edustuksellisesa demokratiassa on muutakin poliittista vaikuttamista, mikä on mahdollista perus- ja ihmisoikeuksien perusteella, kuten esimerkiksi lehtiin kirjoittaminen sekä pyrkimys eri tavoin vaikuttaa vaaleilla valittuihin edustajiin.

Kansalaisten aseman, oikeuksien ja vaikutusmahdollisuuksien parantaminen on ollut esillä ainakin 1990-luvulta lähtien. Tuolloin alettiin myös kehittää – Ryyänen (2000) mukaan myös onnistuneesti – kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia kuntien omilla osallisuushankkeilla [sisäasiainministeriön aloitteesta]. Kansalaisten osallistumiseen ja vaikuttamiseen, mutta ennen kaikkea julkisen toiminnan legitimitettiin, hyväksyttävyyteen, keskeisesti liittyviä ”arkkitehtuuriperiaatteita” ovat subsidiariteetti, kansanvaltaisuus, ihmisoikeudet, oikeusvaltioperiaate ja federalismi eli vallan hajautus. Kansalaisten tehtäväksi nähtiin julkisen vallan kansanvaltaisuuden säilymisestä huolehtiminen. ”Vahvaa” kansalaista tarvitaan nimenomaan paikallistasolla, kunnassa, siksi, että niin kansallinen kuin EU:n ylikansallinenkin säännöstö konkretisoi-tuu kansalaisten, kuntalaisten, elämässä nimenomaan kunnassa, elämän arjessa. (Ryyänen 2000 7–8; Valtioneuvosto 1997.)

Keränen (2014) toteaa, että 1900-luvun lopulta globalisaation vaikutusten myötä kuntalaisten paikalliset vaikutusmahdollisuudet ovat kaventuneet. Toisaalta Suomi on saanut eurooppalaisia vaikutteita kautta aikojen (esim. Ryyänen 2015 18). Esimerkiksi itsenäisyyden alkuaikoina otettiin mallia Euroopassa tuolloin vallinneesta sosiaalidemokraattisesta liikkeestä (Soikkanen 1966). Myöhemmin lisää uudistuksia – tai ainakin odotuksia uudistumisesta – kunta- ja aluehallintoon on tullut Suomelle myös Euroopan Unioniin liittymisen myötä esimerkiksi kunta- ja aluekongressin ja Euroopan unionin alueiden komitean tai epävirallisten toimijoiden kautta (Ryyänen 2015 18). Keränen (2015) viittaa muun muassa Euroopan unioniin puhuessaan verkottuneista ja ylikansallisista kuntalaisten valtaa ja vaikutusmahdollisuuksia kaventavina rakenteina. Toisaalta alueiden edunvalvonnasta vastaava Assembly of European Regions (AER), on pyrkinyt juurruttamaan yhtä hallinnon uudistusta, subsidiariteettipe-

riaatteen käyttöönottoa, jonka tavoitteena on nimenomaan tuoda valtaa alemmas aina kuntalaisille asti.

Kuntaa käsittelevässä luvussa puhuttiin dualistisesta periaatteesta, siitä miten valta jakaantuu kunnassa päätös- ja toimeenpanovaltaan. Marshallin kansalaisuusajatuksissa kansalaista ei monestikaan nähdä valtaa käyttävänä subjektina, vaan ennemminkin kansalaisuuden oikeuksista nauttimaan pääsevänä objektina. Subsidiariteettiperiaate liittyy vallan jakoon kaikilla tasoilla ylikansallisesta, kansalliseen, alueelliseen ja paikalliseen ja se perustuu demokraatiaperiaatteeseen liittyvään vaatimukseen siitä, että kaikilla näillä tasoilla päätösvallan on oltava mahdollisimman lähellä kansalaisia. (Ryynänen 2015 18–19.) Subsidiariteettiperiaate on keskeinen osa myös Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjassa (2016), jonka mukaan asiat, jotka voidaan päättää paikallisesti, on päätettävä kuntatasolla. Paikallinen itsehallinto siis tarkoittaa nimenomaan kunnallista itsehallintoa (Ryynänen 2015 51). Subsidiariteettiperiaate on alkanut tulla tutuksi suomalaisille vasta 1990-luvun alussa, eikä silloinkaan yksiselitteisesti sillä sitä on ollut vaikea suomentaa (Ryynänen 2015 44). Tosin Euroopan unioni ja Euroopan neuvoston paikallisen hallinnon peruskirjakin ymmärtävät periaatteen hyvin eri tavoin: unionissa ”periaate lähtee ylhäältä alaspäin”, neuvosto paikallisen ja alueellisen itsehallinnon tasolta, puhuen jopa kansalaisläheisyydestä, mikä tarkoittaa sitä, että kansalaisten tavoitteet ja elinolosuhteet huomioidaan asianmukaisesti. Tämä ei kuitenkaan välttämättä tarkoita kansalaisten suorien vaikutusmahdollisuuksien lisäämistä (Ryynänen 2015 44–45). Paikallisen itsehallinnon peruskirjan periaatteita on otettu huomioon vuoden 1995 kuntalain uudistuksessa.

### **3 KUNTA DEMOKRAATTISESTI HALLITTUNA POLIITTIS-HALLINNOLLISENA PAIKALLISORGANISAATIONA**

Eurooppalaisessa tyypittelyssä käytetään yleisesti neljää kuntamallia: 1) riippumattomat kunnat, 2) itsehallitut kunnat, 3) valtiollisesti valvotut kunnat ja 4) hallintoyksikköinä toimivat kunnat. Ensimmäisessä skandinaavisessa mallissa riippumattomat kunnat ovat muodollisesti valtion yksiköitä, mutta perustuslaki takaa kunnallisen itsehallinnon, jolloin ne ovat kuitenkin pitkälti riippumattomia valtion lainsäädännöstä ja toimeenpanosta. Toisessa saksalais-sveitsiläisessä kuntamallissa itsehallittujen kuntien käytäntö perustuu 1300-luvulla kaupungeille annettuun sääntelyautonomiaan, jolloin valtion lainsäädännöllä ei voida puuttua kunnallisella lainsäädännöllä varjeltuun itsehallinnon ”ydinalueeseen”. Kolmannen, ranskalaisen kuntamallin taustalla taas on suuri vallankumous. Mallissa kunta on integroitu hierarkkiseen valtiorakenteseen, jolloin kunnan julkiset tehtävät ovat periaatteessa osa valtionhallintoa. Valtio on puolestaan myöntänyt kunnille autonomisia oikeuksia, itsehallinnollisesti hoidettavia politiikan osia, omassa vaikutuspiirissään. Eniten manner-Euroopan ja Skandinavian kuntatyypeistä eroaa neljäs, brittiläinen kuntamalli, jossa kunta on parlamentin hallinnon alaisuudessa toimiva hallintoyksikkö (local self-government). Ajan myötä syntyneiden käytäntöjen myötä myös hallintoyksikköinä toimivat brittiläiset kunnat ovat kuitenkin saaneet joitain ”vapausalueita”. (Ryynänen 2015 142–143.) Ryynänen (emt. 143) huomauttaakin, että on erityisen tärkeää muistaa brittiläisen ja muiden eurooppalaisten kuntamallien perustavanlaatuisen ero pohdittaessa brittihallinnon suositusten käyttöä muissa Euroopan maissa.

### 3.1 Kunta - itsehallinnollisena ja yhteiskunnallisena toimijana

Niiranen (1997 139, 140), yksi varhaisista suomalaisista kuntalaisten osallistumisen tutkijoista, kuvasi kuntaa kolmesta eri perspektiivistä. Ensimmäiseksi kunta itsehallinnollisena yksikkönä valtioon (kuntaulottuvuus); toiseksi kunta asukkaidensa itsehallinnollisena yhteisönä (kuntalaisulottuvuus) ja kolmanneksi kunta yhteiskunnallisena ilmiönä, joka rakentuu ihmisten sosiaalisessa vuorovaikutuksessa. Hyyryläinen ja Tuisku (2016 18, 19) kuvaavat kuntaa sosiaalisten/yhteiskunnallisten ulottuvuuksien kehällä, joita on myös kolme. Heidän hahmotelmassaan sisimmällä kehällä on kunta yhteiskunnallisena instituutiona, keskimmaisella kunta julkishallinnollisena organisaationa ja uloimmalla kehällä kunta nähdään kulttuurisena konstruktiona, identiteettiyhteisönä. Seuraavaksi vertaan näitä kahta tarkastelutapaa keskenään. Niirasan sekä Hyyryläisen ja Tuiskun kolmijako on esitetty rinnatusten kuviossa 1.



Kuvio 1. Kuvio havainnollistaa Niirasan (1999, 139, 140) ja Hyyryläinen & Tuiskun (2016, 18, 19) kolmijaot kunnan tasoista/ulottuvuuksista. Kehien ylä laidassa Niirasan jaottelu ja alalaidassa Hyyryläisen ja Tuiskun jaottelu.

Kuvion sisimmällä kehällä Hyyryläisen ja Tuiskun kunta instituutiona vaikuttaa merkittävään jorkeenkin samaa kuin Niiraseen kuvaus kunnasta itsehallinnollisena yksikkönä suhteessa valtioon. Tätä suhdetta säädellään muun muassa kuntalaissa (410/2015 Luku 3). Hyyryläinen ja Tuisku (2016 18, 19) puolestaan toteavat, että yhteiskunnallisena instituutiona kunnalla on oikeudellinen asema ja se toimii julkisena vallankäyttäjänä sekä Suomen valtio- että poliittisessä järjestelmässä. Kunnalla on julkisia tehtäviä, vastuita ja velvollisuuksia. Itsehallinnollisena instituutiona kunnalle kuuluu myös valtaoikeuksia sekä toimivaltuuksia. Myös kunnan organisatoriset puitteet ja ylipäättään yhteiskunnallinen legitimitetti määritellään tällä tasolla. Samalla kun määritellään kunnan alue ja jäsenyys luodaan myös perusteet kuntalaisuudelle. Kuntalain (410/2015 § 3) mukaan kunnan jäseniä ovat kunnan asukkaat sekä yhteisöt ja säätiöt, joiden kotipaikka kunta on sekä kiinteän omaisuuden hallitsijat ja omistajat. Tässä työssä kunnan jäsenistä kuntalaisina käsitellään vain ihmisiä, lakitermiä käyttäen luonnollisia henkilöitä. Kuntalaisiksi voidaan joka tapauksessa Hyyryläisen ja Tuiskun maininnan sekä kuntalain määrittelyn perusteella nimittää myös muita henkilöitä kuin asukkaita.

Keskimmaisella tasolla Niiraseen (1997 139, 143) näkökulma on kuntalaisissa, jotka muodostavat itsehallinnollisen yhteisön (ks. myös Koski 1970 179). Tässä yhteisössä toimimisessa tärkeää on kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet sekä kunnallisdemokratiassa että palveluiden suunnittelussa. Vastuun näiden toteutumisesta kantaa kunnan valtuusto (Kuntalaki 410/2015 § 22), mutta koko organisaatolta edellytetään kykyä muun muassa kuulla kuntalaisia ja tehdä kuntalaisten mielestä oikeutettuja päätöksiä (Niiraseen 1997 139). Vaikka Niiraseen näkökulma on sanoitettu kuntalaisesta käsin, niin kuntalaisten mahdollisuus toimia itsehallinnollisena yhteisönä on ainakin suorien vaikuttamis- ja osallistumismenetelmien suhteen pitkälti kuntaorganisaation poliittisten ja hallinnollisten toimijoiden käsissä. Hyyryläinen ja Tuisku (2016 18, 19) katsovat keskimmaisella tasolla kuntaa puhtaasti organisaatiosta käsin. Äänioikeutetut kuntalaiset puolestaan pääsevät edustuksellisessa kunnallisdemokratiassa päättämään siitä, ketkä luovat heidän kotikunnassaan laissa kuvatut vaikuttamis- ja osallistumiskeinot valitessaan kuntavaaleissa ehdolle asetuneista kuntalaisista kunnanvaltuutetut (Kuntalaki 410/2015 § 15; Kotikuntalaki 201/1994; Vaalilaki 714/1998 § 1-3). Valtuusto puolestaan valitsee jäsenet muihin poliittisiin luottamuselimiin sekä johtavan viranhaltijan (Kuntalaki 410/2015 § 14, luku 6, § 41. Poliittinen ja siviiliorganisaatio muodostavat yhdessä Hyyryläisen ja Tuiskun kuvaileman kunnallisen hallinto-organisaation, jota Pekola-Sjöblom ym. (2006 51) puolestaan nimittävät poliittis-hallinnolliseksi järjestelmäksi. Kuntalain (410/2015 § 1) mukaan, kunnan tehtävänä on tuottaa kuntalaisille, kunnan asukkaille, hyvinvointia, edellytykset itsehallinnolle sekä osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Hallinto-organisaation lisäksi, kunta on palveluorganisaatio, joka itsenäisen Suomen alusta lähtien – ja jopa sitä ennen – on tuottanut esimerkiksi koulutus-, sosiaali- ja terveystalvuuksia (Soikkanen 1966 92-114, 493; Hyyryläinen & Tuisku 2016 18-19). Palveluorganisaationa kunta ei kuitenkaan nykyään enää pelkästään tuota itse palveluita

kuntalaisille, vaan myös tilaa palveluita esimerkiksi yrityksiltä tai kolmannen sektorin toimijoilta (esim. Keränen 2014 45). Lisäksi monet kunnan tuottavat palveluita yhdessä muiden kuntien kanssa, usein kuntayhtymissä. Kunnat ovat myös perustaneet omia liikelaitoksia tai yhtiöittäneet palveluitaan yrityksiin, joissa kunta ei ole välttämättä ainoana omistajana.

Hyyryläisen ja Tuiskun (2016 18–19) uloin taso sopii jälleen keskimmäistä tasoa paremmin yhteen Niirasen uloimman tason kanssa, jossa Niiranen (1997 139) kuvaa kuntaa yhteiskunnalliseksi ilmiöksi, joka rakentuu ihmisten sosiaalisessa vuorovaikutuksessa. Hyyryläinen ja Tuisku toteavat, että tähän sosiaaliseen ja kulttuuriseen kokonaisuuteen kuuluvat myös kunnan oma paikallinen historia sekä perinteet, jotka ovat jättäneet jälkensä kunnan toimintakulttuuriin. Tällä tasolla kunta konstruoi ja kehystää erilaisia toimijuuksia ja identiteettejä, mukaan lukien eri asujaimistot, ammattiryhmät, mutta myös järjestöt ja yritykset sekä ”liikkuvat osa-aikaiset kuntalaiset”, jotka voivat esimerkiksi viettää vapaa-aikaansa kunnassa.

Kuntaa voidaan siis tarkastella eri tasoilla, instituutiona, organisaationa tai sosiaalisena yhteisönä. Edellä on todettu, että kunta on poliittis-hallinnollinen ja palveluja tuottava organisaatio, jossa poliittinen toimielin, kunnanvaltuusto, on vastuussa kuntalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksista ja menetelmistä (Kuntalaki 410/2015 § 22). Tässä työssä kuntaa tarkastellaan pääasiassa kuitenkin julkishallinnollisena, ei niinkään poliittisena, organisaationa, jonka tehtävänä on taata kunnan asukkaille sekä palveluiden käyttäjille ja asiakkaille vaikuttavia osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia erilaisissa rooleissa. Tämä siksi, että kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien käytännön toteutus on tällä hetkellä pääasiassa toimeenpanovaltaa käyttävän hallinto-organisaation tehtävä (Keränen 2014 51–55), vaikka vastuun kantaaakin kunnanvaltuusto.

Kunnan toiminta on kuitenkin muutoksen alla kunnan toimintaympäristössä ja olosuhteissa muuttuessa. Muutosta on Ryytäsen (2015 141) mukaan tapahtunut erityisesti 2010-luvulla, kun säästötoimet supistivat kuntien laajaa paikallisista tarpeista nousevaa yleistoimialaa, jota oli korostettu 1980-luvun lopulta lähtien. Samalla on kaventunut myös kunnan poliittis-kansanvaltainen rooli yhteisönä, joka vastaa paikallisista oloista ”suhteellisen itsenäisenä” valtion nähden. Pitkään valmisteilla ollut sosiaali- ja terveysalan siirtyminen pois kunnan päätösvallasta näyttää toteutuvan puolestaan nyt 2020-luvun alussa. Tämä muuttaa kunnan roolia edelleen tuoden muutoksia myös itse kuntaorganisaatioon, kun osa toiminnoista ja samalla toimintoja suorittavista ihmisistä siirtyy uudelle hallinnon tasolle. Toisaalta organisaatio- ja tehtävämuutoksia syntyy toiseen suuntaan, kun työllisyyspalvelut siirtyvät valtiolta kunnille samoihin aikoihin (Valtioneuvoston päätös VM/2021/69 2021 6; Lampinen 2021).. Edellä mainittujen myötä muuttuu myös se, miten ja ketä kunta pyrkii osallistamaan.

## 3.2 Kunta hallinnollisena toimijana

Keränen (2014 37–38) toteaa, että yhä enemmän jalansijaa saanut hallinta-ajattelu (governance) voi kyseenalaistaa edustuksellisen demokratian toimintamallin, sillä tuodessaan esiin uusia osallistumisen mahdollisuuksia ja väläyttäessään jopa suoran demokratian paluuta se luo uuden käsityksen siitä, mitä rooleja, valtuuksia ja vastuuta eri toimijoilla on. Hallinta-ajattelussa politiikan ja hallinnon sekä päätöksenteon ja toimeenpanon kaksijakoisuus, dualismiperiaate, (ks. esim. Sutela, Ryytänen, Harjua & Prättälä) kyseenalaistetaan. Päätöksiä eivät teekään pelkästään poliitikot – tai ylimmät viranhaltijat – ja toimeenpanosakin on mukana muita kuin viranhaltijoita, erityisesti tilaa molemmilla osaluilla tehdään kansalaisille, mutta myös yrityksille ja järjestöille. Tutkijat ovat kuitenkin erimielisiä siitä, onko kyseessä uuden suoran demokratian sovellukset, joilla täydennetään edustuksellista demokratiaa, vai ollaanko jopa korvaamassa edustuksellinen demokratia uusilla käytännöillä. Toisaalta uusien osallistumismahdollisuuksien esiin marssissa voi myös olla kyse hallinnon legitimoinnista. Eikä sekään ole aivan selvää, onko oikeasti kyse hallinnosta vai politiikasta, jos niiden ajatellaan olevan erillisiä toimintoja ja hallinnon olevan täysin irrallaan politiikasta. (Keränen 2014 37–38.)

Joka tapauksessa hallinnosta hallintaan siirtymistä perustellaan edustuksellisen demokratian kriisillä. Kun todetaan, että edustuksellinen(kaan) demokratia ei (enää) toimi, etsitään uutta toimivaa demokratiamallia. – Tai itse asiassa aletaan tavoitella vanhaa, suoraa demokratiaa, josta luovuttiin aikanaan muun muassa siksi, että suora demokratia ei toimi suurien ihmisjoukkojen kesken jo pelkästään tilanpuutteen vuoksi (Keränen 2014 43; Koski 1970 26). Toki esimerkiksi Sveitsin ja Saksan suoran demokratian käytännöt osoittavat, että myös suorassa demokratiassa asiat voidaan hoitaa äänestämällä, myös sitovassa kunnallisessa kansanäänestyksessä (Sutela 2000; Büchi 2008 194–197) eikä pelkästään fyysisillä kokoontumisilla. Suorat kansalaisosallistumisen muodot eivät kuitenkaan välttämättä tarkoita suoraa demokratiaa. Erilaiset demokratiamallit tarjoavat kansalaisille erilaisia osallistumismahdollisuuksia ja rooleja. Yksi näistä on deliberatiivinen demokratia, jota valotetaan lisää demokratiateorioita käsittelevässä luvussa.

Keränen (2014 45) mukaan uuden hallinta-ajattelun myötä hallinto kyllä lähestyy kansalaista, mutta kansalaisen rooli on palveluiden kuluttaja tai palveluiden arvioija. Varsinaisesti demokratia ei lisäännä, vaan katse kiinnittyy syötteeseen sijaan tuotokseen, ”demokratiaa kansalle” (”for the people”) – ei demokratiaa kansan toimesta (”by the people”). Tärkeintä on hallinnon suoritus, että palvelut tuotetaan julkisen vallan kontrollissa ja sen suomin mahdollisuuksin, vaikkei välttämättä sen omasta toimesta.

Hallinta-ajattelussa päätökset tehdään hallinnon, markkinoiden (varsinaisten palveluiden tuottajien) ja kansalaisyhteiskunnan vuorovaikutuksen perusteella. Kansalaisyhteiskuntaa/kansalaisia edustaa kuitenkin sidosryhmänä ”ne, joita asia koskee” ilman, että sitä määriteltäisiin mitenkään tarkemmin, joten se,

mitä palveluiden käyttäjät tuovat esiin vuorovaikutustilanteessa ei välttämättä luo tasapuolista kuvaa kaikkien palveluiden käyttäjien tarpeista. Lisäksi palveluiden tuottamista ei enää säädellä laeilla (normiohjaus), vaan neuvotteluin, jolloin sopimus ja ohjaus tapahtuu tulosten arvioinnin perusteella. Julkinen hallinto toimii toteuttaen näin tulosjohtamisen, verkostohallinnan ja vastuurakenteiden hajaantumisen periaatteita. (Keränen 2014 45.) Poliitiikka ikään kuin ulkoistetaan toiminnasta. Kansalaiset osallistetaan hallinnon ehdoilla, ilman vaihtoehtoja. (Keränen 2014 46.)

### 3.3 Kunta demokraattisena toimijana

Demokratia ja kansanvalta liittyvät poliittiseen osallistumiseen (Niiranen 1997 140). Kunnan demokraattinen toiminta tapahtuu kunnan itsehallinnollisessa ulottuvuudessa (Kuvio 1), (myös Koski 1970 179). Koski (1970 79) toteaa, että demokratia, jossa osallistuminen jää vain äänestämiseen on näennäisdemokratiaa. Toisaalta hän kutsuu näennäisdemokratiaksi myös sitä, kun kuntalaiset eivät käytä heille tarjolla olevia osallistumismahdollisuuksia. Keräsen (2014 48) mukaan uusilla suorilla osallistumisen muodoilla voidaan lisätä deliberaatiota (keskustelevaa demokratiaa (Kotimaisten kielten keskus 2015 2)), keskustelua ja arviointia sekä aktivoida kansalaisyhteiskuntaa. Toisaalta konsensuksen tavoittelu erilaisissa keskustelemaan demokratian tilanteissa voi myös kapeuttaa keskustelua, jolloin koko mielipiteiden kirjo ja vastaväitteet eivät pääsekään esille, jos erilaisia mielipiteitä torjutaan. (Keränen 2014 48; Polletta 2016). Lisäksi osallistujat valikoituvat jo pelkästään siksi, että kaikki eivät pääse esimerkiksi olosuhteidensa vuoksi osallistumaan. Seuraavassa esitetään Keräsen (2014 48, 49) esille nostamia syitä sille, miksi keskusteleva demokratia ei välttämättä toimi. Osallistujajoukkoja voidaan vakiintuneiden käytäntöjen sijaan rajata uusien tavoin esimerkiksi kutsumalla osallistujia vain tietyistä asiakohteisista osallistujaryhmistä. Osallistujien joukossa voi myös muodostua kumppanuuksia, jolloin esimerkiksi saatetaan sulkea vähäosaiset keskustelun ulkopuolelle. Toisaalta homogeeniset ryhmät saattavat rajata marginaaliryhmien edustajat pois, koska he eivät koe osallistumista turvalliseksi. Jonkun tulee valvoa sosiaalisen oikeudenmukaisuuden toteutumista, jotta ääneen pääsevät muutkin kuin kovaäänisimmät tai ennestään vahvojen intressien esiintuojat. Lisäksi osallistuminen perinteisessä paikallisyhteisössä sisältää sekin riskinsä, koska ilmapiiri voi olla sulkeutunut, kapea-alainen ja nurkkakuntainen, jopa omaa etua tavoitteleva. Olemassa olevassa yhteisössä voi myös vallita tiukka sosiaalinen kontrolli. Isoihin globaaleihin asiakokonaisuuksiin ei edes välttämättä voida vaikuttaa paikallisesti.

Niiranen (1997 140–142) pelkistää klassiset demokrateoriat kolmeen (eliitti-, osallistumis- sekä pluralistiset teoriat) sen perusteella, millaisia merkityksiä niissä annetaan osallistumiselle. Eliittiteorioiden mukaan edustuksellisessa demokratiassa kuntalaiset voivat äänestää vaaleissa valtaan ne harvat, jotka sitä osaavat ja haluavat käyttää. Kuntalaisten omalle osallistumiselle ei ole



tilaa. Osallistumisteorioiden mukaan kunnallisessa päätöksenteossa on mahdollista saavuttaa ratkaisuja, jotka olisivat hyviä kaikille. Koska objektiivista totuutta ei ole, niin asioita pyritään hahmottamaan monesta eri näkökulmasta jo ennen kuin ratkaisuja tehdään. Siksi tavoitteena on kuntalaisten laaja ja suora osallistuminen. Osallistuminen nähdään myös oppimisprosessina, jossa kuntalaisten sosiaaliset ja poliittiset taidot sekä persoonallisuus voivat kehittyä. Samalla kuntalaisten vastuunotto asioista kasvaa samoin kuin sitoutuminen tehtyihin ratkaisuihinkin. Suora ja edustuksellinen demokratia toimivat siinä rinnakkain (Niiranen 1997 141).

Uudet osallistumismuodot eivät kuitenkaan välttämättä poista eliittien vaikutusta, vaan voivat päinvastoin vahvistaa niitä esimerkiksi siksi, että uusia osallistumismuotoja kehittävät usein nimenomaan eliitit, esimerkiksi kunnan hallinnon toimijat (Keränen 2014 48). Toisaalta tämä voi selittyä sillä, että kuntalaki (410/2015) määrää kunnanvaltuuston huolehtimaan kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista ja dualistisen vallanjaon periaatteen mukaisesti kunnan hallinto-organisaatio toteuttaa poliittisen organisaation tekemiä päätöksiä käytännössä. Kehittäjät ja vetäjät kuitenkin myös monesti määrittävät sen, miten ja mihin osallistutaan samoin kuin tavoitteetkin (Keränen 2014 48, 49; Polletta 2016). Tavoitteita voidaan puolestaan kritisoida siitä, että tavoitteena voi olla kansalaisten käyttäytymisen muuttaminen (Keränen 2014 49). Osallistumattomuus voidaan siten nähdä ikään kuin kansalaisten vikana, huonoutena. Kun taas kuntalaisten näkökulmasta osallistuminen voisi olla helpompaa, jos kunta muuttaisi toimintaansa, lisäisi hallinnon avoimuutta ja toisi asioi julki niiden vireillepano- ja valmisteluvaiheessa, jotta kuntalaiset voivat halutessaan ottaa niihin kantaa ja pyrkiä vaikuttamaan jo ennen päätöksentekoprosessin käynnistymistä tai päätösehdotusten valmistumista (Keränen 2014 49). Näinhän myös kuntalaissa ohjeistetaan kunnan viestintää luvussa, joka käsittelee kunnan asukkaiden osallistumisoikeutta (410/2015 § 29). On kuitenkin edelleen harvinaista, että kuntalaisten ilmaistessa halunsa osallistua johonkin käynnissä olevaan prosessiin viranhaltijat ja poliitikot avaisivat heille sama tien osallistumismahdollisuudet. Lisäksi osallistaminen on edelleen usein kokeilu- luonteista. (Keränen 2014 49.) Näin siitä huolimatta, että sitä on Suomessakin harjoitettu ja harjoiteltu jo yli 20 vuotta. Tosin näyttää siltä, että ainakin joissain kunnissa tietyistä osallistumisen muodoista on myös syntymässä 'uutta normaalia': rutiinia ja uusia käytäntöjä. Esimerkkinä mainittakoon Tuusulan osallistuva budjetointi (Tuusula 2021) ja Jyväskylän päättäjien kaupunginosakierrokset (Jyväskylä 2021).

Suomalaisten kuntien toimintaa demokratiassa voisi kuvata lähinnä pluralististen demokratiateorioiden mukaiseksi. Keränen (2014 49) painottaakin, että edustuksellisenkin demokratian aikaan ihmiset ovat osallistuneet monin tavoin muutenkin kuin vain äänestämällä. Näitä muita osallistumisen tapoja ovat esimerkiksi kuntalaisten järjestämät keskustelutilaisuudet, pyrkimykset vaikuttaa päätöksiin median kautta (emt.) joko kirjoittamalla yleisönosastokirjoituksia, antamalla juttuvinkkejä toimituksiin sekä antamalla haastatteluja toimittajille. Lisäksi on käytetty niitä keinoja, joita yhteiskunnalliselle osallistumiselle on

olemassa jo Suomen perustuslain tai perusoikeuksien myötä (emt.). Näin ollen on voitu esimerkiksi järjestää mielenosoituksia.

Edustuksellisen demokratian ongelmia tunnistettiin ensimmäisessä kuntalaistutkimuksessa (Kurikka 2006 5.) Niitä olivat alhaisen äänestysaktiivisuuden lisäksi äänestysaktiivisuuden ”epätasaisuus” eri kuntalaisryhmien kesken. Puolueilla oli myös vaikeuksia saada ehdokkaita ylipäättään kuntavaaleihin tai ehdokkaita saatiin vain tietyistä sosiaaliryhmistä. Lisäksi aiemmin valtuutettuina toimineet eivät halunneet välttämättä asettua uudelleen ehdolle. Vaalien jälkeen lautakuntapaikkoja ja muiden luottamusmiehenpaikkoja saatettiin myös täyttää vastoin vaalitulosta ja äänestäjien oli vaikea tehdä eroa poliittisten puolueiden välille ja saada selkoa todellisista poliittisista vaihtoehdoista.

Nykyhetken ja kenties tulevaisuudenkin ongelma on se, että käytännössä suuri osa ihmisistä ei osallistu (Keränen 2014 50; Koski 1970 180, 184, 185; ks. myös Pekola-Sjöblom ym. 2006). Siten myös uusista osallistumisen muodoista tulee käytännössä loppujen lopuksi edustuksellisia, mitä Keränen (2014 50) kutsuu sidosryhmäedustukseksi. Tällöin edustajat ikään kuin valitsevat itse itsensä edustamaan, joten äänensä kuuluville tuovat todennäköisesti aktiivisimmat kansalaiset, jotka vielä todennäköisesti edustavat jossain määrin eliittiä, kuten edellä osallistamisen kritiikissä todettiin (kts. myös Pekola-Sjöblom ym. 2006). Pelkona onkin, että vähäosaisten ääni kuuluu entistäkin heikommin (Keränen 2014 50). Toisaalta Koski (1970 184, 185) maalasi hyvinkin optimistisen kuvan siitä, miten muun muassa kunnallisten pitkän tähtäimen suunnitelmien tekeminen, kaupungistuminen, sekä yleisen koulutustason nousu ja yhteiskunnallisten aineiden opetus koululaisille ja opiskelijoille johtaa siihen, että sekä kiinnostus että osallistuminen kunnallishallintoon nousee. Viidessäkymmenessä vuodessa näin ei näytä käyneen ainakaan kuntalaisten poliittisen osallistumisen kohdalla.

On myös olemassa suoran demokratian keinoja, joita Suomessa ei ole haluttu edistää. Näitä ovat sitovat kunnalliset kansanäänestykset ja kuntalaisaloitteet, joita muun muassa jo Koski (1970 183) ja myöhemmin Sutela (2000) ovat tuoneet esiin väitöskirjoissaan ennen vuoden 1995 kuntalakiuudistusta.

### 3.4 Kunta lakisäateisenä osallistajana

Kunnan olemassaolo perustuu lakiin. Myös suuri osa kunnan toiminnasta on lakisäateistä, myös kuntalaisten osallistamiseen liittyvä toiminta. Kaikkien lakien taustalla, jotka ohjaavat kuntaa kuntalaisten osallistumisen ja osallisuuden turvaajana on Suomen perustuslaki (731/1999), sillä siihen on kirjattu osallistumisen ja vaikuttamisen lähtökohdat. Yleiset säädökset löytyvät puolestaan kuntalaista (410/2015). Julkisen hallinnon tehtävästä turvata kuntalaisten osallistumismahdollisuuksia säädetään esimerkiksi hallintolaissa (434/2003) ja laissa viranomaisien toiminnan julkisuudesta (621/1999). Myös eri toimintasektoreita (esim. ympäristötoimeja ja koulutusta) koskevissa laeissa on kuntalaisten

osallistumista ja vaikuttamista edistäviä erityissäännöksiä. (Hallintovaliokunnan mietintö 10/2002 3).

Näistä erityislaeista mainittakoon erikseen tässä maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999 §6), jossa määritellään monivaiheinen prosessi kansalaisten kuulemiseen kaavoituskäytäntöön. Sen myötä viranomaiset ovat tottuneet huolehtimaan valmisteluvaiheen avoimesta tiedottamisesta, vuorovaikutteisuudesta sekä kuntalaisten osallistumismahdollisuuksista. Monivaiheiseen kaavoprosessiin liitetystä osallistumis- ja arviointisuunnitelmasta selviää niin osallistuminen, vuorovaikutus kuin vaikutusten arvioinnin järjestelytkin (Pikkala 2007 8.) Laukkarinen (2007 167) sovelsi liseniaatintyössään maankäyttö- ja rakennuslain käytäntöjä ja ohjeistusta kehittäessään moniportaisen osallistavan valmisteluprosessin viestintämallin yleisesti kunnan päätösasioissa käytettäväksi.. Myöhemmin Jyväskylän kaupungin osallisuusohjelmaan (2015 12) kirjattu valmistelu- ja päätöksentekomalli näyttäisi pohjautuvan Laukkarisen malliin. Myös kuntaliitto suosittaa samantapaisen monivaiheisen viestintämallin käyttöä valmistelu- ja päätösviestinnässä kuntaviestinnän oppaassaan. Kuntaviestinnän oppaassa kehoitetaan myös tekemään viestintä- ja osallistumissuunnitelma, jossa hahmotellaan muun muassa osallistumisen aikataulu ja keinot. (Alenius 2016 22, 24.)

Kuntalaissa (410/2015 luku 5) puolestaan ohjataan kuntia edistämään kuntalaisten ja palveluiden käyttäjien osallistumisen ja vaikuttamisen mahdollisuuksia myös vaalien välillä (Pikkala 2007 7). Ensimmäisen kerran kunnille annettiin esimerkkejä siitä, millaisia osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia niiden tulisi tarjota, vuoden 1995 Kuntalaissa (365/1995 § 27). Vuoden 2015 kuntalaissa (410/2015 § 22) esimerkkejä on jonkin verran muutettu (ks. vertailu Taulukko 6). Luettelo ei edelleenkään sido kuntien toimintaa juuri niiden osallistumistapojen toteuttamiseen. Kunnille ei myöskään seuraa sanktioita siitä, jos ne eivät edistä kuntalaisten osallisuutta kyseisin keinoin. (Pikkala 2007 8.)

Myös kunnan viestintä on kytketty kuntalaissa (410/2015 § 29) vahvasti kuntalaisten osallistumiseen. Kunnan on viestinnässään kerrottava kunnan toiminnasta kuntalaisille (asukkaat ja palveluiden käyttäjät, myös järjestöt ja yhteisöt). Laki velvoittaa antamaan ”riittävästi” tietoa kunnan taloudesta ja tarjolla olevista palveluista. Päätöksentekoprosessiin liittyen kunnan tulee kertoa asioista, jotka ovat valmistelussa sekä siitä, millaisia suunnitelmia kunnalla on niitä koskien. Lisäksi kunnan on kerrottava asioiden käsittelystä, niitä koskevista päätöksistä sekä niiden vaikutuksista. Kuntalaisilla on oltava mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa päätösten valmisteluun, joten kunnan velvollisuutena on myös kertoa, miten se on mahdollista toteuttaa. On myös hyvä huomata, että se, että kunta julkistaa kunkin toimielimen kokouksen asialistan tietoverkossa sen valmistuttua (Kuntalaki 410/2015 § 22 momentti 2) ei täytä kunnan velvollisuutta tiedottaa asioiden valmistelusta. Tuossa vaiheessa osallistuminen ja vaikuttaminen on enää mahdollista suoraan yhteydenotoin viranhaltijoihin ja poliittisiin päätöksentekijöihin. Toki kuntalaiset voivat myös edelleen järjestää mielenosoituksia tai kirjoittaa lehtiin mielipidekirjoituksia ja olla muuten yhteydessä mediaan, mutta kyseessä ei ole enää asioiden valmisteluun osallistumisesta

siinä vaiheessa, kun esitys on annettu. Monesti myös viralliset kuulemistilaisuudet on järjestetty vasta siinä vaiheessa, kun päätösesitys – tai mahdollisesti vaihtoehtoiset päätösesitykset – on tehty. Kuntalain (410/2015 § 22) mukaan kunnan tulee viestinnässään huomioida myös erilaisten kuntalaisten tarpeet (esim. ikä, vammaiset, maahanmuuttajat) ja käyttää muutenkin selkeää ja ymmärrettävää kieltä.

## 4 METODI

Pääasiallisena tutkimusmenetelmänä tässä opinnäytetyössä käytetään tulkitsevaa käsiteanalyysiä, jota tarkastellaan tässä luvussa pääasiallisesti. Luvussa kuusi, jossa käsitellään tuloksia sekä analysoidaan ja tulkitaan niitä, on kuitenkin myös pieni yhteenveto omasta vuonna 2007 tekemästani tapaustutkimuksesta, josta on myös lyhyt selonteko tässä metodiluvussa.

### 4.1 Tulkitseva käsitetutkimus

Tulkitsevaa tutkimusmetodia on käytetty jo 1980-luvulta lähtien, jolloin se on saanut legitiimin aseman lähinnä empiirisissä tutkimuksissa (Lämsä & Takala 2015 1). Myöhemmin se on todettu käyttökelpoiseksi keinoksi ”tieteellisen tiedon tarkoituksenmukaiseen ja järjestelmälliseen tavoitteluun” (emt. 5) ihmistieteissä yleensä sekä spesifimmin organisaatio- ja johtamistutkimuksessa (Lämsä & Takala 2015 1, 2). Tulkitsevassa käsitetutkimuksessa tieteellä tarkoitetaan tiedeyhteisössä tapahtuvaa älyllistä, sosiaalista, julkista ja kirjallista toimintaa. Tieteellisellä tutkimuksella pyritään laajentamaan ymmärrystä tutkittavasta ilmiöstä esittäen samalla perusteltuja käsityksiä ajankohtaisessa tieteellisen keskustelun kontekstissa. (emt. 5.)

Tulkitseva käsitetutkimus kuuluu perinteisen käsiteanalyysin tavoin käsitetutkimuksen paradigmaan (ks. Tamminen 1993 in emt. 2). Käsitetutkimus voi olla joko itsenäinen tutkimus tai osa empiiristä tutkimusta (emt. 2). Tulkitseva käsitetutkimus poikkeaa tulkitsevasta tutkimuksesta siinä, että tutkija ei kerää itse empiiristä aineistoa esimerkiksi haastatteluin tai havainnoimalla, vaan perustaa tutkimuksensa luonnollisiin kirjallisiin aineistoihin, toisten kirjoittajien teksteihin (esimerkiksi tutkimukset tai ammattikirjallisuus tai -lehdet), ja niissä esiintyviin käsitteisiin ja käsitelmäärittelyihin (emt. 6, 8–10). Koska tutkimusaineistoa ei kerätä kentältä, voidaan tulkitsevaa käsitetutkimusta kuvata myös ”kirjoituspöytä tutkimukseksi” (9, 10). Tulkitsevaa käsitetutkimusta tekevä tutkija ei myöskään ole yhteydessä tutkittavan kirjallisen aineiston kirjoitta-

jiin ja siksi aineistoa voidaan kutsua ”mykkäksi” (emt. 7, 9, 10). Perustavana erona analyytiseen käsitetutkimukseen on myös käsitteen tematisointi tutkijan valitsemasta teoreettisesta näkökulmasta käsin (Lämsä & Takala 2015 1, 6, 9.) Tematisoinnin tarkoituksena on saada ”mykkä” aineisto ”puhumaan” ja löytää ne merkitykset, jotka liittyvät valittuun teoreettiseen näkökulmaan, kun aineistolle esitetään tutkimuskysymykset (emt. 1, 9). Käsitteiden merkitysten tulkinnaassa huomioidaan teoreettisen näkökulman lisäksi niiden käyttö- ja tilanneyhteys, kontekstisidonnaisuus, myös tämä erottaa tutkivan käsitetutkimuksen perinteisestä, analyytisestä käsitetutkimuksesta (emt. 1, 6).

Tulkitseva käsitetutkimus kuuluu Lämsän & Takalan (2015 6) määritelmän mukaan organisaatio- ja johtamistutkimuksen tulkitsevaan paradigmaan ja sen tavoitteena on tulkita kirjallisesta aineistosta löytyvät käsitteitä ja niiden määritelmiä. Tulkintaa tehdessään tutkija pitää mielessään sekä käsitteiden että niiden määritelmien tilanne- ja käyttöyhteyden, kontekstin. Hän myös valitsee teoreettisen näkökulman, mikä vaikuttaa käsitteen tematisointiin ja tulkintaan. (emt. 6.) Tulkitseva käsitetutkimus etenee hermeneuttisena, päättymättömänä kehämäisenä/spiraalimaisena prosessina, jossa palataan välillä aiempaan samalla kun pyritään myös hahmottamaan asioita eri tavoin kuin aikaisemmin kuitenkin pitäytyen siinä teoreettisessa näkökulmassa, joka on valittu kehystämään tutkimusta (emt. 1, 3, 6).

Käsitteet ja niihin liitetyt merkityksenannot ovat tulkitsevan käsitetutkimuksen mukaan jatkuvasti muokkautuvia, dynaamisia prosesseja, jolloin käsitteille on ominaista monimerkityksellisyys, muuttuvuus sekä sosiaalinen ja kulttuurinen konstruointi. (emt. 6.) Tutkimuksen avulla pyritään tekemään näkyväksi nämä käsitteiden monimuotoisuus. Samalla on kuitenkin todettava, että koska käsitteiden merkitykset muuttuvat, ei tulkinnalle tule loppua (emt. 7). Toisaalta prosessin myötä myös tutkijan kyky tehdä tulkintaa muuttuu. Tutkimuksen luotettavuus puolestaan riippuu pitkälti tutkijan kyvystä tehdä näitä tulkintoja. (emt. 7.)

Tulkitsevalla käsitetutkimuksella pyritään a) ”kuvaamaan ja tulkitsemaan käsitteiden merkitysten kokonaisuutta”, tai b) ”etsimään ja paljastamaan käsitteeseen ja määritelmiin sisältyviä ideologioita ja vallankäyttöön liittyviä merkityksiä” (emt. 6). Tulkitsevassa käsitetutkimuksessa pyritään tulkitsemaan ja ymmärtämään kirjallisissa lähteissä esiintyviä ”käsitettä tai idearakennelmaa esimerkiksi käsitteen muuttumista tai kehittymistä - - ajallisessa tai paikallisessa yhteydessä” (emt. 8). Aineistosta nousevien vihjeiden ja johtolankojen perusteella tutkija pyrkii näkemään sanojen ja havaintojen ”taakse” (Palonen 1987 82, 83 teoksessa Lämsä & Takala 2015 11, 14) ja pohtii käsitteiden määrittelyyn mahdollisesti sisältyviä erilaisia merkityksenantoja (emt. 11). Tutkija pyrkii siis ”laajentamaan” ymmärrystä, joka liittyy tutkittavaan käsitteeseen samalla, kun käyttää valitsemaansa teoreettista näkökulmaa tulkitessaan sille annettuja merkityksiä ja mahdollisesti käsitteeseen tai sen määrittelyyn liitettyjä taustaolettamuksia ja niitä rajoituksia, joita niihin saattaa liittyä (emt. 11). Toisin sanoen ”[a]sioita ei oteta sellaisina kuin ne ’ovat’, vaan niille luodaan merkitystulkinta” valitussa viitekehityksessä (Lämsä & Takala 2015 14).

Käsitteiden kontekstuaalisuuden, käyttö- ja tilanneyhteyden, ymmärtäminen saattaa myös edellyttää tutkittavana olevan tekstin kirjoittajan taustaan, kuten muuhun tuotantoon tai elämänkulkuun, liittyviin olosuhteisiin tutustumista (emt. 11). Näin varsinaisen tutkimusaineiston tekstin lisäksi tutkija voi saada vihjeitä ja ymmärrystä tulkintaansa varten psykologisesta (Kusch 1986 38 teoksessa Lämsä & Takala 2015 11) historiallisesta, sosiaalisesta ja kulttuurisesta kontekstista (emt. 11). Palosen (1987 81–89 emt. teoksessa 11) mukaan konteksti on yhtä lailla osa tekstiä kuin itse näkyvä, eksplisiittinen tekstikin. Myös Luostarinen & Väliaverron (1991 57 emt. teoksessa 11) korostavat niin käsitteen alkuperän syntyhistorian kuin käyttö- ja tilanneyhteydenkin tuntemuksen merkitystä tulkintoja tehtäessä. Palosen (1987 81–89 emt. teoksessa 11) mukaan teksti tulee sitoa merkitysyhteyteensä, kontekstiinsa sekä alkuperän että käytön mukaan. Alkuperäkontekstilla Palonen tarkoittaa sen identifioimista, mihin kysymykseen tekstillä on alun perin pyritty vastaamaan ja tämä tulee myös huomioida tulkinnassa. Käyttökonteksti on tekeillä olevan tulkitsevan käsitte-tutkimuksen käyttöyhteys. Tekstillä on siis ”muuttuvuus-ulottuvuus” eli sen merkitys riippuu siitä, missä kontekstissa sitä käytetään (emt. 11–12).

Tulkitseva käsitetutkimus on siten monitasoinen prosessi itse tutkittavan tekstin kannalta. Se on monitasoinen prosessi myös tutkijan käytössä olevan tiedon kannalta. Toisaalta tutkija valitsee sen teoreettisen näkökulman, joka luo tekstille käyttökontekstin. Tekstin alkuperäinen kirjoittaja tuo puolestaan mukanaan alkuperäiskontekstin, mutta myös näkymättömissä olevat psykologiset, sosiaaliset, historialliset viitteet, joten tutkija saattaa joutua tekemään taustatyötä hankkiakseen ymmärrystä ja tietoa näistä. Lisäksi tutkija tuo tutkimukseen mukaan oman tietonsa niin tieteen kuin arjenkin kontekstista. Arkiminä voi ”esiyymmärryksellisillä” havainnoillaan antaa johtolankoja, joiden mukaan tutkijaminä voi puolestaan suunnata mielenkiintonsa valitun teoreettisen näkökulman sisällä ja tekee lopulta johtopäätökset, jotka sitten esittää tutkimustuloksina (vrt. Lämsä & Takala 2015 12–14). Tulkitsevassa käsitetutkimuksessa tavoitteena on kuitenkin päästä arkikokemusta pidemmälle ja löytää yleistettävyyttä (emt. 12). Arkihavainnot voivat kuitenkin auttaa tutkimusproblematiikan jäsentämistä ja itse ongelma ratkaisemista (emt. 12). Tutkija voi esimerkiksi huomata arkihavaintona kirjoittajien käsitelmärittelyiden olevan ristiriidassa keskenään. Arkitiedon lisäksi tieteellisessä tutkimuksessa tarvitaan luonnollisesti myös teoreettista tietoa ja siihen perehtymistä. Erityisesti tutkimuksen alkuvaiheessa teoreettiseen viitekehykseen ja näkökulmaan kietoutuvat myös tutkijan ”alustav[at] affektiivis[et] ja kognitiivis[et] vaikutte[et]” sekä intuitio. (emt. 12.)

Tiedon monitasoisuuden lisäksi tutkimusprosessia kuvaa kehämäisyys, jossa sana, lause, teksti, tekstin kirjoittaja ja tämän elämänkulku sekä alkuperäisen, tutkittavan tekstin kirjoittamisajankohdan sosiaalinen ja historiallinen yhteys kytkeytyvät toisiinsa yhä uudelleen tutkijan reflektoidessa jo tekemiään tulkintoja ja luodessaan uusia tulkintoja (emt. 12). Tässä on kyse ns. hermeneuttisesta kehästä (Haaparanta ja Niiniluoto 1995; Juntunen ja Mehtonen 1977; Kusch 1986; Tamminen 1993 emt. teoksessa 2015 12). Hermeneuttisessa kehässä

tutkijan omat ideat ovat jatkuvassa vuorovaikutuksessa aineiston kanssa, mistä seuraa tarve muotoilla tutkimusongelma yhä uudelleen (Lämsä & Takala 2015 13). Kirjoittamisprosessi on tutkimusprosessin aikana tulkitsevan tutkimuksen apuväline ja osa tutkijan oppimisprosessia, joka tuottaa uusia oivalluksia ja uudelleen tulkinnan mahdollisuuksia (emt. 13). Lopulta tulkinnan kehä kuitenkin katkaistaan ja todetaan, että tulkintaprosessissa tuotetut tulkinnat ovat riittävän mielenkiintoisia ja mielekkäitä tutkimustyön tavoitteisiin nähden. Tällöin kirjoitusprosessin lopputulos on ”paras mahdollinen” tulkinta tutkimusraportin muodossa (emt. 13).

Pyrkiessään ratkaisemaan tutkimusongelmaa tulkitsevan käsitetutkimuksen menetelmällä tutkija tekee merkitystulkintaa tutkittavasta käsitteestä ”havaintojen, vihjeiden, tuotettujen johtolankojen [sekä] teoreettisen viitekehyksen” vuorovaikutuksessa. Teoreettisen näkökulman avulla tutkija tekee merkitystulkintaa ja kytkee tulkitun käsitteen teoreettisen viitekehyksen kautta tutkimusalan tieteelliseen keskusteluun. Valitessaan tutkimuksessa käytettävän teoreettisen näkökulman tutkija antaa samalla tutkimuksen kohteelle merkityksen ja rajaa näin näkökulmaa. (Lämsä & Takala 2015 13.)

Lämsä ja Takala (2015 12, 16, 17) jakavat tulkitsevan käsitetutkimuksen neljään lajiin, jotka ovat 1) heuristinen, 2) teoriaa seuraileva, 3) kuvaileva ja 4) kriittinen käsitetutkimus (emt. 1). Heuristisessa tulkitsevassa käsitetutkimuksessa teoreettinen näkökulma suuntaa tulkintaa väljästi. Tutkimuksessa tulkitaan tutkittavaksi esimerkiksi sitä, miten jotkut tunnetut teoreetikot ovat määritelleet tutkimuksen kohteeksi valitun käsitteen ja millaisia merkityksiä sille on annettu valitussa teoreettisessa viitekehyksessä tieteenalalla, *jossa/jolle* tutkimusta tehdään. (emt. 16). Teoriaa seurailevassa tulkitsevassa käsitetutkimuksessa tulkinnat pysytetään valitun teoreettisen viitekehyksen sisällä. Kuvailevan tulkitsevan käsitetutkimuksen tavoitteena on lisätä käsitteen ymmärrystä; kuvata ja selventää käsitteeseen liitettyjä merkityksenantoja sekä ”löytää, kuvata ja tulkita merkitysten kokonaisu[utta]” (Lämsä & Takala 2015 17). Tutkija suhtautuu tutkittavaan käsitteeseen ymmärtävästi, ilman kritiikkiä, pyrkiessään selittämään sitä (vrt. Alasuutari 1994 42–43 emt. teoksessa 2015 17). Tuloksena voi esimerkiksi olla rikas ja kokonaisvaltainen kuvaus merkitysten kokonaisuudesta sekä niiden mahdollisista muutoksista tietyn ajanjakson aikana (Lämsä & Takala 2015 17). Kriittisessä tulkitsevassa käsitetutkimuksessa tulkinta on nimensä mukaisesti kriittistä. Tavoitteena on löytää ja tuoda esiin tutkittavan käsitteen merkityksenantoja, joihin liittyy esimerkiksi ideologiaan tai valtasuhteisiin liittyviä latauksia. (Lämsä & Takala 2015 17.) Kriittinen tulkitseva käsitetutkimus ”korostaa käsitteiden ehkä piiloistenkin perusteiden ja oletusten esille ottamista, tiedostamista ja merkitystä vallankäyttäjänä” (emt. 12).

Tämä opinnäytetyö on itsenäinen (ei osana empiiristä tutkimusta tehtävä) tulkitseva käsitetutkimus. Pääasiassa opinnäytetyö edustaa kuvailevaa tulkitsevaa käsitetutkimusta, vaikka paikoin saatetaankin käväistä kriittisen käsitetutkimuksen puolella.



## 4.2 Rajaus

Tässä tutkimuksessa keskitytään käsitteisiin, jotka liittyvät kuntalaisten osallistumiseen sekä kuntaorganisaation poliittis-hallinnollisessa toiminnassa että palveluiden järjestämisessä. Sitä varten tutustutaan niihin, merkityksiin, joita annetaan kunnalle, kuntalaiselle ja osallistumiselle, mutta niiden ohessa myös vallalle ja demokratialle.

Tutkimuksessa tematisointi tehdään kuntakontekstissa ja tutkittava ilmiö on kunnan viestinnän, tarkemmin kuntalaisiin kohdistuvan kuntalaisviestinnän teoreettisesta näkökulmasta. Tulkittava käsite on kuntalaisten osallisuus, osallistuminen ja osallistaminen. Käsitteen vakiintumattomuus tai monimuotoisuus jo itsessään vihjaa, että kyseessä on monitahoinen käsite tai käsitteiden kokonaisuus, "idearakennelma" (Lämsä & Takala 2015 8), johon liittyy useita eri konteksteja ja näkökulmia. Tässä tutkimuksessa luodaan *katsaus/silmäys* myös muihin osallistumisen ja osallisuuden asiayhteyteen kuuluviin käsitteisiin, joista monia käytämme sujuvasti arjessa, mutta joiden ymmärtäminen on paitsi tilanne- usein myös henkilösidonnaista. Mitä siis oikeastaan tarkoitamme, tai voimme jonkun toisen mielestä tarkoittaa, puhuessamme esimerkiksi kunnasta, demokratiasta tai vaikuttamisesta?

## 4.3 Viitekehys

Tulkitsevassa käsitetutkimuksessa viitekehys yleensä tarkentuu tutkimusprosessin edetessä. Viitekehyksellä tarkoitetaan teoreettista järjestelmää, jota tutkija käyttää apunaan tutkittavan ilmiön kuvauksessa ja tulkinnassa. Viitekehys myös kytkee tutkimuksen aikaisempaan aiheeseen liittyvään tieteelliseen keskusteluun sekä antaa suuntaa niin tietojen keräämiselle kuin tulkinnallekin. (Lämsä & Takala 2015 14). Uusitalon (1991 emt. teoksessa 14) mukaan viitekehys ohjaa tutkimuksen kulkua ja kertoo, miten tutkimuskohdetta on tarkoitus lähestyä. Tulkitsevassa käsitetutkimuksessa käsitettä ja niiden määritelmiä voidaan lähestyä niistä itsestään käsin tai teoreettisesta näkökulmasta käsin. Käsitelähtöistä lähestymistavassa teoreettisella viitekehyksellä on heuristinen merkitys (Nevakivi ym. 1992 167 emt. teoksessa 14) ja suuntaa antavana se toimii kysymyksenasettelun ja ongelmakokonaisuuden hallinnan apuna (Lämsä & Takala 2015 14). Tällöin tutkijan on myös 'kuunneltava' aineistoa, sillä merkitykset nousevat pitkälti aineistosta. Tässäkin tapauksessa viitekehys kuitenkin rajaa tulkinnat valitun teoreettisen näkökulman sisälle. Tällöin tutkimuksen tavoitteena on luoda uusia käsitteitä, käsitejärjestelmiä ja teoriaa. (Lämsä & Takala 2015 15.)

Jos teoreettinen viitekehys taas hallitsee tutkimus- ja esitystapaa, tutkimuksen tavoitteena on koetella ja soveltaa olemassa olevaa teoriaa (Lämsä & Takala 2015 14, 15). Vaarana tässä lähestymistavassa on "tulkinnan 'väkisin sijoittaminen' [teorian viitekehukseen]" (Patton 1990 emt. teoksessa 2015 15).

Käytännössä kyseessä ei useinkaan ole joko-tai-tilanne, vaan molemmat lähestymistavat voivat olla läsnä tutkimusprosessissa. Joka tapauksessa on syytä muistaa, että pääasiallisen lähestymistavan tulisi vastata tutkimukselle asetettua tavoitetta. (Lämsä & Takala 2015 15.)

#### 4.4 Aineisto

Tämän opinnäytetyön tavoitteena on kuvailevan tulkitsevan käsitetutkimuksen mukaisesti lisätä ymmärrystä kuntalaisten osallisuuden ja osallistumisen sekä osallistamisen käsitteistä ja niiden tulkinnasta kuntalaisviestinnän kontekstissa. Kokonaisymmärryksen tavoittelussa olen valinnut tulkittavaksi aineistoksi lähteitä suomalaisen osallistumispuheen alkutaipaleelta 1990–2000-luvun taitteesta, *väli-/keskivaiheilta* sekä viime ajoilta. Tavoitteena on nähdä, miten merkitykset ovat muuttuneet näinä vuosikymmeninä. Joukossa on tosin tätäkin vanhempia lähteitä osoittamassa, että kyse ei kuitenkaan ole yksinomaan (post)modernin ajan ilmiöstä, vaan että se on ollut puheenaiheena tiedemaailmassakin jo varsin varhaisista ajoista lähtien.

Lähteet ovat eri tasoisia siinä mielessä, että osa on enemmän tiedemaailman sääntöjen mukaisesti tehtyjä tutkimuksia ja osa vähemmän. Jälkimmäiset ovat kuitenkin kunnan toiminnan kannalta relevantteja, sillä esimerkiksi OECD:n raportissa annetaan selkeästi kuntaa ja kunnan toimintaa ohjaavia suosituksia. Kuten luvussa x todettiin, kunta on institution tasolla kytköksissä valtion hallintoon. OECD on tehnyt oman *selvitystyönsä* Suomen valtion pyynnöstä, joten on siis varsin todennäköistä, että valtio myös edellyttää kuntien ottavan neuvoista vaarin ja ryhtyvän toimimaan suositusten mukaisesti sen mukaan, miten se kullekin kunnalle on soveliasta tai tarpeen. Lisäksi nämä muut kuin tiedeyhteisön tuotokset kuvastavat kunnan ylikansallisesti verkottunutta/verkostoitunutta toimintaympäristöä (vrt. Keränen). Kriittisissä tutkimuksen osissa puolestaan tuodaan esiin erityisesti osallistamisen merkityksenantoja, joissa käy ilmi kuntaorganisaation valta kuntalaisiin nähden (vrt. Lämsä & Takala 2015 17).

#### 4.5 Lähdekritiikki

Tulkitsevassa käsitetutkimuksessa, muun tutkimuksen tavoin, tulee käyttää relevantteja, luotettavia ja tarkoituksenmukaisia teoreettisia lähteitä, joiden varaan johtopäätökset voidaan rakentaa kestävästi. Tulkitsevassa käsitetutkimuksessa lähteiden painoarvon punninta on tärkeää valittaessa sekä teoreettisen näkökulmaan liittyviä lähteitä että aineistona käytettäviä lähteitä. Teoreettisen näkökulman lähteiden tulee pohjautua tutkimusongelmaan liittyvään kirjallisuuteen. Aineistolähteiden tulee puolestaan olla luotettavia ja johdonmukaisia

ja liityttävä tutkimusongelmaan, tutkimuksen tarkoitukseen sekä rajaukseen. (Lämsä & Takala 2015 15)

## 4.6 Tutkimusongelma

Kuntalaisten osallistuminen on ollut niin maailmalla kuin Suomessakin kiinnostuksen ja tutkimuksen kohteena jo 1960-luvun lopulta lähtien (ks. Arnstein 1969; Koski 1970). Suomen Kuntaliitto on tehnyt laajoja kuntalaistutkimuksia vuodesta 1996 lähtien yhteensä kahdeksan kertaa (Pekola-Sjöblom 2020 3). Myös näissä tutkimuksissa on huomioitu kuntalaisten osallistuminen. Kunnallisalan kehittämissäätiön (KAKS) Kansalaismielipide ja kunnat – Ilmapuntari - tutkimuksissa on selvitetty kuntalaisten asenteita ja niissä tapahtuneita muutoksia esimerkiksi kuntapalveluita, mutta myös osallisuutta kohtaan vuodesta 1992 vuoteen 2020 yhteensä 28 kertaa (Kansalaismielipide ja kunnat Ilmapuntari 2004 2004 9; Kansalaismielipide ja kunnat Ilmapuntari 2019 2020; Sjöblom 2002 40).

Tutkimuskysymykset

- Millaisia rooleja kuntalaisilla on osallisina?
- Millainen kunnan viestintä tukee kuntalaisten osallisuutta?

## 4.7 Ajatuksia käsitteistä

Käsitteet ovat ihmisen ajattelun apuväline (Lämsä & Takala 2015 17). Käsitteillä voidaan tehdä merkitykselliseksi ja tunnistettavaksi niin konkreettisia kuin abstraktejakin asioita. Käsite itsessään on kuitenkin abstraktio, se syntyy, kun todellisuutta nimetään (Luostarinen ja Väliaverronon emt. teoksessa 17). Käsitteet eivät ole pysyviä, vaan esimerkiksi tieteellisen tutkimuksen tuloksena luodaan uusia käsitteellisiä rakennelmia, annetaan asioille uusia nimiä tai yhdistellään ja erotellaan asioita. Samoilla käsitteillä voi myös olla tilanteesta riippuen erilaisia merkityksiä. (Lämsä & Takala 2015 17.) Esimerkiksi lause ”Kuusi palaa” voidaan selittää usein eri tavoin suomen kielellä riippuen siitä, tarkoitetaanko substantiivilla kuusi puuta vai numeroa ja verbillä palamista vai palaamista. Käsitteiden merkityksen tulkinta vaihtelee tulkitsijan ja hänen käyttämänsä teoreettisen näkökulmansa mukaan. Käsitteiden ”lopullinen ’oikea’ määrittely” ei myöskään ole mahdollista, sillä käsitteet määritellään toisilla käsitteillä. Lisäksi yksielitteisen määrittelyn tekee mahdottomaksi käsitteisiin liittyvä kulttuurinen ja sosiaalinen konteksti. Käsitteet itsessään voivat myös olla tarkkoja tai epämääräisiä, usein ne ovat myös puutteellisia tai niissä ilmenee ristiriitaisuuksia (Lämsä & Takala 2015 18.)

Alasuutari (1994 53–54 emt. teoksessa 18) kutsuu käsitteiden määrittelyä ja merkityksenantoa hermeettiseksi systeemiksi. Tutkimusta tehdessä määritellään huolellisesti vain tutkimuksen kannalta oleelliset avainkäsitteet (Lämsä &

Takala 2015 18). Käsitteitä käytetään aina jossain kontekstissa. Jotkut käsitteet voivat olla myös "toteemeja", joita käyttävät tietyn akateemisen koulukunnan jäsenet. (Lämsä & Takala 2015 18.)

Ihminen/Kuka tahansa voi tuottaa uusia käsitteitä intuitiivisesti sitomalla ja jäsentämällä käsitteitä mielessään aikaisempien kokemustensa sekä olemassa oleviin merkkeihin perustuvan tietovarantonsa pohjalta. Tällaiset spontaanisti tuotetut käsitteet ovat harvoin kovin tarkkoja. Refleksiivisellä ajattelulla, huolellisella omien ajatusten puntaroinnilla ja liittämällä prosessiin omien kokemustensa ja oman tietovarantonsa lisäksi tieteellisiä teorioita tutkija voi parantaa uuden käsitteen tarkkuutta. (Lämsä & Takala 2015 18.) Käsitteet syntyvät dialektisessa liikkeessä intuition antaessa alkusykäyksen uudesta ideasta. Reflektiivisen ajattelun avulla voidaan tuottaa uusia käsittekonstruktioita, jotka sitten taas puolestaan ovat käytettävissä uuden käsitteen tietovarantona. Tulkitseva käsitetutkimus voidaanakin määritellä myös "tavaksi muodostaa käsitteistä ja niiden merkityksistä sisäisiä malleja, ajatusrakenteita aikaisemman tietovarannon pohjalta". Sisäisestä mallista muodostetaan puolestaan symbolinen käsitteen määritelmä, joka on uusien käsitteiden luomisen pohjana joutuessaan intuition, mielikuvituksen ja reflektiivisen pohdinnan kohteeksi, kun ihmiset osallistuvat ja ovat vuorovaikutuksessa yhteisöllisissä keskustelukäytännöissä. (Lämsä & Takala 2015 19.)

## 5 KETÄ JA MIKSI KUNTAORGANISAATIO OSALLISTAA

Tässä opinnäytetyössä kuntalaisilla tarkoitetaan kunnan asukkaita, luonnollisia henkilöitä. Asukkaiden lisäksi huomioidaan myös muut kuin kunnan asukkaat ja se, millaisia osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia kunta saattaa tarjota heille esimerkiksi asiakkaan tai palveluiden käyttäjän roolissa. Tässä luvussa tarkastellaan lähemmin myös sitä, millaisia rooleja kuntalaisilla voi olla.

Kansalaisten osallisuus ylipäätään on monitahoinen ilmiö. Ja vaikka näkökulmaa kaventaakin kuntalaisiin ja heidän osallistumiseensa ja vaikuttamiseensa kunnan asioihin (Kuntalaki 410/2015, luku 5), monitahoisuus säilyy. Siksi tässä teorialuvussa tarkastellaan kuntalaisten osallistumista ja vaikuttamista demokratian ja hallinnon; lain ja erilaisten ohjeistusten sekä viestinnän näkökulmista.

### 5.1 Kuntalaisen roolit osallisena ja osallistettavana

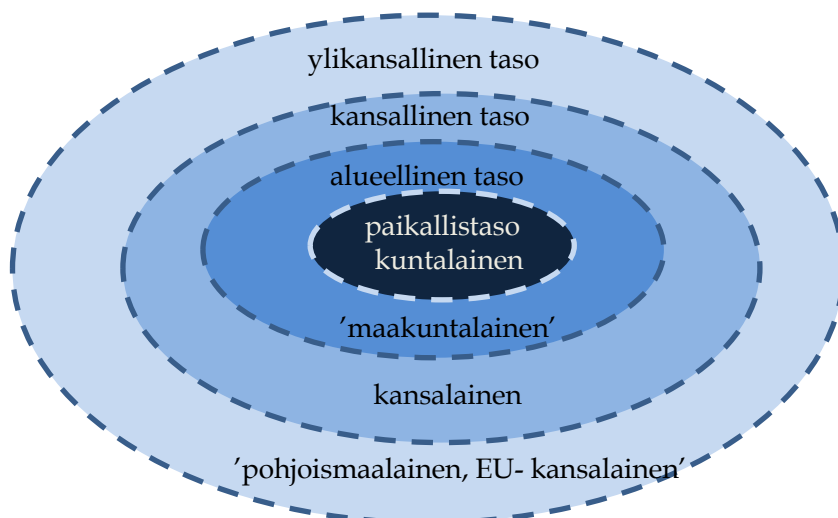
Kansalaisuuteen liittyen kuntalaisilla on kotikunnassaan enemmän oikeuksia kuin muissa kunnissa. Erilaisia kansalaisuuksiin viittaavia oikeuksia Marshall käsitteli klassisessa kansalaisuuden kehittymistä käsittelevässä kirjoituksessaan. Marshall (1950, 18) määrittelee kansalaisuuden statukseksi, joka annetaan niille, joita pidetään yhteisön täysivaltaisina jäseninä ja joilla on keskenään samat velvollisuudet ja oikeudet, vaikka kukin yhteiskunta kehittääkin oman määritelmänsä ihannekansalaisesta. Esimerkiksi Suomen kansalaisen status ei kuitenkaan edellytä täysivaltaisuutta, vaikka vajaavaltaisen kansalaisoikeuksia voidaankin rajoittaa. Keinänen (2015) puolestaan muistuttaa, että kansalaisuus ja sen määritelmät ovat jatkuvan muutospaineen alla. Jos kansalaisuuden (citizenship) ajatellaan edelleen olevan jatkuvan kehityksen alla sekä ilmiönä että käsitteenä, on tämä kehityskaari saavuttanut vuoden 2021 alkuun mennessä 320 vuoden virstanpylvään (vrt. Marshall 1950, 7). Kansalaisuus on kasvanut paikallisesta täysivaltaisesta toimijuudesta kaupungeissa kansalliseen

toimijuuteen sitä myötä, kun ihmisten kaupunkikohtaiset vapaudet ja oikeudet ja laajennettiin koskemaan koko valtakunnan aluetta (emt. 12). Tässä työssä kansalaisuutta käsitellään kuitenkin paikallisella, kuntalaisuuden tasolla (ks. Kuvio 4).

### 5.1.1 Kuntalainen kansalaisena

Suomessa on tehty kuntalaistutkimuksia katkeamatta neljässä eri tutkimusohjelmassa vuodesta 1996 vuoteen 2020 (Pekola-Sjöblom, Helander & Sjöblom 2006 9, 31–33; Kuntaliitto(a) 2020; Kuntaliitto(b) 2020). Tutkimuskohteina ovat olleet äänioikeutetut eli 18-vuotta täyttäneet tutkimuskuntien asukkaat (Pekola ym. 2006, 30; Kuntalaki 410/2015 § 20). Ensimmäinen tutkimus tehtiin vuotta ennen kuin ensimmäinen valtakunnallinen osallisuushanke näki päivän valon (Valtioneuvosto 1997) ja kaksi vuotta sen jälkeen, kun Suomi oli liittynyt Euroopan Unioniin (Suomen tie jäsenyyteen 2020).

Pekola-Sjöblom et al. (2006, 30) pitävät kuntalaisuutta monikerroksisen kansalaisuuden ilmentymänä, jonka eri tasot nivoutuvat toisiinsa. Heidän mukaansa kansalaisuudella on neljä tasoa: paikallinen, alueellinen, kansallinen ja ylikansallinen, joiden pohjalta olen muodostanut kuvion 4. Kansalaisuuden paikallista tasoa ja sen yhteisöllisyyttä kuvaa heidän mukaansa kuntalaisuus. Kuvioon olen sijoittanut myös kuntalaisuuden ja kansalaisuuden sekä antanut nimet myös ylikansallisen ja aluetason kansalaisuudelle. Alueellisella tasolla 'maakuntalaisen' rinnalla voisi olla myös esimerkiksi 'seutukuntalainen' (Helander, Pekola-Sjöblom & Sjöblom 2002, 21). Uloimmalla tasolla pohjoismaalaisen ja EU-kansalaisen (tai eurooppalaisen) rinnalla voisi myös olla 'maailmankansalainen'. Kansalaisuuden eri kerrokset nivoutuvat toisiinsa (emt.), mitä kuviossa kuvataan katkoviivalla. Periaatteessa maailmassa on tälläkin hetkellä ylikansallisen tason lisäksi kansalaisia myös maapallon rajojen ulkopuolella avaruusasemilla.



Kuvio 4. Kansalaisuudella on Pekola-Sjöblomin et al. (2006 30) mukaan neljä tasoa, joista yksi, tässä kuviossa sisin on paikallistaso ja jossa kansalainen on kuntalainen.

Toisaalta kuviosta puuttuvat ”alikunnalliset yhteisöt”, kuten kaupunginosat tai kylät, asuinalueet ja korttelit, vaikka niihin vuoden 2000 kuntalaistutkimuksen mukaan samastuttiin ja tunnettiin yhteenkuuluvuutta lähes yhtä paljon kuin asuinkuntaankin (Helander ym. 2002, 21). Kuntalaisen osallistumisen kannalta tällä kuntaa alemmallakin tasolla on merkityksensä, sillä vaikka vuoden 2015 kuntalaissa (410/2015) sitä ei mainitakaan osallistumisesimerkeissä, niin vuoden 1995 kuntalain (365/1995 § 27) mukaan myös kunnanosaan voidaan järjestää edustuksellinen alue- tai kunnanosalautakunta sekä erilaisia suoria osallistumismahdollisuuksia. Kummassakin viimeisimmässä kuntalaissa, joissa esitellään, millaisia osallistumismahdollisuuksia kuntalaisille voidaan järjestää, on kyse esimerkeistä, jotka eivät ole sitovia niin, että kunnan tarvitsisi niitä toteuttaa, mutta eivät toisaalta myöskään sitovia siinä mielessä, etteikö voitaisi toteuttaa muitakin kuin laissa lueteltuja kuntalaisten suoria osallistumiskeinoja (Kuntalaki 410/2015 § 22; Kuntalaki 365/1995 § 27; Ryynänen 2015, 221–223; Harjula & Prättälä 2015, 256–257; Harjula & Prättälä 1995, 190, 191). Kunnanosahallinto otettiin vuoden 1976 kunnallislakiin (HE 140/1975, 9, 10), jolloin nimitys oli kunnanosavaltuusto. Vuoden 1976 kunnallislain mukaista kunnanosahallinto ei Heurun (1995, 181) mukaan tuottanut onnistuneita kokeiluja, ja hän myös epäili kunnanosahallinnon onnistumista vuoden 1995 kuntalain perusteella. Vuoden 2015 kuntalaissa (410/2015 § 22) kunnanosahallintoa ei mainita lainkaan. Valtiovarainministeriön ja oikeusministeriön teettämässä ”kohtuullisen kattavassa määrällisessä” selvitystyössä, todettiin kuitenkin, että vuonna 2012 eri puolella Suomea toimi 59 kunnassa virallisena tai epävirallisena yhteistyöelimenä kuntaorganisaation ja kunnan osa-alueen kesken yhteensä 63 alueellista toimielintä (Pihlaja & Sandberg 2012, 9, 27). Pikaisen verkkohaun perusteella voidaan todeta, että edellä mainitussa selvityksessä tarkemman tarkastelun kohteena olleesta kahdeksasta kunnasta virallisia toimielimiä oli jäljellä vuonna 2021 ainakin kolmessa kunnassa. Neljän muun käytännöt eivät selvinneet. Heurun epäilyt eivät siis olleet täysin katteettomia, tosin eivät liene täysin toteutuneetkaan.

Pihlaja ja Sandberg (2012, 9) puolestaan totesivat, kunnanosaa edustava toimielin ei juurikaan pystynyt vaikuttamaan kunnan suunnitteluun ja päätöksentekoon. Tämä johtui siitä, ettei alueellisella toimielimellä ollut yhteyttä kunnan johtamis- ja päätöksenteko-organisaatioon. Kaiken kaikkiaan toimielinten toiminnan tunnettuus oli heikkoa ja hyödyntäminen vähäistä. Koska todellista päätös- ja toimivaltaa oli vain 10 %:lla suurin osa niistä oli käytännössä lähinnä keskustelufoorumeita. Tilanteen parantamiseksi Pihlaja & Sandberg ehdottivat kunnalta toimia osaamisen, koulutuksen ja neuvonnan parantamiseen; käytäntöjä kehittämiseen ja lainsäädännön täsmentämisen. Näin alueellisista toimintamalleista voisi olla konkreettista hyötyä samalla, kun kansalaiset pääsisivät osallistumaan ja vaikuttamaan alueensa kehittämiseen.

Pihlaja ja Sandbergin (2012, 9, 10) esittivät, että tuolloin valmistelussa olleeseen ja vuonna 2015 käyttöön otettuun kuntalakiin olisi pitänyt lisätä kunnanvaltuustoa sitova velvoite varmistaa, että asukkaiden ja alueiden sekä kunnan suunnittelu- ja päätöksenteko-organisaation yhteistyö on suunnitelmallista ja vuorovaikutteista. Velvoite ei kuitenkaan päätyntä kuntalakiin, kuten ei

myöskään ehdotukset vapaaehtoisesti käyttöön otettavista aluelautakunnista tai kirjaukset suosituslistaan sähköisten menetelmien käyttöönotosta tai osallistuvasta budjetoinnista. Siitä huolimatta, että osallistuva budjetointi jätettiin kirjaamatta lakiin, on se viime vuosina otettu käyttöön yhä useammassa kunnassa. Kuntaliiton kyselyn mukaan vuoden 2019 tammikuuhun mennessä osallistuvaa budjetointia oli käytetty 23 kunnassa, sen käyttöä suunniteltiin 30 muussa kyselyyn vastanneista 195 kunnasta (Piipponen & Pekola-Sjöblom 2019, 20–27). Näin ollen voitaneen todeta, että osallistavien menetelmien käyttöönotto ei ole kiinni pelkästään siitä, mitä lakipykälissä lukee tai ei lue. Voisi sanoa, että kyse on tahdosta, mutta myös organisaatio kyvystä ja siitä, onko kunnassa osallistava kulttuuri.

Osallistuva budjetointi näyttäytyy länsimaisissa neoliberalistisissa demokratioissa usein kuntajohtoisena hallinnan toimintana, jossa kunta toimii kutsujana ja kuntalaiset vastaavat tulemalla mukaan. Välillä kuntalaisille annetaan enemmän, välillä vähemmän päätösvaltaa. Eteläisen pallonpuoliskon maissa, mistä tämä menetelmä on lähtöisin, osallistuva budjetointi toimii sitä astoin usein postneoliberalistisessa hengessä kansan omatoimisuuden osoitukseksi ja vastavoimana neoliberalistiselle oikeistohallinnon usein vähemmän demokraattiselle toiminnalle. (Geddes 2011, 439–444.) Asia ei kuitenkaan ole näin yksioikoista. Jyväskylässä esimerkiksi asukasjärjestys päätti aloittaa varainkeräyksen ja teki kaupungin kanssa rahoitussopimuksen, jotta asuinalueen ja asukkaiden identiteettiä vahvasti liitetty uimarannan hyppytorni saataisiin rakennettua uudestaan nopeammin, kuin mitä näytti kaupungin suunnitelmien mukaan mahdolliselta (Pelkonen 2020). Jyväskylässä ei ole kaupunginosalautakuntia, mutta osalla asuinalueista on asukas- tai kyläyhdistys tai -toimikunta (Osallisuus asuinalueilla 2021). Tapahtuma-aikaan ei ollut myöskään käytössä sen kummemmin osallistuvan budjetoinnin menetelmää kuin sittemmin käyttöön otettua joukkorahoitushankettakaan (Fifty-sixty-joukkorahoituskokeilu 2021).

Voitaneen siis todeta, että kansalaisten osallisuuden ja osallistumisen mahdollisuudet ovat monet eivätkä ne ole riippuvaisia siitä, mitä on tai ei ole kirjattu lakeihin sen kummemmin määräysten kuin suositustenkaan muodossa. Tärkeintä on, että kuntaorganisaatiossa tunnustetaan mahdollisuudet antaa kuntalaisten toteuttaa itseään ja ajatuksiaan sekä pyritään tukemaan sitä mahdollisuuksien mukaan. Jyväskylän esimerkki myös osoittaa, että kuntalaiset ovat – tai ainakin voivat olla – aktiivisia toimijoita omalla asuinalueellaan, alikunnallisissa yhteisöissä. Toki edellytyksenä on, että kuntalaisilla on sekä vaikuttamisen osaamista että voimavaroja. Myös kuntalaisten ja kaupunkiorganisaation edustajien olemassa olevista henkilökohtaisista suhteista saattaa olla hyötyä. Edellä kuvatussa tapauksessa asukasjärjestysjärjestöjen varapuheenjohtaja on myös istuva kaupunginvaltuutettu (Kypärämäen–Köhniön asukasjärjestys 2020; Kaupunginvaltuusto 2021). Kuntaorganisaation alulle panemissa, esimerkiksi osallistuvaan budjetointiin liittyvissä osallistamishankkeissa tai vakiintuvassakin osallistamiskulttuurissa, kuten esimerkiksi Tuusulassa (Tuusula 2021), primus motorina on luonnollisesti kuntaorganisaatio. Kunnissa, joissa on oma osallisuus-



työstä vastaava organisaatio ja osallistamistoimiin liittyvä viestintä kuuluu luontevasti sen tehtäviin. Kysymyksiä herättää kuitenkin se, miten ja kuka osallistamista toteuttaa kunnissa, joissa erillistä organisaatiota ei ole.

Se missä määrin esimerkiksi osallistuvan budjetointi tai siihen verrattavat käytännöt, kuten esimerkiksi Jyväskylän fifty-sixty-kokeilu, tuottavat osallisille mahdollisuuksia päätöksentekoon voi vaihdella. Tuusulan tapauksessa kuntalaiset päättävät, mitkä ehdotuksista toteutetaan. Jyväskylän tapauksessa ei verkkosivuilla kerrota, kuka tai mikä toimielin päätti, mitkä ehdotukset pääsivät mukaan joukkorahoituskokeiluun. Internet-sivuilta kuntalaisten helposti saatavissa olevan tiedon perusteella näyttää siis siltä, että näistä esimerkeistä Tuusulan osallistuvalla budjetoinnilla voidaan tuottaa kuntalaisille niin tieto-, suunnittelu-, päätös- kuin toimintaosallisuuttakin. Jyväskylän joukkorahoituskampanjasta näyttäisi päätösosallisuus puuttuvan. Ongelmallista Jyväskylän kaupungin viestinnässä on myös se, että siinä ei esimerkiksi avoimesti kerrota, kuka päätöksen tekee. Kaiken kaikkiaan Jyväskylän kaupungin fifty-sixty-joukkorahoitushankkeen viestinnän perusteella vaikuttaa siltä, että kyseessä on epäsymmetrinen osallistamistapa (Pekkala & Luoma-aho 2019, 19).

### 5.1.2 Kuntalaisten tyypittelyä ja kansalaisvaikuttajien profilointia

Suomalaisen kuntalaistutkimuksen alkuaikoina kuntalaiselle nimettiin erilaisia rooleja käyttäen termejä ja luokitteluja, joilla kuvattiin kuntalaisen julkista toimintaa lähinnä identiteettinä, toiminnallisuutena tai yhteisöllisyytenä (Pekola-Sjöblom, Helander & Sjöblom 2006, 9, 30). Tällaisia rooleja olivat esimerkiksi kunnan jäsen; palveluiden rahoittaja, maksaja tai käyttäjä; veronmaksaja; vaikuttaja; järjestöosallistuja tai kunnallisen päätöksenteon arvioija (Pekola-Sjöblom, Helander & Sjöblom 2002, 5, 6, 39; Koski 1970). Sittemmin kuntalaisuus nähtiin yhteiskuntatieteellisessä tutkimuksessa moniulotteisempänä ilmiönä, johon vaikuttaa varsinaisen julkisen toiminnan lisäksi se, miten kuntalainen asennoituu julkiseen toimintaan. Asennoitumiseen ajateltiin vaikuttavan sen, miten kuntalaiset tiedostavat oman asemansa kuntalaisena. Tiedostamiseen vaikuttavat puolestaan muun muassa niin elämäntilanne kuin toimintaympäristökin. (Pekola-Sjöblom, Helander & Sjöblom 2006, 30.) Asennoitumisen perusteella kuntalaiset jaettiin kansalaisuustyyppeihin tai -ryhmiin, erilaisten riippumattomien tai riippuvien (esim. ikä, sukupuoli, koulutus, asuinkunnan koko) perusteella. Riippumattomia muuttujia käytettiin, jotta voitaisiin ennakoita eri kansalaisuustyyppiryhmiin kuuluvien yksilöiden todennäköistä käyttäytymistä, kuten äänestysvalintoja tai kannanottoja kuntapäätäjien ratkaisuihin. (Pekola-Sjöblom ym. 2006, 75.)

KuntaSuomi 2004 -tutkimushankkeessa kartoitettiin 18-vuotta täyttäneiden kuntalaisten kansalaisuuskäsityksiä ja mielipidettä yhteiskunnan jäsenyyden sisällöstä ja merkityksestä pyytämällä heitä arvioimaan viittätoista yhteiskunnalliseen toimintaan liittyvää kansalaisuuden piirrettä. (Pekola-Sjöblom ym. 2006, 76.) Vuoden 2004 aineiston pohjalta Pekola-Sjöblom ym. (2006, 10, 78, 79, 83) nimesivät neljä kansalaisulottuvuutta, jotka kytkeytyvät neljään kansalai-

suustyyppeihin, jotka ovat: 1) alamaiset, 2) sovinnaiset, 3) uhrautujat ja 4) radikaalit (ks. Taulukko 1). Ryhmittely ei ole välttämättä toisiaan poissulkevaa.

Alamainen on lainkuuliainen ”kunnan kansalainen”, jonka jokapäiväisessä elämässä ilmenee lainsäädännön normeihin perustuvat kansalaishyveet. Vaikka alamaiset sopeutuvatkin yhteiskunnan normeihin, he eivät ole ”tahdotomia”, vaan aktiivisia ja tiedostavia kansalaisia, jotka puuttuvat havaitsemiinsa väärinkäytöksiin sekä vaativat yhteiskunnalta vastiketta verorahoilleen ja vaalivat yhteistä/julkista omaisuutta. KuntaSuomi 2004 -tutkimusohjelman mukaan valtaosalla (95 %) kuntalaisista esiintyi keskimääräistä enemmän alamaisuuteen liittyviä kansalaispiirteitä. (Pekola-Sjöblom ym. 2006, 10, 79, 80, 82.)

Perinteinen tai sovinnainen poliittisyhteiskunnallinen kansalaisuustyypin käyttää edustuksellisen demokratian suomina poliittisia osallistumismahdollisuuksia. He seuraavat politiikkaa ja yhteiskunnallisia asioita, keskustelevat niistä sekä äänestävät vaaleissa. Muunlaista kansalaisaktiivisuutta kuitenkin harvemmin ilmenee. Alamaisuuden tavoin suurella osalla suomalaisista esiintyy keskimääräistä enemmän (75 %) sovinnaisuuteen liittyviä piirteitä. (Pekola-Sjöblom ym. 2006, 79, 80).

Uhrautumisen tai altruismin kansalaisuustyypin edustajat ovat valmiita uhraamaan epäitsekästä henkilökohtaisen edun, jopa tinkimään omasta elintasostaan, heikompiensa hyväksi. He ovat aktiivisia toimijoita, joilla on vahva yhteisöllisyyden tunne sekä poliittinen vastuuntunne. Niinpä heitä näkeekin niin hoitamassa kunnallisia poliittisia luottamustehtäviä kuin vapaaehtoistehävissäkin. He ovat myös valmiita sitoutumaan poliittisen puolueen jäsenyyteen. Vain 35 % esiintyy uhrautumiseen liittyviä kansalaispiirteitä keskimääräistä enemmän. Uhrautujat saivat vähiten arvostusta 30–39-vuotiaiden keskuudessa sekä palveluvaltaisissa kunnissa. Uhrautujien määrä kunnassa näyttää vaikuttavan korkeaan äänestysprosenttiin enemmän kuin sovinnaisien määrä, vaikka he ovatkin omaksuneet edustuksellisen demokratian toimintatavat. (Pekola-Sjöblom ym. 2006, 79, 80, 82). Radikaali tai protestihenkkinen kansalaisuustyypin puolestaan on epäsovinnaisuudessaan valmis myös rikkomaan lakeja ja normeja, silloin kun ne ovat ristiriidassa omantunnon kanssa (Pekola-Sjöblom ym. 2006, 79, 80).

Kaikissa ikäryhmissä vastaajat arvostivat eniten alamaisuuteen sitten sovinnaisuuteen ja uhrautuvuuteen ja vähiten radikaaliuteen liittyviä kansalaispiirteitä. Suuret kunnat näyttävät olevan alamaisten valtakuntaa, missä uhrautujat eivät juurikaan viihdy. Korkea koulutus ja pikkulapsivanhemmuus näyttävät myös liittyvän alamaisuuteen. (Pekola-Sjöblom ym. 2006, 80, 81.)

Vaikuttaa siltä, että kuntalaisten roolien nimeämisestä on luovuttu viimeisimmässä Kuntaliiton kuntalaistutkimuksissa. Sitra puolestaan nimesi kuusi kansalaisvaikuttajaprofiilia edustamaan kuutta kansalaisvaikuttamisen ja demokratiaan osallistumisen ryhmää selvittäessään suomalaisten vaikuttamiseen liittyviä asenteita ja motivaatiotekijöitä Kansanvallan peruskorjaus -projektiin kuuluvassa selvitystyössään (Tiihonen 2020, 1; Ojajärvi, Tuomisto, Olkkonen & Tikkanen 2020, 3, 6).

**Enemmistöllä suomalaisista esiintyy keskimääräistä enemmän näiden kansalaisuustyyppien piirteitä.**

**Alamainen (95 %)**

- ”kunnon kansalainen”, sopeutuu yhteiskunnan normeihin
- lainkuuliainen
- aktiivinen: puuttuu väärinkäytöksiin; vaatii ”vastinetta verorahoille”; vaalii yhteistä/julkista omaisuutta
- asuu urbaanissa kunnassa
- kaupunkipuolueen kannattaja (kokoomus, sdp, vihreät)
- harvoin työtön
- yli 40-vuotias
- usein korkeakoulututkinto
- usein suuren kunnan asukas
- yleinen kunnissa, joissa paljon alle kouluikäisten lasten vanhempia
- harvinainen kunnissa, joissa ikääntyneitä paljon
- suhteellisesti enemmän kunnissa, joissa keskimääräistä enemmän korkeakoulutuksen saaneita
- suhteellisesti vähemmän kunnissa, joissa keskimääräistä enemmän alimman koulutusryhmän edustajia

**Sovinnainen (75 %)**

- seuraa poliittisia ja yhteiskunnallisia asioita ja keskustelelee niistä muiden kanssa
- äänestää vaaleissa, ei juuri muuta kansalaisaktiivisuutta
- harvoin 18–29-vuotias
- usein korkeakoulututkinto

**Vähemmistöllä suomalaisista esiintyy keskimääräistä enemmän näiden kansalaisuustyyppien piirteitä.**

**Uhrautuja (35 %)**

- altruistinen, valmis uhraamaan henkilökohtaisen elintason vähempiosaiten hyväksi
- aktiivinen toimija; vapaaehtoistoimija
- vahva yhteisöllisyyden tunne
- poliittinen toimija: vahva poliittinen vastuuntunne; toimii poliittisissa luottamustoimissa; poliittisen puolueen jäsen
- äänestysprosentin nostaja, jos merkittävä määrä kunnan asukkaista uhrautujia
- asuu maaseutuvaltaisessa kunnassa, harvoin palveluvaltaisessa; usein pienen kunnan asukas
- maaseutupuolueen kannattaja (keskusta, rkp)
- harvoin 30–39-vuotias
- usein ruotsinkielinen
- usein vain kansa- tai peruskoulun käynyt
- suhteellisesti vähiten kunnissa, joissa keskimääräistä enemmän korkeakoulutuksen saaneita
- suhteellisesti enemmän kunnissa, joissa keskimääräistä enemmän alimman koulutusryhmän edustajia

**Radikaali (23 %)**

- protestihenkinen
- noudattaa omaatuntoa ennemmin kuin lakeja tai normeja
- usein 18–29-vuotias tai yli 71-vuotias, harvoin 30–39-vuotias;
- usein ruotsinkielinen
- usein vain kansa- tai peruskoulun käynyt

Taulukko 1. Taulukkoon on koottu Kunta-Suomi 2004 -tutkimushankkeessa nimettyjen eri kansalaisuustyyppien tyypillisiä piirteitä (Pekola-Sjöblom ym. 2006, 76–82).

Edellä mainitussa Sitran selvityksessä tavoitteena oli luoda 2020-luvun työkaluja organisaatioiden ja muiden toimijoiden avuksi niiden pyrkiessä luomaan vaikuttamisen paikkoja uusille kohderyhmille tai edistämään osallisuutta ja osallistumista innostamalla, aktivoimalla sekä osallistamalla erilaisia ryhmiä

esimerkiksi kehittämään organisaationsa toimintaa (Tiihonen 2020, 1; Ojajärvi ym. 2020, 3, 6, 7). Organisaation viestinnän kannalta profiileista voi olla hyötyä mietittäessä esimerkiksi kanavia, joilla eri kohderyhmiä pyritään tavoittamaan ja millaiset viestit puhuttelevat niitä tai millaisia osallistumisen esteitä ihmisillä saattaa olla. Tuntemalla kohderyhmät paremmin organisaation on helpommin määritellä myös se, miten kohderyhmille voidaan tuottaa lisäarvoa. Lisäksi voi olla aiheellista pohtia, ovatko organisaatiossa käytössä olevat kansalaisvaikuttamisen muodot ajanmukaisia ja 'oikeita' organisaation toiminnan kannalta (Ojajärvi ym. 2020, 3, 7).

Osallistujaryhmät määriteltiin 17 eri taustaisen ja eri tavoin osallistuvan suomalaisen haastattelujen perusteella. Heiltä kysyttiin, mitä motiiveja heillä oli heidän pyrkiessään vaikuttamaan ja osallistumaan heille tärkeisiin asioihin ja niitä koskevaan päätöksentekoon. Samalla pyrittiin luomaan ymmärrystä siihen, millaisia määritelmiä ihmiset antavat vaikuttamiselle ja miten vaikuttamisen pitäisi heidän mielestään toimia. Vuoden 2019 lopulla tämän kvalitatiivisen esitutkimuksen perusteella luodut profiiliversiot validoitiin kvantitatiivisesti kulluttajaneelissa, jossa oli 1009 suomalaisen valtakunnallisesti kattava ja laajasti edustava (ikä, tausta, puoluekanta, sukupuoli, asuinalue) otos. Lopullisessa profiilien muodostamisessa käytettiin kvantitatiivista aineistoa ja faktorianalyysiä. Analyysissä käytettiin arvopatteristoa, jossa muuttujina olivat vaikuttamisen tavat, motiivit ja asenteet. Profiloimista käytettiin segmentoinnin asemesta, jotta saatiin esille tarpeet ja asenteet demograafisten taustatekijöiden sijaan. (Ojajärvi ym. 2020, 3, 7.)

Lopputuloksena syntyneen kuuden kansalaisvaikuttajaryhmän perusteella muodostettiin vaikuttajaprofiilit vaikuttamisen taustalla olevien asenteiden ja motivaatiotekijöiden perusteella. Asenteet ja motivaatiot vaikuttavat profiilien "vaikuttamistekojen" määrään. Siten aktiivisissa profiileissa vaikuttaminen koetaan tärkeäksi ja vaikuttamisen paikkoja on paljon. Passiivisissa profiileissa puolestaan huomio kiinnittyy muuhun kuin vaikuttamiseen tai asenne vaikuttamiseen on skeptinen. Vaikka vaikuttamisen motiivit ovatkin eri profiileissa erilaiset, niin monen ryhmän osallistumista voidaan helpottaa, esimerkiksi hyvään suunnitteluun liittyvillä käytännöillä – sekä viestinnällä. Asiat voidaan esimerkiksi esitellä helposti ymmärrettävässä muodossa. Selvityksessä tunnistettiin myös keinoja, joilla voidaan aktivoida juuri tietyn ryhmän osallistumista. Toki on hyvä huomioda, että aktiiviset ryhmät ovat myös helpommin aktivoitavissa. (Ojajärvi ym. 2020, 8.) Profiilien väliset erot syntyvät siitä, mikä on vaikuttamisen kohde sekä uskoko henkilö omiin vaikuttamismahdollisuuksiinsa. Vaikuttamiskohteet vaihtelivat lähipiirille tärkeistä asioista rakenteellisiin, kansallisiin ja globaaleihin asioihin. Samoin kuin KuntaSuomi -tutkimuksen kansalaisuustyypeissä, myös Sitran vaikuttajaprofiileissa, kuvataan profiilin yleisyyttä suomalaisessa väestössä prosenttiosuuksilla. (Pekola-Sjöblom 2006; Ojajärvi ym. 2020, 8, 9).

Kansalaisvaikuttajaprofiilit ovat 1) muualle katsoja, 2) lähipiirin edunvalvoja, 3) valveutunut skeptikko, 4) arjen sohvavaikuttaja, 5) yleisen hyvän edistäjä ja 6) aktiivinen rakentaja (Ojajärvi ym. 2020, 3, 9). Taulukossa 2 on kuvattu

niitä vaikuttamistapoja, joita kunkin profiilin edustajat todennäköisesti käyttävät. Muualle katsojan ja lähipiirin edunvalvojan huomio suuntautuu itseen ja läheisiin. Superaktiivisella raivaajalla sekä aktiivisella rakentajalla on suurin kiinnostus muihin ja ”isoon kuvaan”. Heidän laillaan myös arjen sohvavaikuttaja on kiinnostuneempi muista ja isosta kuvasta, kuin valveutunut skeptikko ja yleisen hyvän edistäjä, jotka ovat keskijanalla kiinnostuksen kohteen suhteen. (Ojajärvi ym. 2020, 10.) Vähiten vaikutusmahdollisuuksiinsa puolestaan uskoo valveutunut skeptikko. Järjestys mentäessä kohti positiivisempaa asennetta on muualle katsoja, lähipiirin edunvalvoja, yleisen hyvän edistäjä, arjen sohvavaikuttaja, aktiivinen rakentaja ja superaktiivinen raivaaja. (Ojajärvi ym. 2020, 10.)

Suomalaiset vaikuttajaryhmät näyttävät noin kahdessa vuosikymmenessä pirstaloituneen pienemmiksi vaikuttajaryhmiksi. 2000-luvun alussa löydettiin neljä kansalaisulottuvuutta, joilla voidaan kuvata myös kuntalaisten osallisuutta, joista kaksi oli vallitsevaa enemmistöllä suomalaisista. Vahvimmat olivat niin sanotut alamaiset ja sovinnaiset (Pekola-Sjöblom ym. 2006, 79, 80), jotka noudattavat lainkuuliaisesti yhteiskunnan normeja ja aktiivisimmillaan puuttuvat väärinkäytöksiin, vaativat vastinetta verorahoille sekä seuraavat poliittisia ja yhteiskunnallisia asioita ja keskustelevat niistä muiden kanssa sen lisäksi että äänestävät vaaleissa. Myös toiset kaksi ryhmää edustavat suurempaa osaa kuntalaisia kuin yksikään vuoden 2020 vaikuttajaryhmä. Tosin niistä vain altruistiset, poliittisesti aktiivisimmat uhrautajat ylittävät selvästi suurimmat Sitran tutkimuksen vaikuttajaryhmät, sillä radikaalit ovat 23 % osuudellaan varsin lähellä muualle katsojia (21 %), valveutuneita skeptikoita (21 %) sekä aktiivisia rakentajia (20 %), kun viimeiseen ryhmään lasketaan myös superaktiiviset raivaajat. Lähipiirin edunvalvoja ja arjen sohvavaikuttajia oli molempia 13 % vastaajista, joiden tuntumassa oli myös yleisen hyvän edistäjä 11 %:lla. (Ojajärvi y. 2020).

Vertailtaessa näiden kahden tutkimuksen tuloksia näyttää siltä, että sovinnaiset ja muualle katsojat muistuttavat toisiaan äänestämisen suhteen, mutta muu sovinnaisen poliittinen kiinnostus näyttää olevan samantapaista kuin arjen sohvavaikuttajalla. Lähipiirin edunvalvojassa näyttäisi puolestaan olevan jonkin verran yhtäläisyyksiä alamaisen kanssa. Uhrautujan altruismi näyttäisi ilmenevän yleisen hyvän edistäjissä, jossa myös orastaa uhraajan suosiman vapaaehtoistyön mahdollisuus. Poliittinen aktiivisuus puolestaan yhdistää uhrautujaa ja aktiivisia rakentajia sekä superaktiivisia raivaajia.

Mielenkiintoista on, että radikaalit tuntuvat kadonneen vuoteen 2020 mennessä tai sitten he ovat passivoituneet valveutuneiksi skeptikoiksi menettäneen uskonsa vaikutusmahdollisuuksiinsa. Toki lienee myös mahdollista, että radikaalit ovat esimerkiksi jättäneet radikaaliudessaan osallistumatta Sitran tutkimukseen, sillä vaikka Suomi vielä varsin rauhallinen paikka onkin, niin käsittääkseni osa yhteiskunnallisista toimijoista edelleen luottaa enemmän omankädenoikeuteen tai on valmis rikkomaan lakia voidakseen toimia omantuntonsa mukaisesti. Tai kenties heitä ei ole tunnistettu ja otettu huomioon siinä vaiheessa, kun tehtiin taustahaastatteluja 17 eri taustaisen ja eri tavoin osallistuvan suomalaisen kanssa vaikuttajaprofiileja luotaessa. Toisaalta on mahdollista, että

ainakin jotkut radikaalit ovat voineet siirtyä aktiiviseksi toimijoiksi politiikkaan, sillä on puolueita, joissa lain noudattaminen ei näytä olevan yksiselitteinen vaatimus sen kummemmin kuin demokratian sääntöjen mukaisesti toimiminen tai konsensuksen tuottaminenkaan tai edes disinformaation jakamisen välttäminen. Voidaan siis sanoa, että politiikassakin voi osoittaa aiempaa enemmän radikaalisen toiminnan piirteitä, jolloin osa radikaaleista toimijoista on kenties siirtynyt sinne. Sitran jaottelussa ei myöskään arvoteta aktiivista rakentajaa, jos ei lasketa sitä, että sana ”rakentaja” ainakin itselleni assosioituu positiiviseen toimintaan. Radikaali aktiivinen rakentaja olisi siten omassa jaottelussani kenties aktiivinen purkaja tai rikkoja. Mutta kuten sanottu, jos tekoja ei arvoteta hyviin tai huonoihin, niin aktiivisen rakentajan tunnusmerkit täyttyvät myös sellaisen aktiivisen rakentajan toimissa, joka on lähellä 2000-luvun alun radikaalia toimijaa. Voidaanko siis sanoa, että 2000-luvun alun radikaalius on osin politisoitunut aktiiviseksi poliittiseksi toiminnaksi ja toisaalta passivoitunut kyyniseksi skeptisismiksi?

Suuri viestinnällinen muutos osallistumisen ja osallisuuden näkökulmasta näiden kahden tutkimuksen maailmassa on sosiaalisen median ilmaantuminen, mikä näkyyneen ennen kaikkea jo kysymyksenasettelun kautta siinä, että erityisesti globaalit asiat puuttuvat täysin 2000-luvun alun tyyppittelystä. Tosin sosiaalinen media mainitaan vain neljässä vaikuttajaprofiilissa Sitran tutkimuksessa. Ainakin valveutunut skeptikko, arjen sohvavaikuttaja ja aktiivinen rakentaja ovat itse aktiivisia toimijoita sosiaalisessa mediassa. Todennäköisesti myös he kuten myös yleisen hyvän edistäjät saavat syötteitä toimiinsa sosiaalisessa mediassa, tosin yleisen hyvän edistäjä keskittyy lähipiiriin syötteisiin, kun aktiivinen rakentaja ja arjen sohvavaikuttaja tarttuvat myös kansallisiin ja globaaleihin vaikuttamis- ja osallistumismahdollisuuksiin. Todennäköisesti sosiaalista mediaa käyttää kuitenkin suuri osa jokaiseen vaikuttajaprofiiliin kuuluva, sillä Suomalaiset käyttävät internettiä viestintään monin tavoin ja yhä enenevässä määrin kaikissa ikäluokissa. Väestön tieto- ja viestintätekniiikan käyttötutkimuksen mukaan sähköpostia oli käyttänyt (kolmen viimeisen kuukauden aikana) 87 % ja yhteisöpalveluja 69 % 16–89-vuotiaista suomalaisista. Yhteisöpalvelujen käytössä nousu oli huomattava vuoden 2019 61 %. Ainakin yksi selittävä syy lienee covid-19-epidemiassa, sillä palveluiden käyttö lisääntyi erityisesti 65–89-vuotiaiden keskuudessa. Facebookin suosio oli suurempi (58 %) kuin Instagramin (39 %), vaikka eniten Facebookia kertoi käyttäneensä vain 32 % vastanneista. Nuoret tavoittaa paremmin Instagramilla ja vanhemman polven puolestaan Facebookilla. (Suomen virallinen tilasto (SVT) 2020, 1, 2, 22.) Sosiaalinen media ei kuitenkaan voi olla ainoa kanava, jolla kansalaisia pyritään saamaan mukaan, sillä moni kaipaa konkreettista tekemistä ja osa myös henkilökohtaista kutsua. Eikä sosiaalisen median tapahtumat näytä kiehtovan kuin arjen sohvavaikuttajaa, joka on ryhmistä kaikista laiskin poistumaan kotoa. Oletettavasti koronan jälkeisessä ajassa, ihmiset haluavat tavata toisiaan muuallakin kuin verkossa, vaikka ovatkin oppineet käyttämään teknologiaa sosiaalisissa kohtaamisissa.

Jos vertaa tilannetta 2000-luvun alusta tähän hetkeen kunnan viestinnästä katsoen, niin kunnalla on käytössään paljon teknologiaa ja sosiaalisen median ja

internetsivujen kautta voidaan jakaa tietoa ja jossain määrin myös osallistaa ihmisiä. Aktiivista toimijuutta tai siihen herättelyä ei voi kuitenkaan laskea vain internetin varaan. Pitää löytää ja ylläpitää myös muita tapoja olivatpa ne sitten asiakasraateja, kansalaisfoorumeja, kuntapäätäjien tapaamisia, ilmoituksia ilmoitustauluilla ja perinteisessä mediassa tai vaikkapa tiedon jakamista ilmaisjakelulehden välissä, jos kunnalla ei ole varaa tuottaa omaa tiedotuslehteä, tuota varhaista tieto-osallisuuden innovaatiota (Koski 1970; Jyväskylän kaupunki 2021).

Periaatteessa kaikkiin vaikuttajaryhmiin voi saada yhteyden, mutta toisia pitää tavoitella kirjaimellisesti henkilökohtaisesti ja toisille pitää osata tarjota oikeanlaista tietoa juuri oikealla hetkellä. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että osallistava viestintä ei voi olla yksistään viestintä- tai mahdollisen osallisuusyksikönkään harteilla, vaan sitä on toteutettava myös niissä palveluyksiköissä, joita kuntalaiset käyttävät, ja siellä pitäisi vielä tunnistaa kuntalaisten vaikuttajaprofiilitkin. Osallisuutta pitää olla myös tarjolla monella tasolla, toiset voi saada mukaan vain riittävän matalalla kynnyksellä, kun taas toisia kiinnostavat vain riittävän kovat haasteet. Heidän osallistamistaan voinee edistää myös Avoinhallinto ja muut hallinnon läpinäkyvyyttä tuottavat kehittämistoimenpiteet sekä poliitikkojen aktivoituminen vuorovaikutukseen kuntalaisten kanssa. Lisäksi kuntapäätäjien on opittava kuuntelemaan ja sietämään kriittistä arviointia sekä avautumaan uusille ehdotuksille ja mielipiteille, jos esimerkiksi valveutuneet skeptikot halutaan ottaa mukaan. Näin ollen osallisuus ja sen tuottaminen tai mahdollistaminen, osallistaminen ei ole luokiteltavaksi kapeasti vain viestinnäksi joillain välineillä joiltain henkilöiltä tai organisaatioyksiköiltä yksittäisille tai ryhmälle kuntalaisia. Osallisuus ja osallistaminen vaatii organisaatiossa laajasti vuorovaikutustaitoja, mutta myös ymmärrystä siitä millaisia viestejä ja mitä kanavia pitkin eri kuntalaisryhmille – ja yksilöille – millaistakin osallisuutta ja osallistumista kannattaa tarjota. Lisäksi on syytä miettiä, ovatko kaikki marginalisoituneet kuntalaiset sijoitettavissa esimerkiksi muualle katsojien joukkoon, vai onko vielä olemassa ryhmiä, jotka eivät sitten kuitenkaan mahdu Sitran kuuteen (tai seitsemään) vaikuttajaprofiiliin. Jos etsitään vaikuttajaprofiileja, niin löydetäänkö silloin aidosti ne, jotka suhtautuvat yhteisiin asioihin toteamalla ”EVVK” (ei vois vähempää kiinnostaa) tai jotka eivät kerta kaikkiaan tunne kuuluvansa joukkoon? Lopuksi vielä huomio osallistamisen vastuullisuudesta ja liikaosallistumisen näkökulmasta erityisesti aktiivisten rakentajien kohdalla (Ojajarvi ym. 2020, 25). Osallistajien olisi syytä huomata, milloin liikutaan niillä rajoilla, joissa kuntalainen kuormittuu liiaksi osallistumisestaan. Toki tämä on myös yksilön itsensä vastuulla, mutta osallistamisen huumassa ei organisaatiokaan saisi mennä liiallisuuksiin.

Kansalaisvaikut- tajaprofiili	Muualle katsoja (21 %)	Lähipiirin edun- valvoja (13 %)	Valveutunut skeptikko (21 %)	Arjen sohva- vaikuttaja (13 %)	Yleisen hyvän edistäjä (11 %)	Aktiivinen raken- taja (20 %) (sisältää myös superaktiiviset raivaajat (6 %))
<b>Huomion kohde ja usko vaikutta- mismahdollisi- suuksiin</b>	Huomio lähel- lä: ”omassa seu- raavassa askelees- sa”.	Huomio lähipii- rissä, omassa edussa ja urassa.	Seuraa politiikkaa aktiivisesti.	Seuraa politiikkaa melko aktiivisesti. Lähiyhteisön asiat, mutta myös kans- alliset sekä glo- baalit yhteiskun- nalliset asiat.	Altruismi, ihmiset Pienet epäkohdat yhteiskunnassa (isot asiat kunnos- sa). Ystävien ja tuttavien nostot somessa	Omat ja yhteis- kunnan asiat. Huomaa vääryy- det ja haluaa korja- ta ne. Aktiivinen raken- taja uskoo voivan- sa vaikuttaa lähes mihin tahansa. (+++++)
<b>Parhaiten kuvaa- vat vaikuttamis- tavat</b>	Usko vaikutus- mahdollisuuksiin pienehkö. (+)	Uskoo vaikutus- mahdollisuuksiin- sa kansalaisena. (++)	Ei usko yksittäisen ihmisen vaiku- tumahdollisuuksiin, vaikuttami- seen tarvittaisiin iso muutos. (-)	Uskoo vaikutus- mahdollisuuksiin, erityisesti sosiaali- seen mediaan ja joukkovoimaan (++++)	Uskoo yksittäisen ihmisen vaiku- tumahdollisuuksiin ja joukkovoimai- maan. (+++)	Superaktiivinen raivaaja: vaikuttaa kaikilla tasoilla (++++++)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ei juuri tekoja</li> <li>• Mahdollisesti äänestäminen (henkilö, ei puolue)</li> <li>• Omiin mielenkiinnonkohteisiin tai harrastuksiin liittyvä osallistuminen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Taloyhtiön hallitus tai vanhemointitoimikunta -asiat, jotka jonkun on pakko hoitaa, ettei lähialueen tai -piirin hyvinvointi vaarannu</li> <li>• Ryhtyy vaikuttamaan vain, jos häntä itseään tai hänen lähipiiriään</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oman (kyynisen) mielipiteen jakaminen henkilökohtaisesti tai keskustelupalstalla</li> <li>• Äänestämisen ”pakollisena pahana”</li> <li>• Voi allekirjoittaa kansalaisaloitteen</li> <li>• Suorat vaikutusmahdollisuudet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kulutusvalinnoilla vaikuttaminen &gt; seuraava askel: tietoisuuden tason nosto</li> <li>• Adressin tai kansalaisaloitteen allekirjoittaminen &gt; seuraava taso: emt:n laatiminen</li> <li>• Mielipiteiden tai</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vapaaehtoisuudella konkreettisesti muiden auttaminen</li> <li>• Yhdessä ryhmässä hyvän edistämisen esim. talkoot</li> <li>• Kummius</li> <li>• Yhdistysjäsenyys tukimaksujen muodossa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Järjestöaktiivisuus</li> <li>• Aktivismi</li> <li>• Projektien ja yhdistysten perustaminen</li> <li>• Kansalaisaloitteiden laatiminen</li> <li>• Blogien pitäminen</li> <li>• Puoluepolitiikka</li> <li>Superaktiivinen</li> </ul>



## Miten voi saada mukaan

- Ei politiikkaa eikä sen jargonia
- Jos politiikkaa, korosta henkilöä
- Henkilökohtaisen hyötyjen korostaminen
- Ajoitus tärkeää, löydä ”oikea hetki”

- Korostamalla vaikutuksia lähipiiriin, omaan etuun ja uraan
- Matalan kynnyksen osallistuminen, johon on helppo lähteä mukaan
- Konkreettinen vaikuttaminen,

kohtaa väärä

yhteiskunnallisiin päätöksiin (voi kasvattaa luottamusta, vaikkei saisikaan aikaan osallistumista)

- Esittämällä konkreettisen lopputuloksen ja selkeät mittarit tavoitteiden ja lupauksen seuranta varten
- Heikkoa luottamusta voi kasvattaa korostetulla läpinäkyvyydellä

uutisten jakaminen somessa > seuraava taso: päättäjille viestiminen; oman yhteiskunnallisen kannan jakaminen somessa

- Osallistuva budjetointi
- Haluaa tehdä enemmän, johon tarvitsee kevyttä ”tuuppausta” > vaikuttaminen ’ulkona’: mielenosoitus
- Vaikuttaminen kansallisiin ja globaaleihin asioihin pienillä, helpoilla teoilla arjessa

- Rajattu ajan käyttö
- Muiden, erityisesti huonompiosaisten auttaminen
- Helpot tavat, kuluttajavaikuttaminen, kotoa käsin vaikuttaminen
- Sosiaalinen me-

- Arkiset teot
- Osallistuu, kun tuntee kykenevänsä auttamaan.
- Tason nosto:
  - > ystävä- ja vertaistukiryhmät
  - > vapaaehtoistoiminta
  - > oman asuinalueen tapahtumat ja talkoot
  - > tietoiset kulutus- ja elämäntapavallinnat
  - > kulutusboikotti
  - > yhdistystoiminta ”yhteisen hyvän” eteen

- Ihmisten kanssa yhdessä tekeminen ja kohtaaminen
- Konkreettisen hyvän tuottaminen ja tulosten korostaminen
- Säännöllinen / pitkäaikainen toiminta

raivaaja:

- Aktiivinen kaikilla tasoilla
- Perustaja tai aktiivi yhdistystoiminnassa
- Puolueen jäsen ja aktiivinen toimija
- Viestii omia näkemyksiä sekä somessa että suoraan päättäjille

- Aktiivinen rakentaja
- Isot asiat ja teemat, yhteiskunnalliset epäkohdat
- Konkreettiset tulokset
- Kuulluksi tuleminen ja arvostuksen saaminen
- Mahdollisuus

<p><b>Huomoitavaa</b></p>	<p>jonka tulokset näkyvät lähiympäristössä</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Riittävän pienet teot ja tapahtumat, ei liian sitovaa, myös satunnaiset tapahtumat</li> <li>• Henkilökohtainen kontakti</li> </ul>	<p>ja tekemällä toiminnan arvioimisen mahdolliseksi</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Suora puhe, ei hienostelua tai jargonia</li> <li>• Vuorovaikutus, kuuntelu (!)</li> </ul>	<p>dia (!) ja muut verkostot voi innostaa (oma lähiyhteisö)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Yksittäiset teot ja toimet</li> <li>• Henkilökohtainen kutsu (ystävältä)</li> <li>• Suora vaikuttaminen, some-tapahtumat</li> </ul> <p>'Wanna be' -vaikuttaja</p>	<p>vaikuttaa tulevaan</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kannustaminen omien näkemysten esittämiseen ja vastuullisemman roolin ottamiseen</li> <li>• Aktiivisen ja rakentavan ihmisen identiteetin vahvistaminen</li> </ul> <p>Superaktiivinen raivaaja</p> <p>Ihanteellinen nykyisten kansalaisvaikuttamiskeinojen käyttäjä, jolla aktiivisuus ja osallistuminen on osa identiteettiä.</p> <p>Superaktiivinen raivaaja: toimii puolueissa, luo muille mahdollisuuksia vaikuttaa</p>
<p>Vähän vaikuttamisen tekoja</p>		<p>Paljon vaikuttamisen tekoja</p>		

Taulukko 2. Sitran selvityksessä löydetyt kansalaisvaikuttajaprofiileja löydettiin yhteensä seitsemän, joista pienin ja aktiivisin ryhmä "superaktiiviset raivaajat" kuitenkin sisällytettiin pienuutensa vuoksi aktiiviset rakentajat -ryhmään. Taulukkoon on kirjattu muun muassa ne vaikuttamistavat, jotka kuvaavat parhaiten kutakin vaikuttajaryhmää sekä ehdotuksia siitä, miten kunkin ryhmän osallisuutta voisi lisätä. (Ojajärvi ym. 2020, 3, 8-10, 14-25.)

Aiemmin esiteltyyn 1990–2000-luvun taitteen neljä kansalaisuustyyppiä tuottaneeseen KuntaSuomi -tutkimushankkeen tuloksiin verrattuna erona oli paitsi profiilien tai tyyppien määrän lisääntyminen kahdella, myös se, että Sitran selvityksessä todettiin, että sellaiset yleisen tason tekijät, jotka olisivat yhdistäneet vähintään viidennen osan suomalaisista, olivat varsin harvassa. Erot kansalaisten välillä syntyvät vaikuttamisen motivaatiotekijöistä. Ihmiset osallistuvat muun muassa silloin, kun se on helppoa, kun he uskovat ”hyvän tekemisen kierteeseen” sekä kun he saavat kannustusta lähipiiriltään. Kun ihmiset eivät usko mahdollisuuksiinsa vaikuttaa tai eivät näe tarvetta muutoksille, ”kaikki on jo ihan hyvin”, he myös jättävät osallistumatta. (Ojajärvi ym. 2020, 3.)

Tarkasteltaessa tekijöitä, jotka vaikuttavat kansalaisten aktiivisuuteen tai passiivisuuteen todettiin, että riippuen millaisia kokemuksia ihmisillä on vaikuttamispyrkimyksistään ja niiden onnistumisesta, ihmiset päätyivät usein joko passiiviseen tai aktiiviseen osallistumiskierteeseen riippumatta siitä, keskittävätkö he huomionsa lähipiiriin vai ”isoon kuvaan” (Ojajärvi ym. 2020 3, 11, 12). Tosin myös sosioekonomisilla seikoilla on todettu olevan vaikutusta osallistumiseen nykyään, kuten KuntaSuomi-tutkimuksessa parikymmentä vuotta sitten (Lahtinen, Wass & Hiilamo 2019).

Puoluepolitiikka tuntui selvitykseen osallistuneista etäiseltä vaikuttamisen kanavalta. (Ojajärvi ym. 2020, 3, 12.) Siitä huolimatta, että puolueilla on edelleen keskeinen rooli yhteiskunnallisessa päätöksenteossa, ne eivät kuitenkaan ole perinteisine toimintatapoineen enää ainoita toimijoita, jotka tuovat asioita päätöksenteon agendalle. Edustuksellisen demokratian myötä niillä on kuitenkin edelleen paljon valtaa. Puolueiden sijasta ihmiset samaistuvat kuitenkin nykyään helpommin yksittäiseen poliittikkoon. Puolue toimintaa pidetään muun muassa vaikeana ja sen koetaan lyövän toimijoihin tietynlaisen leiman. Monen ihmisen on vaikea löytää puolue, joka aidosti ajaisi juuri hänelle tärkeitä teemoja. (Ojajärvi ym. 2020, 12.)

### **5.1.3 Pohdintaa kuntalaisten luokittelusta, tyyppittelystä ja profiloinnista**

Kuntalaisten luokittelu, tyyppittely ja profilointi näyttää kehittyneen 1900-luvun ja 2000-luvun vaihteen kuntalaisen julkisen toimijuuden kuvaamisesta 2000-luvun alun kuntalaisten kansalaisuustyyppittelyn kautta kuntalaisten profilointiin. Ensimmäisessä vaiheessa kuntalaista kuvattiin toimijana erilaisissa rooleissa kuntaorganisaation näkökulmasta (kunnan jäsen; palveluiden rahoittaja, maksaja ja käyttäjä; veronmaksaja; vaikuttaja; päätöksenteon arvioija) sekä kunnan sidosryhmän jäsenenä (järjestöosallistuja). Toisessa vaiheessa 2000-luvun puolella pyrittiin luomaan näkemystä siitä, miten yksittäiset kuntalaiset suhtautuvat edustukselliseen demokratiaan, muun muassa vaaliosallistumisen näkökulmasta. Lisäksi pyrittiin ennakoimaan, miten kuntalaiset suhtautuvat kunnallisiin päätöksiin.

Vuoden 2020 tutkimuksessa puolestaan syvennyttiin nimenomaan siihen, millaisia vaikuttajarooleja ihmisillä on ja niihin liittyviin asenteisiin ja motivaatioon. Profiloinnin funktio liittyy nimen oman ihmisten osallisuuteen sekä osallisuuden ja osallistumisen lisäämiseen organisaation näkökulmasta ja organi-

saation tarpeista käsin. Tavoitteena on myös edesauttaa organisaation oman toiminnan arviointia sekä edesauttaa oikeanlaisen viestinnän (viestityypit, viestijä, viestintäkanavat, motivointikeinot) kohdentamista kullekin vaikuttajaryhmälle. Kiinnostuksen kohteena ovat nimenomaan aktiiviset tai passiiviset vaikuttajat ja osallistujat, eivät ne, jotka eivät pyri vaikuttamaan tai osallistumaan. Täten ei siis luotu profiileja kaikista suomalaisista, vaan vaikuttavista ja osallistuvista suomalaisista – tai vaikuttamaan ja osallistumaan pyrkivistä suomalaisista. Lisäksi näkökulma on organisaatiokeskeinen. Etsitään keinoja, miten organisaatio saa houkuteltua osallistumaan erilaisia ihmisiä.

Kaksi ensimmäistä tutkimusta sijoittuivat yksiselitteisesti kuntakontekstiin. Sitran tutkimuksessa osallistaja voi olla mikä tahansa organisaatio. Herää kysymys, kenen tavoitteita pyritään täyttämään, osallistujien vai organisaation. Jos organisaatio pyrkii osallistamaan täyttääkseen omia tavoitteitaan, osallistujien tavoitteet eivät välttämättä täyty. Voi syntyä osallistamista osallistamisen itsensä tähden, jos organisaatio esimerkiksi haluaa parantaa imagoaan asiakaslähtöisenä toimijana. Toisaalta, jos organisaation ja osallistujien motivaatio ja tavoitteet ovat samanlaiset, osallisuus voi aidosti hyödyttää molempia osapuolia. Näkisin, että kuntaorganisaation tulisi osallistaessaan pyrkiä toimimaan kuntalaiskeskeisesti, kuntalaisten parhaaksi, ei organisaation etua tavoitellen. – Parhaassa tapauksessa ne ovatkin kutakuinkin sama asia. Mutta myös kuntaorganisaatio voi pyrkiä vahvistamaan kuntalaisten osallisuutta omaksi edukseen. Kunnassa voidaan muun muassa uskoa väitteet, että kun kuntalaiset pääsevät mukaan päätöksentekoon, he sitoutuvat niihin paremmin eivätkä esimerkiksi valita tehdyistä päätöksistä niin herkästi. Kuntaorganisaation tavoite voi siis esimerkiksi olla kuntalaisten tekemien valitusten määrän ja niiden vastineiden laatumiseen käytettävien resurssien vähentäminen. Tällöin on todennäköistä, että lähtökohtaisesti ei välttämättä tavoitella kuntalaisten hyvää. Toki jos osallistaminen hoidetaan kuitenkin ammattimaisesti ja laadukkaasti, tuloksena voi olla myös aitoa osallisuutta, eikä vain näennäistä osallisuutta.

Edellä on esitelty joitakin kuntalaisen toiminnallisia rooleja, joissa heitä voidaan osallistaa. Yksi tällainen rooli on vaikuttaja. Vaikuttajan roolista on tehty profilointeja, jolloin on muodostettu osallisuusajattelun alkuvaiheessa neljä roolia sen perusteella, miten ihmiset asennoituvat julkiseen toimintaan ja millaisena toimijana he näkevät itsensä. Lähes kaikki kokivat olevansa ”kunnan kansalaisia”, jotka ovat lainkuuliaisia ja puoltavat yhteistä hyvää. Nämä seikat kuvaavat alamaista asennetta. Alamaisen yläpuolella on joku: viranomainen, poliittinen päättäjä, vähintäänkin laki, mahdollisesti myös normit, jotka säätelevät kuntalaisen toimintaa, tai laittavat sille raamit. Alamaiset muun muassa tunnistavat itsensä veronmaksajan roolissa. Kolmeneljännestä koki olevansa poliittis-yhteiskunnallisesti valveutuneita sovinnaisia toimijoita ottaessaan osaa yhteiskunnallisesti asioista keskusteluun. Sovinnaiset muun muassa pitävät äänestämistä tärkeänä osallistumisen muotona edustuksellisessa demokratiassa. Tämä on tosin ristiriidassa sen kanssa, että kuntavaalien äänestysprosentti laski nimenomaan 2000-luvun kahta puolen selvästi alle 60 %:n. Poliitikasta ja yhteiskunnallisista asioista keskustelijoita löytyi siis enemmän kuin äänestäjiä.

Uhrautujiksi koki itsensä noin kolmasosa. Nämä henkilöt ovat valmiita laittamaan toisten tarpeet omiensa edelle. He myös ovat valmiita sijoittamaan käytävissään olevia resursseja yhteiskunnallisen toiminnan edistämiseksi. He toimivat poliittisesti äänestämisen lisäksi myös asettumalla ehdolle vaaleissa ja ottamalla vastaan poliittisia luottamustehtäviä. Heidän tavoitteenaan on rakentaa toimivaa yhteiskuntaa. Neljäsosa kuntalaisista koki olevansa radikaaleja, joiden yhteiskunnallisia toimia ohjaa ennen kaikkea omatunto. Normit ja laitkaan eivät rajoita heidän toimiaan.

2020-luvun vaikuttajaprofiileissa passiivisimpia ovat muualle katsojat, lähipiirin vaikuttajat sekä valveutuneet skeptikot. Muualle katsojat eivät juurikaan seuraa yhteiskunnallisia asioita. Heidän aktiivisuutensa kohdistuu omiin mielenkiinnon kohteisiin. Jos he äänestävät, he äänestävät nimenomaan henkilöä. Lähipiirin vaikuttajat saattavat olla mukana toiminnassa, jossa voivat valvoa omia sekä lähipiirinsä etuja. He myös ryhtyvät toimeen, jos kokevat tulleensa väärin kohdelluiksi. Kyyniset skeptikot seuraavat kyllä politiikkaa ja yhteiskunnallisia asioita, mutta eivät pyri vaikuttamaan juuri mitenkään, koska eivät usko yksittäisen ihmisen vaikutusmahdollisuuksiin. He korkeintaan ilmaisevat mielipiteensä, mutta eivät pyri muuttamaan asioita.

Aktiivisempia vaikuttajia ovat lähinnä sosiaalisessa mediassa ja kotoa käsin vaikuttamaan pyrkivät arjen sohva vaikuttajat. Kaikkein aktiivisimpia ovat kuitenkin yleisen hyvän rakentajat ja aktiiviset rakentajat. Yleisen hyvän rakentajat näkevät yhteiskunnan toimivana ja lähes valmiina, joka lähinnä kaipaa pientä kohennusta yksittäisissä asioissa. Aktiiviset rakentajat näkevät puolestaan epäkohtia, ja ovat valmiita tarttumaan haasteisiin ja tekemään isojakin muutoksia.

#### **5.1.4 Kuntalainen kunnan asukkaana ja kunnan jäsenenä**

Pekola- Sjöblom et al. (2006, 42) toteavat, että kaikki Suomen kansalaiset ovat kuntalaisia, ja heillä on kotikunta sen mukaan kuin Kotikuntalaisissa (201/94) asiasta säädetään. Kotikunta on lähtökohtaisesti se kunta, jossa Suomen kansalainen asuu (Kotikuntalaki 201/1994). Näin ollen hän on siis kunnan asukas ja kunnan jäsen (Pekola-Sjöblom et al. 2006, 42). Kunnan asukas ja kunnan jäsen eivät kuitenkaan ole aivan yksiselitteisiä käsitteitä. Kuten teoriaosuudessa todettiin, Kuntalain (410/2015 § 3) mukaan kunnan henkilöjäseniä ovat sekä kunnan asukkaat ("kotikuntalaiset") että ne henkilöt, jotka omistavat tai hallitsevat kiinteää omaisuutta kunnassa. Aukkaista Hyyryläinen ja Tuisku (2016, 18, 19) puolestaan totesivat, että vakituisten kotikunnassaan asuvien asukkaiden lisäksi kunnassa on myös "liikkuvia osa-aikaisia asukkaita", jotka kuuluvat kuntayhteisöön. Tällaisia osa-aikaisia asukkaita ovat esimerkiksi mökkiläiset, jotka lasketaan myös kunnan jäseniksi, jos he omistavat mökkinsä. Osa-aikaisiksi asukkaiksi voisi hyvin kutsua myös opiskelijoita tai lyhyehkön määräajan kunnassa työskenteleviä henkilöitä, jotka ovat kirjoilla kotipaikkakunnallaan.

## Kuntalaisen roolit ja oikeudet

Rooli	Tarkennus: asema kunnassa	Poliittiset oikeudet	Sosiaaliset oikeudet
<b>Asukas</b>	vakituinen asukas, suomen kansalainen. kotikuntalainen	äänioikeus kuntavaaleissa, kun täyttänyt 18-v., myös vaalikelpoinen jos täysivaltainen perusosallistumisoikeudet	Oikeus subjektiivisiin lakisääteisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin kotikunnassaan sekä kaikkiin muihin kunnan tarjoamiin palveluihin.
	osa-aikainen asukas, voi omistaa esim. kesämökin	äänioikeus ja vaalikelpoisuus kotikunnassa, mutta ei siinä kunnassa, jonka jäsen on kiinteän omaisuuden omistuksen perusteella muut perusosallistumisoikeudet on	Ei oikeutta subjektiivisiin lakisääteisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin muualla kuin kotikunnassaan. Oikeus käyttää esimerkiksi kulttuuri- ja liikuntapalveluita sekä akuutissa kiireellisessä tapauksessa myös terveyspalveluita.
	määrä-aikainen (osa-aikainen) (maks. 1 v.) asukas Suomen kansalainen esim. opiskelija (kotikuntalaki 1994 § 3 1 mom.)	äänioikeus ja oikeus asettua ehdolle kuntavaaleissa kotikunnassa, ei näitä oikeuksia määräaikaissa asuinkunnassa muut perusosallistumisoikeudet on myös asuinkunnassa	Ei oikeutta subjektiivisiin lakisääteisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin muualla kuin kotikunnassaan. Oikeus käyttää esimerkiksi kulttuuri- ja liikuntapalveluita sekä akuutissa kiireellisessä tapauksessa myös terveyspalveluita.
	Pohjoismaiden (Islanti, Norja) kansalainen tai Euroopan Unionin jäsenvaltion kansalainen asunut Suomessa vähintään kaksi vuotta ja asuu kunnassa viimeistään 52 päivää ennen kuntavaalien äänestyspäivää	äänioikeus ja oikeus asettua ehdolle kuntavaaleissa muut perusosallistumisoikeudet	Oikeus subjektiivisiin lakisääteisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin kotikunnassaan sekä kaikkiin muihin kunnan tarjoamiin palveluihin.
	Pohjoismaiden (Islanti, Norja) kansalainen tai Euroopan Unionin jäsenvaltion kansalainen asuu kunnassa 51 päivää ennen kuntavaalien äänestyspäivää	äänioikeus kuntavaaleissa ei oikeutta asettua ehdolle kuntavaaleissa muut perusosallistumisoikeudet	Oikeus subjektiivisiin lakisääteisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin kotikunnassaan sekä kaikkiin muihin kunnan tarjoamiin palveluihin.
	Pohjoismaiden (Islanti, Norja) kansalainen tai Euroopan Unionin jäsenvalti-	ei äänioikeutta kuntavaaleissa ei oikeutta asettua ehdolle	Oikeus subjektiivisiin lakisääteisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin

on kansalainen asunut kunnassa alle 51/52 päivää ennen kuntavaalien äänestyspäivää

osa-aikainen / määräaikainen asukas ei Suomen kansalainen esim. vaihtopiskelija, kausityöläinen, matkailija vakituinen asukas, ei suomen kansalainen, asunut kunnassa/Suomessa alle kaksi vuotta

vakituinen asukas, ei suomen kansalainen, asunut kunnassa/Suomessa vähintään kaksi vuotta

ulkomaalainen, jolla on voimassa oleva määräaikainen jatkuva oleskelulupa (kotikuntalaki 1994 4 § 2. mom.; ulkomaalaislaki 2004 33 § )

ulkomaalainen, jolla on voimassa oleva määräaikainen tilapäinen oleskelulupa (kotikuntalaki 1994 4 § 2. mom.; ulkomaalaislaki 2004 33 § )

ulkomaalainen, jolla on pysyvä toistaiseksi voimassa oleva oleskelulupa (ulkomaalaislaki 2004 33 §) tilapäinen tai jatkuva oleskelulupa

pitkään maassa ollut kolmannen maan kansalainen + perheenjäsen, jolla on EU-oleskelulupa toisessa unionin jäsenvaltiossa vrt. pysyvä oleskelulupa (ulkomaalaislaki 2004 33 §) jatkuva oleskelulupa: ulkomailla pysyvästi asuva Suomen kansalainen; toi-

kuntavaaleissa muut perusosallistumisoikeudet on

ei äänioikeutettu eikä vaalikelpoinen kuntavaaleissa muut perusosallistumisoikeudet on ei äänioikeutettu kuntavaaleissa eikä vaalikelpoisuutta muut perusosallistumisoikeudet on äänioikeus kuntavaaleissa, kun täyttänyt 18-v., Huom! äänioikeutta haettava erikseen / ilmoitauduttava äänestäjäksi tms. perusosallistumisoikeudet ks. joku

kotikunnassaan sekä kaikkiin muihin kunnan tarjoamiin palveluihin.

tilapäisesti oikeus tehdä työtä; oikeus toimia yrittäjänä; oikeus toimia au-pairina (maks. 1 v.)

oikeus tehdä työtä ansiotyössä tai ammatinharjoittajana; opiskelu

jatkuvaluonteinen työntekeo; jatkuvaluonteinen

	nen vanhemmista tai ainakin 1 isovanhempi on tai on ollut syntyperäinen Suomen kansalainen; jatkuvaluonteista työntekoa tai yritystoimintaa harjoittava henkilö + perheenjäsenet; Inkerin siirtoväkeen 1943, 1944 kuulunut Neuvostoliittoon palautettu; Suomen armeijassa palvelut 1939 – 1945, (2 viimeistä, oltava asunto) (ulko-maalaislaki 2004 47 §)	yritystoiminta
kunnan jäsen	omistaa tai hallinnoi kiinteää omaisuutta kunnan alueella, ei itse asu kunnassa edes osa-aikaisesti	ei äänioikeutettu kunta-vaaleissa muut perusosallistumisoikeudet on

Taulukko 3. Tähän taulukkoon on koottu eri laeista esimerkkejä siitä, miten kunnan asukkaita voidaan ryhmitellä ja jaotella esimerkiksi kotikuntalain ja ulkomaalaislain perusteella.

Taulukosta 3 käy ilmi, ettei asukkaan käsitteeseen ole aivan yksinkertainen. Taulukossa luetellaan joitakin oikeuksia, joita erilaisilla kunnan asukkailla on. Kunnan osallisuusviestinnässä pitäisi ottaa huomioon nämä kaikki eri ryhmät ja räätälöidä viestintä heille. Kaikilla on oikeus yhtäläiseen tiedonsaantiin. Kuinka monessa kunnassa on esimerkiksi verkkosivut usealla eri kielellä. Ja jos on, niin onko myös osallisuus sivut päivitetty tällä kielellä.

### 5.1.5 Ensimmäinen valtakunnallinen osallisuushanke: kuntalaisten osallisuus – muutakin kuin lähidemokratiaa

Sisäasiainministeriö asetti ensimmäinen valtakunnallinen osallisuushankkeen vuonna 1997 (Valtioneuvosto 1997). Hankkeen toteutuksessa olivat mukana useiden ministeriöiden ja kuntien lisäksi myös Suomen Kuntaliitto sekä valtion paikallis- ja aluehallintoviranomaiset. Hankkeessa kunta määritettiin sekä kansalaisyhteiskunnan keskeiseksi toimijaksi että sosiaalisesti omavastuiseksi yhteisöksi. Hankkeen tavoitteena oli ennen kaikkea vahvistaa kansalaisten osallisuutta ja heidän osallistumismahdollisuuksiaan erityisesti kunnissa. Hankkeen oletettiin mahdollisesti nostavan esiin myös tarvetta tehdä lakimuutoksia. Hankkeessa muun muassa pilotoitiin ”uusien ja innovatiivisten” osallistumismuotoja (Salmikangas, Veräväinen & Vuorela 1999, 5).

Ensimmäisessä valtakunnallisesti johdetussa osallisuushankkeessa, johon osallistui useita kuntia ympäri Suomea, tunnistettiin kansalaisen kahdeksan roolia: 1) kuntalainen, 2) asukas, 3) äänestäjä, 4) tavallinen kansalainen, 5) veronmaksaja, 6) kustannuserä, 7) tasaveroinen kumppani ja 8) asiakas. Vähiten arvostusta kuntalainen saa silloin, kun hänet nähdään ongelmallisena, kunnan



palveluista tukea ja apua hakevana kustannuseränä. Neutraaleimmilta rooleilta vaikuttavat kuntalainen, asukas ja tavallinen kansalainen. Veronmaksajan – tai verovelvollisen – sekä asiakkaan roolissa kuntalainen on usein kunnan toiminnan tarkkailija, joka ei välttämättä tunne kuuluvansa kuntayhteisöön, joka hänen silmissään muodostuu lähinnä kunnan viranhaltijoista sekä poliittisista luottamushenkilöistä. Tosin asiakkaana, kuntalainen nähtiin palveluiden käyttäjän roolin lisäksi kantavan myös tasavertaisena yhteistyökumppanin roolia. Kumppanuuden edellytyksinä nähtiin yhteinen työ, toiminta sekä vuorovaikutus. Tämä rooli edellytti myös luottamusta asiakkaan resursseihin, kun puhuttiin asiakasosallisuudesta sekä asiakkaasta oman elämänsä asiantuntijana. Pääosan kuntalaisista arveltiin kuitenkin olevan kiinnostuneita ennen kaikkea riittävistä ja laadukkaista palveluista, jotka koskettavat suoraan heidän arkeaan (pieni demokratia, ruohonjuuritaso). Vain pienen osan arveltiin kiinnostuvan erilaista asiantuntemusta ja paneutumista vaativien laajojen kokonaisuuksien, kuten kokonaisen palvelutuotannon tai yleiskaavoituksen suunnittelusta (suuri demokratia tai "high in politics"). Yhteistyökumppaneina kuntalaiset nähtiin myös vastuullisina yhdyskunnan ongelmien ratkomisessa, mikä aikaisemmin oli ollut yksistään kuntaorganisaation edustajien vastuulla. Ongelmien ratkominen nähtiin suunnitteluna, joka edellyttää vuorovaikutusta ja tuottaa yhteistä oppimista. Myös osallistumattomuus tuli monen mielestä sallia, vaikka toisaalta oltiin huolissaan osallistumisen kasautumisesta. Toisaalta nähtiin, että osallistuminen kehittyy vähitellen niin, että ensin mukaan tulevat aktiivisimmat, ajan myötä myös "passiivisemmat" liittyvät joukkoon. (Salmikangas ym. 1999, 11, 15, 17, 27, 30–33.)

Osallisuushankkeessa osallisuus nähtiin yhteisöllisyytenä, jolle nimettiin kolme ulottuvuutta: 1) sosiaaliset verkostot, 2) alueellinen sosiaalinen sidos ja 3) yhteiset intressit. Sosiaalisiin verkostoihin laskettiin kuntalaisen lähipiiri eli perhe, suku, ystävät ja naapurit. Alueellinen sidos voi muodostua esimerkiksi kortteliin, kaupunginosaan tai kylään. (Salmikangas ym. 1999, 32, 33.) Kuntalaiset olivat itse aktiivisia esimerkiksi keskustelutilaisuuksien; tapahtumien ja iltamien sekä talkoiden järjestäjinä, mutta myös työryhmien kokoajina. Joissain kunnissa oli myös perustettu oma hankeorganisaatio. Tosin suuressa osassa osallisuusprojekteja aloitteen tekijänä oli kuntaorganisaatio, joko yhden tai useamman hallintokunnan johdolla. (Salmikangas ym. 1999, 12–16, 24, 26, 48) Viranhaltijat tuntuivat olevan sitoutuneempia kuin luottamushenkilöt (emt. 12, 13, 45, 46), vaikka jälkimmäisille kuului vuoden 1995 kuntalain (365/1995 § 27) perusteella vastuu huolehtia kuntalaisten vaikuttavista osallistumisen edellytyksistä. Jotkut luottamushenkilöt myös kokivat oman valtansa jossain määrin uhatuksi. Toisaalta jännitteitä oli myös osallisuushankkeiden ja viranhaltijoiden välillä. (Salmikangas ym. 1999, 12, 13, 56.)

## 5.2 Kuntalaisten osallistuminen on moninaista ja osallisuuden määrittely haasteellista

Löyhästi rajattuna käsitteenä osallisuus taipuu moneksi. Toisaalta määrittelyn epämääräisyyden vuoksi voidaan osallisuuden nimissä tuottaa myös näennäisosallisuutta (Kiilakoski, Gretschel & Nivala 2012, 14–15.) Arnsteinin (1969) mukaan näennäisosallisuus ei kuitenkaan ehkä riipu määrittelystä, vaan osallisuuden tuottajien motivaatiosta.

Suomen kielen sana osallisuus voidaan kääntää englanniksi monella eri sanalla esimerkiksi participation (Kiilakoski, Gretschel & Nivala 2012, 15; Arnstein 1969, 216, 217), involvement (Arnstein 1969, 216), engagement, citizen participation ja influence (Kiilakoski, Gretschel & Nivala 2012, 15).

Kohonen ja Tiala (2002, 5) liittävät kansalaisten osallisuuden ensimmäisen kansallisen osallisuushankkeen raportissa nimenomaan demokratiaan. Hankkeen loppuraportissa suoralle osallisuudelle nimettiin neljä ulottuvuutta, jotka olivat 1) tieto-osallisuus, 2) suunnitteluosallisuus, 3) päätösosallisuus, 5) toimintaosallisuus. Tämä sama jaottelu on säilynyt kuntasektorilla tähän päivään asti ja jotkut kunnat käyttävät sitä osallisuussuunnitelmissaan joko hallitsevana periaatteena tai ainakin osittain (ks. esim. Osallisuus Hyvinkäällä 2018; Kokkolan kaupungin osallisuusohjelma 2018–2021; Meidän Lappeenranta! Osallisuus ja vuorovaikutusohjelma 2020; Vuorovaikutus Oulun kaupungissa 2019–2021; Ylöjärvi hyvässä kunnossa). Se on siis yksi tapa ymmärtää/jaotella osallisuutta Suomen kuntakentällä. Jaottelua käytetään myös muun muassa Suomen kunta-liiton (2018) julkaisemassa Osallisuuspelissä.

Tieto-osallisuus	Suunnitteluosallisuus	Päätösosallisuus	Toimintaosallisuus
= kuntalaisella / asukkaalla on <b>oikeus tiedon saamiseen ja tuottamiseen</b>	= kuntaorganisaation ja kuntalaisten välistä, <b>valmisteluun liittyvää vuorovaikutusta</b> , jolloin asukas osallistuu itseään ja asuinympäristöään koskevan toiminnan ja palveluiden suunnitteluun	= suora osallistumista, jolloin kuntalainen/asukas <b>osallistuu päätöksen teon valmisteluun ja päätöksenteon koon</b> , joka koskee	= kuntalaisten <b>omaa toimintaa ja konkreettista osallistumista</b>
- osallisuuden helposti toteutettavat muodot	- syvempää kuin tieto-osallisuus	* asukasta itseään * palveluiden tuottamista	* elin-/lähiympäristössään * palvelu- ja toimintayksiköissä esim.
esim. * kunnan tiedottaminen	esim.	* omaa asuinalueita	* ympäristön kunnostus tai ylläpito talkoovoimin
* kuntalaisten kuuleminen	* yhteissuunnittelu	- palveluiden käyttäjille on delegoitu päätösvaltaa (= käyttäjädemokratia)	* palveluiden tuottaminen <i>talkoovoimin?</i>
* kyselyihin vastaaminen <i>kuntalaiset vastaavat vai kuntalaisten kyse-</i>	Ensimmäisessä osallisuushankeessa käytettyjä keinoja * yhteissuunnittelutilai-		- kunta voi vahvistaa toimintaosallisuuden edellytyk-

<i>lyihin vastaamisen?</i>	suudet	esim.	siä myöntämällä
* palvelusitoumukset	* yhteistyöelimet	* kunnanosan	esim. taloudellisia
Ensimmäisessä osallisuushankeessa käytettyjä keinoja	* työryhmät	asukkaiden suoraan valitsema aluelautakunta jolle valtuusto on delegoinut päätöksenteon	avustuksia kunta- laisten omien projektien toteuttamiseen
* palautteen koon- ti		Ensimmäisessä osallisuushankeessa käytettyjä keinoja	Ensimmäisessä osallisuushankeessa käytettyjä keinoja
* tiedotus- ja palautepiste, näyttely		* nuorisovaltuusto	* tapahtumat ja tilaisuudet
* tiedotus- ja keskustelutilaisuus		* alue- tai kunnanosalautakunta	* kohtaamispaikat
* seminaarit, opintopiirit		* kuntalaisten oma elin, jolla on itse- näistä päätösvaltaa	* talkoot yms.
* asiakasraati ja käyttäjäneuvosto			* työpajat

Taulukko 4. Taulukossa kuvataan, mitä tieto-, suunnittelu-, päätös ja toimintaosallisuus tarkoittavat. Nelijako perustuu ensimmäisen valtakunnallisen osallisuushankeen osallisuuden muotojen jäsentelyyn. (Kohonen & Tiala 2002, 6; Valtioneuvoston selonteko Eduskunnalle kansalaisten suoran osallistumisen kehittymisestä 2002, 4–5; Kuntaliitto 2018; Salmikangas ym. 1999.)

Polletta (2016, 231–232) toteaa, että osallistumiselle avoimen demokratian (participatory democracy) syntyhetkistä meidän aikaamme asti osallistumista ajava taho (esim. yritys, hallintobyrokraatti tai aktivisti) on vaikuttanut siihen, mitä osallistumisella on tavoiteltu. Tarkoituksena on voinut olla vähentää esimerkiksi byrokratiaa sekä hierarkkista ja keskitettyä päätöksentekoa tai pyrkiä konfliktitilanteessa konsensukseen pakon tai kompromissin asemesta. Siihen, miltä osallistuminen näyttää ja miten siinä onnistutaan, riippuu siitä, miten osallistuminen määritellään; mitä tavoitteita sille asetetaan ja millaisia rajoitteita sillä nähdään olevan, mutta myös siitä, miten demos, itse osallistuva ihmisryhmä, ymmärretään. Polletta huomauttaa, että kaikista hyvistä aikeista ja tarkoituksista huolimatta, erilaisilla osallistumiselle avoimilla foorumeilla kaikki eivät välttämättä pääse osallistumaan ja demokratiakin saattaa olla rajoitettua. Lopputulokseen vaikuttaa muun muassa se, miten vapaasti tilaisuuden järjestelyt sallivat kansalaisten toimia noilla foorumeilla.

Kansalaisten sitouttamispyrkimysten (citizen engagement) taustalla on monia syitä ja toteuttavia tahoja. Teknologia taas, erityisesti internetin tuomat osallistumisen mahdollisuudet ja kansalaisten tottuminen niiden käyttöön, on alentanut kynnyksiä avata myös demokratiaa kansalaisten suoralle osallistumiselle. Samalla, kun erilaisia osallistumisen mahdollisuuksia on kehitetty ja otettu käyttöön eri puolilla maailmaa, on kansalaisten osallistuminen myös institutionalisoitunut, kun hallinto, mutta myös muut organisaatiot ovat ottaneet sen ohjaamisen ja toteuttamisen tehtäväkseen. (Polletta 2016, 233.) Polletta (2016,

233, 234) kuvaa kansalaisten osallistumisen paradoksia hallinnon kannalta tilanteeksi, jossa hallinto yrittää vakuuttaa kansalaiset osallistavilla toimillaan siitä, että kansalaisten mielipiteet halutaan ottaa huomioon yhä enenevässä määrin, mutta tarvitsee muiden toimijoiden tukea, jotta kansan ilmaisema tahto voitaisiin oikeasti viedä käytäntöön, että sillä olisi todellista vaikutusta. Nykyisin vallalla oleva innokkuus kansalaisten osallistumisen mahdollistamiseen on mittakaavaltaan (*scale*) ja laajuudeltaan (*scope*) aivan eri luokkaa verrattuna aiempiin toteutuksiin (Polletta 2016, 234). Kansalaisten osallistumista puolustetaan muun muassa sillä, että samalla kun päätösten laatu paranee ja kansalaisten tietomäärä päätettävistä asioista lisääntyy, saadaan myös palautettua kansalaisten uskoa itse päätöksentekoprosessiin (*policy-making process*). Toisaalta kuullaan väitteitä, että kansalaiset saavat kyllä puhua, mutta eivät kuitenkaan pääse vaikuttamaan varsinaiseen päätöksentekoon. Kabinettipäätöksiä voidaan tehdä ehkä jopa helpommin vain näennäistä osallistumista tuottaneiden tapahtumien jälkeen, jotka kyllä saavat aikaan tyydyttävän kokemuksen demokratian toiminnasta käytännössä, mutta jotka eivät kuitenkaan korvaa demokraattisen vastuun/tilivelvollisuuden mekanismeja (*mechanisms of democratic accountability*). Pahimmillaan kansalaiset saavat itse valita, mitä kululeikkauksia yhteiskunnassa toteutetaan seuraavaksi, eivät sitä ovatko leikkaukset se vaihtoehto, joka pitäisi valita. (Polletta 2016, 234.)

Polletta (2016, 234) peräänkuuluttaa tutkimusta, joka selvittää esimerkiksi 1) missä tilanteissa päättäjät (*policy-makers*) ottavat tosissaan kansalaisilta tulevat ehdotukset/aloitteet, 2) mitkä puitteet todella edistävät monipuolista osallistumista ja 3) millaisia lopputuloksia osallistumisella saavutetaan *vallan jakaantumiseen suhteen*. Tarvitaan myös lisää ymmärrystä siitä, miten ne, jotka järjestävät ja osallistuvat demokratia-aloitteisiin (*democratic initiatives*) ymmärtävät osallistumiseen liittyvät menetelmät ja normit, mutta myös itse demokratian sekä sen, mihin siitä on (*what it is good for*). Lisäksi pitäisi vielä pystyä erottamaan osallistuminen eliitin päätöksenteosta, johdon etu- ja valtaoikeuksista (*prerogatives*) ja markkinoiden toiminnasta (Polletta 2016, 235).

Polletta (2016, 235) korostaa ammatillisiin normeihin sisäankirjoitettujen päätöksentekoon, päätösten käytännön toteuttamiseen sekä eri osallistujaryhmien edustajien keskinäiseen tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen liittyvien näkemysten merkitystä, niiden henkilöiden työssä, jotka ovat vastuussa osallistuvan päätöksenteon toteuttamisesta. Ne vaikuttavat niin osallistumisen tavoitteisiin, käsitykseen oikeudenmukaisuudesta kuin myös onnistumisen mittaamiseen. Demokratia voidaan Pollettan (2016, 235) mukaan määritellä esimerkiksi yritysmaailman käytäntöjen mukaan jokaisen oikeudeksi antaa oma kontribuutionsa kyseiseen asiaan ilman oikeutta kontrolloida, otetaanko se huomioon. Tai laajan yleisön pääsy määrällisesti suuren informaation lähteille vaikkapa open data (avoin data/ Open Source model) -periaatetta noudattaen, ei välttämättä kuitenkaan anna informaation käytön myötä valtaa päätöksentekoon (Polletta 2016, 236). Päinvastoin ”merkityksellinen osallistuminen” (*meaningful participation* Daniel Kreissin 2012 termi) voi merkitä epätasaista vallanjakoa sen perusteella, mikä katsotaan merkitykselliseksi osallistumiseksi. Kuten aiemmin todet-

tu Pollettan (2012, 236) mukaan ei pidä olettaa, että kaikki osapuolet ymmärtävät edes sen, mitä demokratia merkitsee, samalla tavalla.

Yhdysvalloissa esiintyneen kansalaisten osallistumisen historiaa kuvaillessaan Polletta (2012, 236) toteaa, että 1960-luvulta alkunsa saanut toiminnan ympärille oli 1980-luvulle tultaessa kehittynyt niin paljon negatiivisia piirteitä, että sitä oli syytä uudistaa. Nimenomaan ympäristöön liittyvissä suunnitelmissa ja päätöksissä todettiin, että eri sidosryhmien ottaminen ohjatusti mukaan jo ennen kuin keskinäisiä ristiriitoja nousi, näytti tuottavan tyydyttävimmät lopputulokset (Polletta 2012, 236). 1990-luvulla Robert Putnam nosti esiin amerikkalaisten vähenevän osallistumisen järjestöihin ja kasvavan epäpolitisoitumisen/politiikasta irtautumisen (*apoliticism*) (Polletta 2012, 237). James Fiskin esiteli edustavaan otokseen perustuvan deliberatiivisen mielipidetiedustelun menetelmän. Jurgen Habermassia inspiroi deliberatiivisen demokratian käsite, ja paikallishallinnossa todettiin kansalaisten julkisen puheen/puheoikeuden lisäävän poliittista tietämystä ja luottamusta Amerikassa. (Polletta 2012, 237.) 2000-luvun puolella alettiin puhua julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudesta (Polletta 2012, 237). Kaiken kaikkiaan tavallisten ihmisten osallistumisella yhteiseen keskusteluun pyrittiin ratkaisemaan varsin erilaisia tilanteita: oli konfliktin ratkaisua omaa etuaan tavoittelevien sidosryhmien kesken; äänestäjien kouluttaminen; roturistiriitojen sovittelua ja kuntien suunnittelun avaamista yksityisijoittajien houkuttelemiseksi. Sitä myöten syntyi myös julkisen deliberaation asiantuntijataho tarjoamaan palveluitaan niin valtion kuin paikallishallinnolle. (Polletta 2012, 237.) Näiden asiantuntijoiden taustasta löytyi viestintää, suunnittelua, sosiaalityötä, konfliktien ratkaisua (Lee & Polletta 2009), organisaation kehitystä, aikuiskasvatusta, johdon konsultointia. 1980-luvulla henkilöstöhallinnon rinnalle nousivat markkinointi sekä strateginen suunnittelu ja organisaation kehittäminen (Lee & Polletta 2009; Polletta 2012, 237).

### 5.3 Muita osallisuuden muotoja

Päätösosallisuuden rinnalla Ryytäsen (2015, 223) arvion mukaan tällä hetkellä halutaan vahvistaa erityisesti palveluiden käyttäjien osallistumista ja vaikuttamismahdollisuuksia. Uusissa osallistumisen muodoissa näkyy Ryytäsen mukaan ajatukset niin innovaatiodemokratiasta ja ylipäättään käyttäjälähtöisestä innovaatiotoiminnasta sekä käyttäjien ottaminen mukaan kehittämään palveluita. Nämä osallistumistapojen muutokset peilaavat lähinnä muutoksiin palveluiden tuotantotavoissa. Rooleina on tällöin asiakas ja palveluiden käyttäjä.

Kuten muun muassa Ryytänen (2015) sekä Harjula & Prättälä (2015) ovat todenneet kuntalaisten suoran osallistumisen muotoja esiteltiin jo vuoden 1995 kuntalaissa. Niiranen (1997, 137–188) tutki sen aikaisia käytäntöjä sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin liittyen. Taustalla oli ajatukset edustuksellisen demokratian riittämättömyydestä kuntalaisten osallistumisen ja vaikuttamisen takaajana (emt. 137). Niiranen (emt. 137, 138) selvitti sekä kuntalaisten, poliittisten päättäjien että sosiaali- ja terveydenhuollon työntekijöiden näkemyksiä siitä,

ovatko arvot ja asenteet muuttuneet ja näkykö lainsäädännön, tuolloin vielä kohtalaisen tuoreet, vain parin vuoden takaiset, muutokset valmistelu- ja päätöksentekokäytännöissä ja tilan antamisena kuntalaisille. Niiranen tarkasteli myös poliittisten päätöksentekijöiden käsityksiä siitä, mitä merkitystä annettiin asukkaiden ja asiakkaiden osallistumiselle, millä kanavilla ja muodoilla niille oli luotu edellytyksiä, mutta myös siitä, ”mihin kuntalaisten osallistumista haluttiin käyttää ja miten vaikuttavaksi kuntalaisten osallistuminen voi muodostua” (emt. 138).

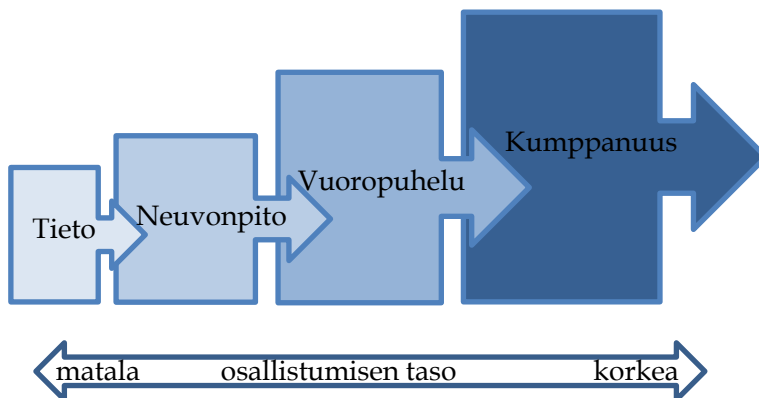
## 5.4 Ylikansalliset vaikutteet kuntalaisten osallistumiseen: EU ja OECD

Kuten muun muassa Keränen on todennut, elämme ympäristössä, jossa vaikutteita tulee myös ylikansallisilta verkostoilta. Yksi tällainen verkosto on Euroopan Unioni, jolta Suomen viranomaiset saavat lainsäädäntöä ohjaavien määräyksien lisäksi myös käytännön toimintaan kohdistuvaa ohjeistusta. Tällaista ohjausta on annettu muun muassa paikallisissa päätösprosesseissa tehtävään yhteistyöhön dialogin, konsultaation ja yhteistyön merkeissä niin kansalaisjärjestöjen kuin eri sosiaalisia ryhmittymiä edustavien yksittäisten kansalaistenkin kanssa sekä kansallisella että paikallistasolla (Secretary General of the Council of Europe 2015, 53; European Center for Not-for-profit Law 2016, 2). Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskokous (Council of Europe PACE 2010, 2.2) on korostanut myös muiden kuin oman maan kansalaisten mahdollisuuksia vaikuttaa paikallisella tasolla julkisten asioiden hoitoon. Muita ryhmiä, joiden osallistumisesta yhteiskunnalliseen toimintaan tulee erityisesti huolehtia ovat naiset, vammaiset, nuoret ja vähemmistöt (European Center for Not-for-profit Law 2016, 14–17).

### 5.4.1 Euroopan Unioni osallistamisen promoottorina: sosiaalisen inklusion paradigma

Taulukossa 6 esitellään vuoden 2009 suosituksia osallistumiskeinoista erityisesti kansalaisjärjestöille poliittisen päätöksenteon eri vaiheisiin osallistumisen eri tasoilla. Alin osallistumistaso on tieto (vrt. tieto-osallisuus Suomen Kuntaliiton mallissa), seuraavaksi eniten osallistumista on tarjolla neuvonpitasalla, seuraava ylempi taso on vuoropuhelu ja korkeimmalla tasolla ollessa puhutaan kumppanuudesta. (Eurooppalainen ohjeisto kansalaisjärjestöjen osallistumisesta päätösprosesseihin 2009, 16.) Esimerkeillä ja ohjeistuksissa haluttiin tukea muun muassa paikallisia viranomaisia, kun he 2000-luvun alkupuolen trendin mukaisesti pyysivät neuvoa ja tekivät yhteistyötä kansalaisjärjestöjen kanssa (emt. 3, 4). Esiteltyjen käytäntöjen korostetaan täydentävän edustuksellista demokratiaa, sillä kansalaisjärjestöissä toimii muun muassa äänestäjiä. Kansalaisjärjestöjen kanssa tehtävä yhteistyö nähdään arvokkaaksi siksi, että kansalaisjär-

jestöjen kautta poliittiseen päätöksentekoprosessiin saadaan mukaan muidenkin kuin viranomaisten kokemuksia ja kompetenssia.



Kuvio 5. Poliittisen päätöksentekoprosessin eri vaiheissa voidaan osallistua neljällä tasolla. (Eurooppalainen ohjeisto kansalaisjärjestöjen osallistumisesta päätösesseihin 2009 17).

Kansalaisjärjestöt nähdään kansalaisten merkittävänä vaikuttamisen kanavana niiden välittäessä kansalaisten mielipiteitä eteenpäin. Yhteistyö perustuu luotamukseen, joka syntyy molemminpuolisesta kunnioituksesta ja luotettavuudesta sekä toiminnan läpinäkyvyydestä. Lisäksi yhteistoiminta edellyttää avoimuutta, vastuullisuutta, selkeyttä sekä tulosvastuuta. Viranomaisista riippumattomien ja itsenäisten kansalaisjärjestöjen näkemykset ja agendat voivat poiketa viranomaisten kannoista. Järjestöjen ja viranomaisten yhteistoiminta onkin yksi osallistuvan demokratian toimintakeinoista. (emt. 5, 6.)

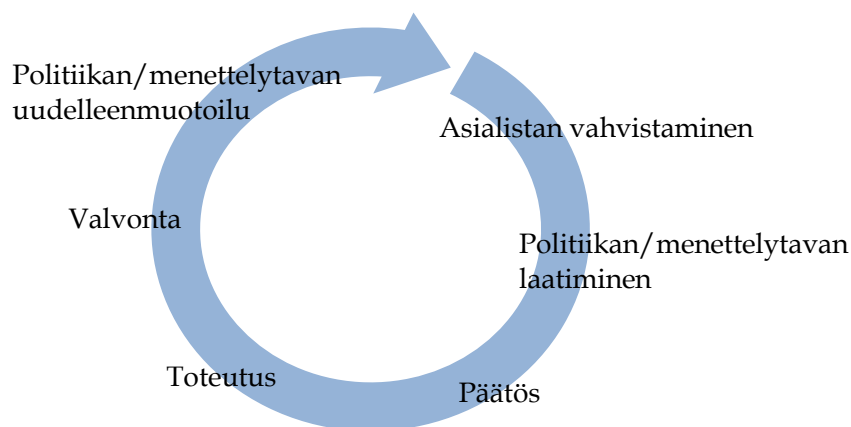
Kansalaisjärjestöt voivat osallistua kunnalliseen päätöksentekoprosessiin neljällä eri tasolla. Matalin taso on tieto, toinen neuvonpito, kolmas vuoropuhelu ja neljäs kumppanuus. Alin, tiedon taso, tarkoittaa viranomaisten välittämää tietoa kansalaisyhteiskunnan toimijoille, kyseessä on useimmiten organisaation toteuttama yksisuuntainen viestintä kansalaisille, jotka ovat lähinnä objekteja, tiedon vastaanottajia. Tietoa tarvitaan pohjaksi kaikelle muulle osallistumiselle kaikissa poliittisen päätösprosessin vaiheissa. (emt. 7, 8.) Myös neuvonpidon tasolla viranomaisenaitee aloitteen neuvonpidosta. Tavoitteena on saada kansalaisilta mielipiteitä, kommentteja ja palautetta viranomaisen valitsemasta aiheesta. Myös neuvonpitoa voidaan käyttää kaikissa päätösprosessin vaiheissa, mutta erityisen merkityksellistä se on laatimis-, tarkastus- ja uudelleen muotoilun vaiheissa. (emt. 8.) Vuoropuhelualoitteen voivat puolestaan tehdä kumpi tahansa osapuoli. Kyseessä on kaksisuuntainen viestintä joko yleisellä tasolla ilman kytköksiä ajankohtaisiin poliittisiin prosesseihin tai pyrkimyksenä voi olla nimenomaan usein toistuvan yhteistyön tekeminen jonkun tietyn politiikan osa-alueella tai ongelman ratkaisemiseksi ja johtaa yleensä yhteisesti muotoiltuun lopputuotokseen, kuten suositukseen tai strategiaan. Yleisellä tasolla neuvonpitoa käydään esimerkiksi avoimissa, julkisissa keskustelutilaisuuksissa tai suurissa kansalaisjärjestöjen ja viranomaisten keskinäisissä tapaamisissa. Yhteistyöpohjaisessa vuoropuhelussa kansalaisyhteiskunnan edustajilla on

enemmän vaikutusvaltaa kuin yleisluontoisessa vuoropuhelussa. Myös vuoropuhelu on merkityksellistä kaikissa päätösprosessin vaiheissa, mutta erityisen merkityksellistä se on asialistan vahvistamis-, politiikan laatimis- sekä uudelleenmuotoiluvaiheessa. Kumppanuus on korkein osallistumistaso. Tällä tasolla yhteistyö on vielä tiiviimpää kuin yhteistyöpohjaisessa vuoropuhelussa, sillä osallistujat kantavat yhdessä vastuuta työstä ja sen etenemisestä. Käytännössä voi olla kyse esimerkiksi palveluiden tarjoamisesta, osallistumisfoorumien järjestämisestä, yhteisestä päätöksentekokelelmasta. Erityisen tärkeää kumppanuus on asialistan vahvistamis- ja toteutusvaiheessa, vaikka muissakin vaiheissa kumppanuutta voidaan toteuttaa. (emt. 8.)

Vuoden 2016 versiossa osallistumiselle nimetään enää kolme eri tasoa: 1) pääsy informaation lähteille, 2) konsultaatio ja 3) aktiivinen osallistuminen, kumppanuus. Sen sijaan, että se olisi erillinen osallisuuden taso, vuoropuhelu nähdään ulottuvuutena, joka kuuluu jokaiselle tasolle. (European Center for Not-for-profit Law 2016, 18, 20.) Informaation jakaminen ei luonnollisestikaan vaadi suurta vuorovaikutusta, mutta viestinnällisesti tämä on kuitenkin tärkeä osa julkista osallistumista – tai sen mahdolliseksi tekemistä – kaikilla osallistumisen tasoilla (emt. 20). Informaation saatavuutta voidaan varmistaa huolehtimalla siitä, että kuntalaiset pääsevät tarkastelemaan relevanttia, paikkansapitävää informaatiota oikea-aikaisesti kussakin prosessin vaiheessa. Tämä pitää sisällään myös varhaisvaiheen luonnostelut ja taustapaperit. Myös päättäjiin pitää saada yhteys. Myös ajankohtaisia tutkimustuloksia on syytä tuoda esille, mikä auttaa ymmärtämään asiaa ja kehittämään sopivia ehdotuksia. Verkkosivuilla ja muissa kanavissa voidaan tuoda esiin vastauksia usein esitettyihin kysymyksiin. Julkisyhteisöjen verkkosivut julkaisualustoina kaikille merkittävälle asiaa koskeville dokumenteille samoin kuin julkisille tapahtumille ja mahdollisuuksille osallistua sekä varainkäytön ja saavutusten seurannalle. Sähköposti-ilmoitukset tulevista osallistumismahdollisuuksista. Erilaiset kuntalaisten osallistumista edistävät kampanjat. Verkkolähettykset kuulemistilaisuuksista, kokouksista ja keskustelutilaisuuksista, niin että asiat ovat kuultavissa tapahtumahetkellä. (emt. 21.) Näiden lisäksi myös sosiaalisen median käyttö ja merkitys on nousussa.

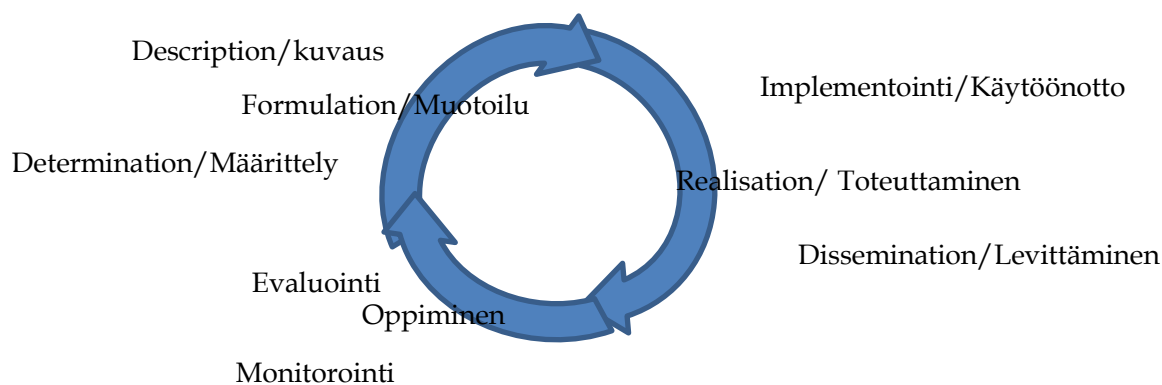
Vuoden 2009 ohjeistuksessa poliittinen päätöksenteko jaetaan kuuteen vaiheeseen, jotka ovat 1) asialistan vahvistaminen, 2) politiikan laatiminen, 3) päätös, 4) toteutus, 5) valvonta ja 6) politiikan uudelleenmuotoilu (ks. Kuvio 6). (Eurooppalainen ohjeisto kansalaisjärjestöjen osallistumisesta päätösprosesseihin 2009 9). Vuoden 2016 versiossa (Kuvio 7) politiikkaprosessin päättymätön kehä on puolestaan jaettu kolmeen pääalueeseen, jotka kukin on jaettu kahteen. Kolme toisiaan seuraavaa päävaihetta ovat muotoilu, toteuttaminen ja oppiminen. Muotoiluvaiheessa määritellään ja kuvataan. Toteuttamisen vaiheet ovat käyttöönotto ja levittäminen. Oppimisen vaiheet ovat puolestaan monitorointi ja arviointi. Kaikissa näissä vaiheissa kehoitetaan tekemään yhteistyötä erityisesti kansalaisjärjestöjen kanssa. (European Center for Not-for-profit Law 2016 18–20.)





Kuvio 6. Poliittisen päätösprosessin vaiheet (Eurooppalainen ohjeisto kansalaisjärjestöjen osallistumisesta päätösprosesseihin 2009 9).

Prosessin aikana on syytä huolehtia säännöllisestä ja päivitetystä tiedonsaannista prosessista ja sen sisällöstä. Samalla prosessia tulee kehittää ja noudattaa läpinäkyviä ja käyttäjäystävällisiä päätöksenteon menettelytapoja rohkaisten näin kansalaisia osallistumaan. Prosessiin kuuluu myös osallistujien ehdotusten kuuntelu ja myötämielinen suhtautuminen niihin sekä palautteen antaminen. Tarpeellisista resursseista huolehtimalla osallistujat voivat saada kokemuksen osallistumisen merkityksellisyydestä. (European Center for Not-for-profit Law 2016 18.)



Kuvio 7. Päätöksenteon kiertokulun vaiheet (European Center for Not-for-profit Law 2016 19).

Kehän voi nähdä kuvaavan perinteistä päätöksentekomallia, jossa yhteiskunnalliset instituutiot, joissa poliittiset päätöksentekijät sekä viranhaltijakoneiston asiantuntijat tekevät päätökset (vrt. Häikiö & Leino 2014, 11). Jos verrataan yllä olevaa kuviota perinteiseen rationaaliseen päätöksentekomalliin, sen kolme perusvaihetta ovat muuten samat, mutta tässä versiossa arviointi on sanoitettu oppimiseksi (vrt. esim. John teoksessa Häikiö & Leino 2014, 17). Sitä mikä vaihe on enemmän poliittisten päättäjien ja mikä taas hallinnon viranhaltijoiden harjoilla on kohtuullisen vaikea määrittellä. Periaatteessa käytännön toimet ovat

hallinnon käsissä toteuttamisvaiheessa. Myös oppiminen/arviointi ainakin varsinaisena toteutuksena kuuluneen hallinnon toimialaan. Johtopäätösten tekeminen monitoroinnin ja evaluoinnin jäljiltä voisi kuulua enemmän poliittisten päättäjien tehtäväkuvaan, samoin kuin muotoiluvaiheet. Toisaalta se riippuu siitä, millaiset käytännöt on luotu asioiden valmisteluun, tehdäänkö sitä niin, että myös poliittiset päättäjät osallistetaan siihen. Mikäli valmistelu jää yksinomaan tai hyvin pitkälle hallinnon viranhaltijoille, jonka työn pohjalta päätökset sitten tehdään poliittisissa toimielimissä hallinnossa tehtyyn valmistelutyöhön tyytyen ja luottaen, ollaan aika lähellä toimintaa, jossa poliittinen päätöksentekoinstanssi on vain kumileimasimen roolissa. Tulkitseva politiikka-analyysi kyseenalaistaa kokonaisuudessaan yllä esitetyn kolmivaiheiseksi jäsennetyin päätöksentekomallin liian ”teknisenä” (Fischer & Gottweis 2012 teoksessa Häikiö & Leino 2014, 17), sillä siinä ei huomioida osallistujien tunteita eikä prosessiin ja osallistujiin liittyviä kulttuurisia jäsennyksiä, jotka kulkevat rationaalisen toiminnan ja rationaalisten päämäärien rinnalla (Häikiö & Leino 2014, 17). Tulkitseva politiikka-analyysi tutkii yhteiskunnallisia toimijoita erilaisissa käytännöissä ja tilanteissa vakiintuneiden poliittisten instituutioiden ja yhteiskunnallisen vaikuttamisen tutkimisen sijaan (emt. 10).

#### 5.4.2 OECD osallistamisen taustavaikuttajana: luottamus-paradigma

OECD:ssä lähestytään kansalaisten osallistumista Putnamin (2002) tavoin luottamuksen näkökulmasta. Meriluoto ja Litmanen (2019, 9, 10) toteavat, että Suomen kehittämä osallistava toiminta- ja hallintotapa on saanut runsaasti vaikutteita OECD:n hyvän hallinnan ohjelmista. OECD:n (2001, 15–16, 27–39) käsikirja kansalaisten mukaan ottamisesta, kumppanuudesta sisältää samantapaisen osallisuusjaon, kuin mitä Valtioneuvoston selonteossa kansalaisten suoran osallistumisen kehittymisestä (2002, 4, 5). OECD:n (emt.) mallissa osallisuus on jaettu kolmeen kategoriaan informaatioon, konsultaatioon ja aktiiviseen osallistumiseen päätöksentekoon menetelmätapojen luomisessa. Suomalaisessa versiossa, kuten tässä opinnäytetyössä on esitelty, osallisuus on jaettu neljään kategoriaan tieto-, suunnittelu-, päätös- ja toimintaosallisuuteen.

Osallistaminen, kuntalaisten vaikuttavan osallistumisen turvaaminen, on osa kuntaorganisaation lakisäateistä tehtävää (Kuntalaki 410/2015). Suomen osallisuuteen liittyvään lainsäädäntöön ovat vaikuttaneet pitkälti ne erilaiset sitoumukset, joita Suomi on valtiona tehnyt. Euroopan Unionin jäsenenä Suomen tulee myös kuntatasolla pyrkiä toteuttamaan niitä ohjeistuksia, joita eri EU-organisaation tahot antavat. Kansallisesti kuntien toimintaa ohjaa muun muassa Suomen Kuntaliitto, joka koordinoi esimerkiksi kuntademokratiaverkostoa, joka nimensä mukaisesti keskittyy erilaisiin demokratiaa kehittäviin toimintoihin ja niiden jakamiseen kuntaorganisaatioiden kesken (Kuntademokratiaverkosto 2021). Lisäksi Suomi liittyi vuonna 2013 kaksi vuotta aikaisemmin perustettuun kansainväliseen Avoimen hallinnon kumppanuusohjelmaan (Open Government Partnership, OGP). Kumppanuusohjelman tavoitteena on edistää kansalaisten osallisuutta sekä kehittää hallinnon ja kansalaisten keskinäistä vuorovaikutusta. Suomessa toiminta on keskitetty Avoin hallinto -

organisaatioon, joka laatii kansalliset toimintaohjelmat yhdessä kansalaisten ja kansalaisjärjestöjen kanssa. (Valtiovarainministeriö, 2012; Open Government Partnership, 2021.) Myös OECD on tuottanut avoimen hallinnon suosituksen (Avoinhallinto, 2021). OECD järjesti vuoden 2020 syksyllä ensimmäinen kansainvälisen tapaamisen julkisen sektorin viestinnän ammattilaisille (OECD, 2020). Organisaatioviestinnän asema avoimen hallinnon periaatteiden, kuten läpinäkyvyyden, lahjomattomuuden ja vastuullisuuden sekä kansalaisten osallistumisen (participation), toteuttamisessa aletaan siis nähdä yhä selvemmin. Lisäksi OECD tekee maakohtaisia luottamusarviointeja, joista Suomea koskeva arviointi julkistettiin huhtikuussa 2021 (Drivers of trust in public institutions in Finland, 2021).

OECD arvioi yllä mainitussa luottamusarviointitutkimuksessaan Suomen hallinnon avoimuutta ja kansalaisten osallisuutta luottamuksen näkökulmasta. Raportissa muun muassa kehoitettiin Suomea huolehtimaan siitä, että palveluiden käyttäjät pääsevät vaikuttamaan palvelumuotoilu ja -jakeluprosesseihin. Kansalaisia tulisi ottaa enemmän mukaan menettelytapojen luomiseen ja toteutukseen (policy-making processes). Hallintoa kehoitetaan myös antamaan kansalaisyhteiskunnan toimijoille säännöllisesti palautetta heidän panostensa vaikutuksista. Loppujen lopuksi Suomessa kiinnitetään kuitenkin tällä hetkellä liiaksi huomiota prosessin kulkuun tulosten seuraamisen kustannuksella. Huomiota tulisi jatkossa kiinnittää myös muun muassa tulevien osallistajien eli hallinnon työntekijöiden koulutukseen. (Drivers of trust in public institutions in Finland, 2021.)

Kumppanuus	Työryhmä tai komitea	Yhteistyö laatimistyön aikana	Yhteinen päätöksenteko	Strateginen kumppanuus	Työryhmät tai komiteat	Työryhmät tai komiteat
Vuoropuhelu	Kuulemiset ja julkiset foorumit Kansalaisfoorumit ja tulevaisuusneuvostot Viranomaiskontaktit	Kuulemiset ja kyselypaneelit Asiantuntijaseminaarit Sidosryhmäkomiteat ja neuvoa-antavat elimet	Avoimet täysistunnot tai komiteoiden kokoukset	Kapasiteettia luovat seminaarit Koulutusseminaarit	Työryhmät tai komiteat	Seminaarit ja neuvoa-antavat kokoukset
Neuvonpito	Vetoomukset Verkkoneuvottelut tai muut tekniikat	Kuulemiset ja kyselypaneelit Asiantuntijaseminaarit Sidosryhmäkomiteat ja neuvoa-antavat elimet	Avoimet täysistunnot tai komiteoiden kokoukset	Tapahtumat, konferenssit, foorumit, seminaarit	Mekanismit mielipiteiden keräämiseen	Konferenssit tai kokoukset Verkkoneuvottelut
Tieto	Helppo ja avoin tiedonsaanti Tutkimukset Kampanjoiden järjestäminen ja lobbaus Verkkosivusto keskeisille asiakirjoille	Periaateasiakirjojen avoin ja vapaa saatavuus Verkkosivusto keskeisille asiakirjoille Kampanjat ja lobbaus Verkkolähteykset Tutkimustiedot	Kampanjoiden järjestäminen ja lobbaus	Avoin tiedonsaanti Verkkosivusto avointa tiedonsaantia varten Muistutukset sähköpostitse Kysymykset ja vastaukset Julkiset tarjouskilpailut	Avoin tiedonsaanti Näytön kokoaminen Arvioinnit Tutkimukset	Avoin tiedonsaanti
Osallistumistaso Poliittisen päätöksenteon vaiheet	Asialistan vahvistaminen	Politiikan (policy) laatiminen	Päätös	Politiikan toteutus	Valvonta / Tarkastus	Politiikan uudelleenmuotoilu

Taulukko 5. Esimerkkejä siitä miten kansalaisjärjestöt voivat osallistua päätösprosessiin sen eri vaiheissa ja osallistumisen eri tasoilla (Eurooppalaisen ohjeisto kansalaisjärjestöjen osallistumisesta päätösprosesseihin 2009, 17).

## 5.5 Osallisuuden laadun tarkastelua paikallishallinnossa

Vaaliosallistuminen ei välttämättä aina tuota kansanvaltaa, sillä kunnanvaltuustot voivat delegoida päätösvaltaansa muille poliittisille toimielimille, kuten lautakunnille ja jaostoille ja johtokunnille. Päätösvaltaa delegoidaan myös viranhaltijoille. Toisaalta kuntien kokonaan tai osaksi omistamien osakeyhtiöiden hallitukset eivät kuulu mitenkään demokratian piiriin eikä yrityksissä päde vastaava avoimuus tiedonjaossa kuin mihin kuntia edellytetään. Lisäksi kuntayhtymät esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa tai vaikkapa toisen asteen koulutuksessa eivät ole enää kansan suoraan vaaleilla valitsemien henkilöiden päätösareenoita, vaan puolueet ovat päättäneet keitä ovat sinne nimenneet, kuten lautakunnissa ja jaostoissakin.

Niiranen (1997, 139) kritisoi vuoden 1995 kuntalakea siitä, että siinä ei kylliksi huomioida kuntalaisten mahdollisuuksia osallistua niiden palveluiden suunnitteluun, joita he käyttävät. Sekä vuoden 1995 että vuoden 2015 kuntalaeissa on lueteltu esimerkinomaisesti niitä keinoja, joita kunnat voivat käyttää tarjotessaan asukkaille vaikuttavia osallistumismahdollisuuksia. Jo vuoden 1995 kuntalaeissa mainitaan palveluiden käyttäjien edustajien valitseminen kunnan toimielimiin. Vuoden 2015 laissa mainitaan lisäksi palveluiden suunnittelu ja kehittäminen yhdessä niiden käyttäjien kanssa (ks. taulukko 6). Eskelisen ym. (2012, 40–42) taulukossa tähän rinnastuu lähinnä vain osallistuvan demokratian käyttäjäkyselyt. Kuitenkin puhutaan myös asiakasdemokratiasta.

### Viimeisimmissä kuntalaeissa ehdotetut osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet

Kuntalaki 2015 22§	Kuntalaki 1995 27 § Osallistumis- ja vaikuttamis- mahdollisuudet
Järjestetään keskustelu- ja kuulemistilaisuuksia sekä kuntalaisraateja (1) O	Järjestetään kuulemistilaisuuksia (3)
Selvitetään asukkaiden ja kunnassa säännönmukaisesti tai pitempiaikaisesti asuvien tai oleskelevien palveluiden käyttäjien mielipiteitä ennen päätöksentekoa (2) OD	Selvitetään asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa (4)
Valitaan palveluiden käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin (3)	Valitaan palveluiden käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin (1)
Järjestetään mahdollisuuksia osallistua kunnan talouden suunnitteluun (4)	
Suunnitellaan ja kehitetään palveluita yhdessä palveluiden käyttäjien kanssa (5)	
Tuetaan asukkaiden, järjestöjen ja muiden yhteisöjen oma-aloitteista asioiden suunnittelua ja valmistelua (6)	Avustetaan asukkaiden oma-aloitteista asioiden hoitoa, valmistelua ja suunnittelua (6)
	Järjestetään kunnan osa-aluetta koskevaa hallintoa (2)

Tiedotetaan kunnan asioista (3)

Järjestetään yhteistyötä kunnan tehtävien hoitamisessa (5)

Järjestetään kunnallisia kansanäänestyksiä (7)

**Kuntalaki 1995 28 §  
Aloiteoikeus**

Taulukko 6. Kahdessa viimeisimmässä kuntalaissa (1995 ja 2015) esille nostettujen kunnan asukkaiden sekä palveluiden käyttäjien osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien esimerkkien keskinäinen vertailu. Rinnakkain on aseteltu ne esimerkkitoiminnot, jotka lähinnä vastaavat toisiaan. Jos tehtävää ei ole mainittu uudessa laissa se on sijoitettu vanhan lain puolella taulukon alaosaan ilman rinnasteisuutta.

## 5.6 Kunnan asukkaiden osallistumisoikeus kuntalaissa 410/2015 ja muissa laeissa

Kunnan toimintaa ja asukkaiden, kuntalaisten, osallistumista on säädelty jo 1800-luvulta lähtien kunnallis-/kuntalaeilla. Kuntalain (410/2015 § 6) mukaan kuntalaisilla on oikeus osallistua kaikkeen siihen toimintaan, missä kunta on mukana. Harjula & Prättälä (2015, 256) kutsuvat kuntalaisten osallistumista oman lähiympäristöönsä kohdistuvaan päätöksentekoon sekä kunnan palveluiden järjestämiseen kunnanosahallinnoksi, asukas- tai käyttäjädemokratiaksi. Nämä näyttäisivät vastaavan Eskelisen ym. (2012) taulukossa lähinnä osallistuvaa demokratiaa.

Kuntalaissa (410/2015) annetaan tarkkoja ohjeita muun muassa kuntalaisten aloiteoikeudesta, kunnallisesta kansanäänestyksestä sekä palveluiden käyttäjien valitsemisesta kunnan toimielimeen. Esimerkinomaisesti puolestaan mainitaan niitä keinoja, joilla kuntalaisia voidaan ottaa mukaan vireille pantavien tai valmistelussa olevien asioiden suunnitteluun ja valmisteluun tai tukea heidän omaehtoista ja/tai vaihtoehtoista asioiden valmistelua. (Harjula & Prättälä 2015, 256.) Esimerkiksi viestintää ja kokousten julkisuutta säätelevät pykälät puolestaan luovat edellytyksiä kuntalaisten osallistumiselle ja vaikuttamiselle (Harjula & Prättälä 2015, 256; Kuntalaki 410/2015 29, § 101).

Kunnan asukkailla on oikeus osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan, ja valtuusto on puolestaan vastuussa siitä, että heillä on käytössään monipuoliset mahdollisuudet osallistua ja vaikuttaa (Kuntalaki 410/2015 § 22; Harjula & Prättälä 2015, 256). Kunnanvaltuusto veloitetaan kuntalaissa (410/2015 § 37, 38) sisällyttämään kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet myös kuntastrategiaan, joka puolestaan ohjaa kunnan johtamista, resurssien käyttöä ja toiminnan järjestämistä (Harjula & Prättälä 2015, 326).

Vaikka laissa tätä ilmaisua ei käytetäkään, niin Harjula ja Prättälä (emt. 257) kutsuvat niitä esimerkkejä, jotka kuntalaissa mainitaan suoran demokrati-

an keinoiksi. Luettelo on hieman muuttunut aikaisemmasta vuoden 1995 Kuntalain luettelosta, mutta ei merkittävästi, kuten Ryynänen toteaa ja taulukosta 6 käy ilmi. Ja onko oikeasti kyseessä suora demokratia? Eskelisen ym. (2012, 42, 50–58) mukaan Suomessa ei ole käytössä suoraa demokratiaa, joka merkitsisi kuntalaisten osallistumista päätöksentekoon päättäjäkansalaisina äänestämällä kansanäänestyksissä (ks. myös Sutela 2002, 77).

Vuoden 2015 kuntalain 22 § 1. momentissa mainitut keskustelu- ja kuulemistilaisuudet tai asukastapaamiset voivat käytännön luonteensa mukaisesti kuulua joko osallistuvaan deliberatiiviseen demokratiaan tai osallistuvaan demokratiaan (Eskelinen ym. 2012, 42–44, 58–81; Harjula & Prättälä 2015, 257). Silloin kun osallistumisella ei varsinaisesti ole vaikutusta, on kyseessä osallistuva demokratia (Eskelinen ym. 2012, 42–44, 58–81). Kuntalaisten näkemyksiä voidaan kuulla myös sähköisten kanavien, esimerkiksi sosiaalisen median välityksellä (Harjula & Prättälä 2015).

Kuntalaisraatitoiminta on Harjulan ja Prättälän (2015, 257) mukaan perinteisiä osallistumistapoja vuorovaikutteisempaa, ja se sopii erityisesti monimutkaisten asiakysymysten selvittelyyn. Myös Eskelinen ym. (2012, 44, 76–81) sijoittavat kansalaisraadit vain osallistuvaan deliberatiiviseen demokratiaan. Kuntalaisraadeilla ja sen tuottamalla kuntalaismielipiteellä, voidaan Harjulan ja Prättälän (emt.) mukaan korvata myös esimerkiksi yksisuuntaiset, yksittäisille kuntalaisille kohdistetut kuntalaiskyselyt. Harjulan & Prättälän (emt. 258) mukaan kuntalaisraatien lisäksi kuntalaisten mielipiteitä voidaan selvittää myös esimerkiksi vapaamuotoisissa asukastapaamisissa; järjestämällä palautteenantomahdollisuus valmistelijalle (ks. myös Laukkarinen 2007; Kuntaviestinnän opas 2016). Harjula ja Prättälä (emt.) toteavat, että myös johtavien viranhaltijoiden säännölliset vastaanottoajat voivat olla keino muuttaa kuntalaisvaikuttamisen ilmapiiriä kunnassa. Kunnan asukkaiden ja palveluiden käyttäjien mielipiteiden selvittäminen ennen päätöksentekoa kuulostaa myös osallistuvalla deliberatiiviselta demokratialta siinä tapauksessa, että asukkaiden ja palveluiden käyttäjien mielipiteillä on oikeasti vaikutusta asioiden valmisteluun.

## 5.7 Kuntalaisten osallisuuden ja kuntalaisten roolien tarkastelua kunnan viestinnän näkökulmasta

Aluksi tarkastelen osallisuutta yleensä, mutta en koko kunnan, vaan kunnanosan kannalta. Kuntalaiset ovat paitsi kunnan asukkaita myös alikunnallisten yhteisöjen jäseniä. Joissain kunnan osissa yhteisöllisyys on vahvempaa kuin toisissa. Monesti pitkä historia tuo enemmän yhteisöllisyyttä. Esimerkiksi, jos kunnan osa on ollut aiemmin itsenäinen kunta, lienee todennäköisempää, että yhteisöllisyys on vahvaa. Toisaalta uusille asuinalueille voidaan myös rakentaa yhteisöllisyyttä esimerkiksi asukas yhdistysten tai kylätoimikuntien yms. yhteisöjen avulla.

Tätä yhteisöllisyyden – ja sitä myötä osallisuuden, johonkin kuulumisen – rakentamista voidaan tukea kunnan taholta virallistamalla alikunnallisten yhteisöjen toimintaa jotenkin. Tätä voidaan tehdä esimerkiksi antamalla yhteisöjen käyttöön tiloja veloituksetta alueella sijaitsevissa kunnan omistuksessa tai käytössä olevista kiinteistöistä, kuten kouluista ja päiväkodeista. Joissain kunnissa tuetaan myös taloudellisesti kunnallista aluetoimintaa. Alikunnallisille yhteisöille voidaan antaa myös näkyvyyttä kunnan virallisilla tai sen kanssa läheisessä yhteistyössä toimivan yhteisön verkkosivuilla (ks. esim. Muurame 2021; Japa ry 2021). Alikunnalliset yhteisöt, kuten asukas- ja kyläyhteisöt, mutta paikoitellen myös erilaiset harrastusseurat (ks. esim. Palokan Ilo 2020), voivat tukea kuntalaisten kiinnittymistä omaan lähialueeseensa, tutustumaan sen ihmisiin ja toimintoihin.

Edellä kuvattu toiminta on kansalaislähtöistä, mutta kunta voi myös tuoda yhteisöllisyyttä valitsemallaan tavalla kyliin ja asuinalueille. Jyväskylän osallisuuspalvelut on esimerkiksi pyrkinyt tuomaan kuntalaiset sekä poliittiset päättäjät ja viranhaltijat ennen covid-19 pandemiaa kirjaimellisesti saman pöydän ääreen kasvoista kasvoihin ja covid-19 pandemian myötä pääosin verkon välityksellä lanseeraamalla asuinalueilla – alun perin Iltakahvit Jyväskylän kuntapäättäjien kanssa (Asuinalueilla 2021). Näin voidaan pyrkiä luomaan henkilökohtaisia suhteita kuntalaisten ja kuntapäättäjien kesken, mutta myös tuomaan kuntalaisille tärkeitä, omaa asuinalueita koskevia asioita kuntapäättäjien tietoisuuteen epävirallisemmilla tavoilla kuin esimerkiksi kunta-aloittein. Nämä voivat myös olla hyviä tilaisuuksia kertoa valmisteilla olevista asioista kuntalaisille.

Siihen, miten alikunnallinen toiminta tuottaa osallisuutta vaikuttaa todennäköisesti paitsi osallisuustoiminnan organisointi ja rakenteet – kokevatko kuntalaiset esimerkiksi, että alueita kohdellaan tasavertaisesti – myös kunnan kulttuuri. Pienemmän joukon tapaaminen oman yhteisön keskuudessa antaa periaatteessa hyvät mahdollisuudet avoimelle keskustelulle, mutta avoimuutta vaaditaan silloin sekä kuntapäättäjiltä että kuntalaisilta. Kuntapäättäjiltä erityisesti vireille tulevien ja suunnitteilla olevien asioiden julki tuomista. Kuntalaisilta puolestaan tilan tekemistä kaikille alueen asukkaille, myös vähemmistöjen ja helposti sivuun jääville tai jätettäville ryhmille: vammaisille, maahanmuuttajille, lapsille ja nuorille sekä vanhuksille.

Kuntaorganisaatiossa olisikin syytä, olla valppaina eri kunnanosa-alueiden tarpeista ja olla myös valmiina kouluttamaan ja keskustelemaan itse osallisuudesta ja osallistumisesta viimeistään silloin, kun tarve vaatii, mieluiten jo proaktiivisesti. Siksi olisi mielestäni hyvä, että kunnan järjestelyvastuulla olevissa alikunnallisissa kokoontumisissa, olisi läsnä joku myös kunnan osallisuudesta vastaavasta organisaatiosta tekemässä huomioita nimenomaan osallistumisesta, kuten yleisestä ilmapiiristä, tilaisuuden vuorovaikutteisyydestä ja vuorovaikutuksen toteutumisesta. Hyvä olisi myöskin seurata ihan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista: annetaanko kaikille mahdollisuus ilmaista itseään ja kannustetaanko erilaisten mielipiteiden esilletuomista sekä pyritäänkö asiaa tarkastelemaan mahdollisimman monesta näkökulmasta. Tällöin tilaisuus-



det toimivat myös parhaiten edustuksellisen päätöksenteon tukena, kun asiat nähdään mahdollisimman laajasti. Niinpä myös tällaisten kohtaamisten vetäjiä voisi olla tarpeen – tai ainakin hyödyllistä – kouluttaa kuntaorganisaatiossa näitä tilaisuuksia varten ja siten varmistaa niiden rakentavuus ja hyödynnettävyys.

Toki on hyvä myös muistaa, että niidenkin mukaan saaminen, jotka eivät omassa roolissaan ole ensimmäiseksi – tai ollenkaan – kiinnostuneita osallistumaan pitäisi pyrkiä saamaan mukaan. Siinä voisi olla apuna esimerkiksi pandemian myötä käyttöön otettujen etäyhteyksien mahdollistamisesta myös jatkossa. Kotoa käsin niille, joiden tekniset taidot riittävät yhteydenottoon, mutta elämäntilanne ei salli fyysistä läsnäoloa. Lisäksi olisi syytä pohtia, miten tilaisuuteen voitaisiin olla yhteydessä esimerkiksi kirjastosta, nuorisotilasta tai vammaisten tai vanhusten palveluyksiköstä käsin ainakin ryhmänä, jos ei yksilöllisesti. Tuolloinkin voisi harkita, voisiko yksikössä osallistua monenlaiset ihmiset eivätkä vain saman ryhmän jäsenet. – Kirjastossa sen ainakin pitäisi onnistua. Myös maahanmuuttajien – muidenkin kuin pakolaisten – osallistumismahdollisuuksiin pitäisi kiinnittää huomiota. Tämä voi edellyttää esimerkiksi tulkkauspalvelua paikan päällä.

Luonnollisesti kaikki tilaisuudet tarvitsevat toimiakseen hyvän etukäteistiedottamisen. Tämä tarkoittaa sekä riittävän monien tiedotuskanavien käyttöä erilaisten kuntalaisten saavuttamiseksi että tiedottamista hyvissä ajoin, mutta myös toistuvasti. Jos havaitaan, että tietty kuntalaisryhmä puuttuu pääsääntöisesti, olisi hyvä pysähtyä miettimään, johtuuko se vain siitä, että heitä ei kiinnosta vai voisiko syynä olla myös se, että tieto ei kulje.

Näennäisosallistamisella tarkoitetaan yleensä osallisuuden laatua: kuntalaisilla ei ole todellisia vaikutusmahdollisuuksia tai heitä pyritään ohjailemaan tai manipuloimaan tilanteessa. Nähdäkseni myös silloin, kun osallisuuden tai osallistumisen laatu kohdallaan, ja kuntalaiset pääsevät vaikuttamaan, jopa päättämään asioista, mutta osallistumaan pääsee vain harva, voitaisiin puhua näennäisestä osallistamisesta. Näkisinkin, että on tärkeää tarjota riittävästi osallistumismahdollisuuksia, jotta kunta, tai hallintokunta, voi sanoa osallisuutta aidoksi. Erityisesti silloin, kun kyseessä on pinta-alalta ja/tai asukasmäärältään suuri kunta, tulisi tilaisuuksia järjestää eri aikoihin päivästä ja eri puolilla kuntaa, jotta mahdollisimman moni voisi osallistua. Varsinkin silloin, kun tilaisuus koskee kunnan toimintaa yleisesti, kuten esimerkiksi strategian työstämistä tai osallistuvaa budjetointia. Kun on kyse yhdestä tai muutamasta asuinalueesta tai muuten rajatusta alueesta, on mielestäni perusteltua keskittää tilaisuudet kyseiselle alueelle. Ja kuten edellä on jo mainittu, myös digitaalisia osallistumismahdollisuuksia tulisi käyttää jatkossakin.

Kuntaviestinnän oppaassa osallisuudesta puhutaan vuorovaikutuksena. Vastuu osallistamisesta on kunnan viranhaltijoilla ja työntekijöillä. Kunnan viestinnällä nähdään rooli erityisesti palveluiden kehittämisessä ja palvelumuotoilussa. (Alenius 2016 25–29.) Kuntalaki (410/2015 § 29) puolestaan edellyttää kunnan viestinnältä varhaista tiedottamista kunnan asioista kuntalaisille. Kuntaviestinnän oppaassa (emt. 23, 25) kehoitetaan tekemään viestintä- ja osallistumissuunnitelman ainakin päätösviestinnän ja palveluviestinnän prosesseihin.

Kuntaliitto on julkaissut ohjeita siihen, millaisin keinoin kuntalaisia voidaan näihin prosesseihin osallistaa (ks. esim. Jäppinen & Nieminen 2014). Mutta itse viestintä- ja osallistumissuunnitelman tekoon ei ole välttämättä helppo löytää ohjeita. Alenius (2016 25) luettelee suunnitelma tehdessä huomioitavina asioina prosessin aikataulut, tiedonsaantikanavat sekä osallistumistavat. Suunnitelmasa tulee hänen mukaansa myös huomioida palautteen kerääminen ja käsittely sekä osallistumisen vaikutuksista tiedottaminen.

Kuntien viestintäsuunnitelmissa ja -ohjeistuksissa ei vielä välttämättä huomioida osallisuutta, muuten kuin mainintana lakisääteisenä velvollisuutena tai kunnan tavoitteena/kuvauksena hyvinvoivista ja osallistuvista kuntalaisista. Tältä ainakin vaikuttaa Kuntaliiton sivuilleen keräämien muutamien esimerkkien valossa (Kuntien viestintästrategioita ja -ohjeita 2019). Sulkavan kunta (2021) hyväksyi vastikään alussa yhdistetyn viestintä- ja osallisuussuunnitelman. Useissa kunnissa osallisuusohjelma tai -suunnitelma on olla olemassa, mutta se on erillinen asiakirja viestintäsuunnitelman kanssa. Joskus osallisuusohjelmassa tai -suunnitelmassa on mainittu viestintä yleisellä tasolla, joskus se on sijoitettu osallisuusprosessin rakenteeseen (ks. esim. Jyväskylän osallisuusohjelma 2015; Osallisuus Hyvinkäällä 2018). Kuntaliiton julkaisemassa oppaassa kuntalaisten osallistumisen arviointiin on listaus siitä, millaisia asioita ylipäättään pitäisi kunnan viestinnässä huomioida osallisuuteen liittyen (Piipponen & Kurikka 2020 26–27). Sitä voi tuki harkita sovellettavaksi kulloisenkin viestintä- ja osallisuussuunnitelman yhteydessä. Tämän ja kuntaviestinnän oppaan kuvauksesta valmistelu- ja päätösviestinnän etenemisestä (Alenius 2016 24) saanee ensimmäiset työkalut viestintä- ja osallisuussuunnitelman viestinnän osuuden suunnittelua varten.

Kuntaliiton kuntien viestintäkyselyssä (2017 3, 19, 20) kuntien viestinnästä vastaavien mielestä neljä viidestä viestinnän tärkeimmistä tehtävistä voidaan liittää myös osallisuuteen. Tärkeimpinä pidettiin kunnan palveluista ja päätöksistä tiedottamista (tieto-osallisuus). Näiden jälkeen kolmanneksi tärkein viestinnän tehtävä oli vastaajien mielestä ”mahdollistaa kuntalaisten osallistuminen ja vaikuttaminen kunnan toimintaan (suunnittelu- ja päätösosallisuus)”. Myös neljänneksi ja kuudenneksi tärkeimmiksi koetut tehtävät liittyvät kuntalaisten osallisuuteen. Neljänneksi tärkein tehtävä oli kuntastrategian päämäärien saavuttamisen tukeminen: kuntalaisten osallisuus on yksi näistä päämääristä jo kuntalain perusteella. Kuudentena oli valmisteilla olevista asioista tiedottaminen (suunnittelu- ja tieto-osallisuus). Aasukkaiden osallistumismahdollisuuksia pidettiin puolestaan kunnan viestinnän kannalta kolmanneksi merkittävimpanä asiana.

Kuntalaisen rooleja voidaan tarkastella osallisuuden näkökulmasta, kuten Sitran ja KuntaSuomi 2004 tutkimuksessa. Lain antamien roolien valossa kuntalaista tarkastellaan asukkaana lähinnä oikeuksien valossa. Noista oikeuksista kunnan kuuluu kertoa kuntalaisille ymmärrettävällä ja selkeällä kielellä, mikä tarkoittaa muutakin kuin suomen kieltä, parhaassa tapauksessa kyseisen henkilön äidinkieltä. Lisäksi lakisääteinen rooli on muun muassa veronmaksaja. Riippuu tulkitsijan näkökulmasta, kenties jopa asenteista ja arvoista, miten esi-

merkiksi asiakkaan tai palveluiden käyttäjän rooleja tulkitaan. Asiakas tai palveluiden käyttäjä voidaan nähdä avuttomana autettavana, säärittävänä tai jopa vastuuttomana, ja toisaalta jopa yhteistyökumppanina. Vielä kuntalainen voidaan nähdä kuntaorganisaation näkökulmasta erilaisiin sidosryhmiin kuuluvana, kuten lapsena ja nuorena, vanhuksena, vammaisena, koululaisen tai päiväkotilapsen vanhempana, kulttuuripalveluiden, liikuntapalveluiden jne. käyttäjänä. Kohditettaessa kuntalaiselle osallistaa viestintää pitäisi tunnistaa sekä hänen sidosryhmänsä, osallistumisen areenansa että vaikuttaja-/osallistujaroolinsa. Kun viestintää tehdään lähellä kuntalaista, hallintokunnissa sidosryhmä rooli on helppo tunnistaa. Sen sijaan vaikuttajaroolin tunnistaminen voi olla vaikeampi tehtävä. Aktiiviset ovat tosin tunnistettavissa, koska he osallistuvat ja ovat paikalla. Todennäköisesti silloinkin, kun osallistava viestintä on tavanomaista tiedottamista. Vaikeampaa on saada paikalle ne, 'joiden siellä olisi pitänyt olla', ja jotka eivät koskaan ole. Kaikkien eri vaikuttajaprofiilien toimijoiden tavoittaminen vaatii paitsi monien viestintäkanavien myös monien viestijöiden käyttöä. Osan aktivoiminen onnistuu parhaiten vapaaehtoistoimijoilta esimerkiksi vertaisryhmissä. Joidenkin mukaan saaminen edellyttää poliitikoiden toimintakulttuuriin muutoksia. Näin ollen kunnan osallistavaa viestintää ei pitäisikään ajatella pelkästään tavallisille, niin sanotuille rivikuntalaisille, suunnattuna viestintänä.

Osallistettavat kuntalaiset todennäköisesti tarvitsevat jonkin verran ohjausta osallistumiseen. Mutta monet kunnan viranhaltijat sekä luottamusmiehet tarvitsevat todennäköisesti koulutusta osallistamiseen. Tärkein huomio kuntalaisten vaikuttajarooleja ajatellessa on roolien tunnistamisen lisäksi sen ymmärtäminen, että osallistavaa viestintää ei voida suunnata yhdelle homogeeniselle joukolle, kuntalaisille. Osallistava viestintä on suunnattava eri sidosryhmille ja lisäksi on tunnistettava, millaisia vaikuttajaprofiileja kuntalaiset edustavat sidosryhmissään ja pyrkiä tavoittamaan heitä niitä keinoja ja kanavia käyttäen, joilla heidät voisi saada mukaan (ks. esim. taulukko 2). Se tarkoittaa silloin, että jos halutaan osallistaa kuntalaisia mahdollisimman laajasti, yhden päämäärän, esimerkiksi kuntastrategian laatimiseen yhdessä kuntalaisten kanssa, ei voida toteuttaa yhdessä paikassa tiettyä aikana. Mutta sitä ei myöskään voida toteuttaa vain yhdellä tavalla. Kaiken kaikkiaan osallistava viestintä on niin haastavaa, että sitä tuskin voivat menestyksekkäästi toteuttaa viestinnän ammattilaiset yksinään, mutta ei myöskään pelkästään osallistamisen ammattilaiset, vaan heidän yhteistyöllään.

## **6 KUNTALAINEN OSALLISENA PÄÄTÖKSENTEKOON JA KUNNAN TOIMINNAN KEHITTÄMISEEN**

Demokratia on olennainen osa suomalaista kuntaa ja kuvaa sen toimintatapaa. Demokratiassa pitää Büchin, Braunin ja Kaufmannin (2008 10) mukaan toteutua vähintään seuraavat kriteerit 1) demokraattinen lainsäädäntö on voimassa, 2) perusihmisoikeuksia kunnioitetaan, 3) poliittisten puolueiden toiminta sallitaan ja 4) vaalit ovat vapaat. Perinteisin tapa osallistua ja vaikuttaa kuntademokratiassa on ollut poliittinen osallistuminen kansalaisena (esim. Niiranen 1997 140).

### **6.1 Osallisuus/osallistuminen/osallistaminen erilaisten demokratiateorioiden valossa**

Demokratiassa pitää Büchin ym. (2008 10) mukaan toteutua vähintään seuraavat kriteerit 1) demokraattinen lainsäädäntö on voimassa, 2) perusihmisoikeuksia kunnioitetaan, 3) poliittisten puolueiden toiminta sallitaan ja 4) vaalit ovat vapaat. Perinteisin tapa osallistua ja vaikuttaa kuntademokratiassa on ollut poliittinen osallistuminen kansalaisena (esim. Niiranen 1997 140).

Demokratiaa voidaan toteuttaa ilman politiikkaa, ja demokratiateorioita on kehitelty länsimaissa jo ennen poliittista demokratiaa (Berndtson 2005 201). Länsieurooppalainen demokratia on saanut alkusykäyksen klassinen antiikin aikaisesta ateenalaisesta demokratiasta, jossa kansalaiset olivat pienyhteisöissään päätöksenteon keskiössä yleisissä kokouksissa. Toimeenpanovalta oli puolestaan viranomaisilla, jotka valittiin myös kansalaisten keskuudesta joko arpomalla, vaaleilla tai tehtäviä kierrättäen. (Held 2006 11–28.) Seuraavaksi tarkastelemme klassisen demokratiateorian lisäksi muita länsi-Euroopassa syntyneitä demokratiateorioita, joita ovat ainakin 1) suojeleva demokratiateoria; 2) maltillinen ja radikaali kehittävä demokratiateoria; 3) suora demokratia; 4) eliittiteo-

riat sekä 5) pluralistinen demokratioteoria (Berndtson 2005 202–208; Niiranen 1997 140, 141; Sutela 2000 56, 57).

1400–1500-luvulla kehittyi suojeleva demokratioteoria, jossa yhteisestä edusta huolehtivan valtion tehtävänä oli myös suojella kansalaisia väkivallalta ja muulta epäoikeudenmukaiselta kohtelulta, jota voisivat harjoittaa niin hallitsijat kuin toiset kansalaisetkin. Valtion vallankäyttö oli rajattua ja selkeästi erillään kansalaisyhteiskunnasta. Kansa nähtiin ”suvereenina vallankäyttäjänä” ja ”absoluuttisen vallan lähteenä”, mutta ei toimijana, sillä kansaa edustivat valtiolliset instituutiot, joita pidettiin niin puolueettomina kuin persoonattominaakin. (Berndtson 2005 202. Held alkuperäislähde 1987 36 - 71)

Kehittävä demokratia, jota Berndtson kutsuu myös liberaaliksi demokratioteoriaksi, alkoi nosta päätään 1700-luvulla. Toisaalta esitettiin vaatimuksia, että kaikilla kansalaisilla on oikeus osallistua poliittiseen päätöksentekoon. Toisaalta todettiin, että toimiakseen yhteiskunta tarvitseekin poliittiseen toimintaan kykeneviä kansalaisia, jotka ymmärtävät yhteiskunnan toimintaperiaatteet. Radikaali kehittävä demokratia kulki antiikin Kreikan jalanjäljissä kannattaen kansalaisten suoraa osallistumista päätöksentekoon ja toimeenpanovallan käyttävien henkilöiden valintaa joko vaaleilla tai arpomalla. Maltillisempi kehittävä demokratia oli puolestaan edustuksellisen demokratian kannalla, kannattaen yleistä ja yhtäläistä äänioikeutta, naisten äänioikeudesta tosin kiisteltiin. Maltillisten tavoitteena oli myös selkeä jako poliittisten edustajien ja virkamieshallinnon tehtävien kesken. Lisäksi kansalaiset haluttiin ottaa mukaan oikeuskäytäntöihin. (Berndtson 2005 202. Held alkuperäislähde 1987 72 - 104)

Marxin kehittämä suoran demokratian teoria pyrki sulauttamaan kansalaisyhteiskunnan ja valtion niin, että vain kansalaisyhteiskunta jäi jäljelle. Taustalla oli ajatus käydyistä luokkataisteluista. Hän olisi antanut päätösvallan pieniyhteisöille ja neuvostoille ja viranomaiset olisi valittu vaaleilla, mutta myös erottaa tehtävästään. (Berndtson 2005 203. Held alkuperäislähde 1987 105 - 139)

Eliittiteorian mukainen demokratia on puhdas edustuksellinen demokratia, eikä sen rinnalla ole käytössä muita demokratian muotoja. Kansalaiset voivat siis osallistua vain äänestämällä vaaleissa ja valtaan äänestetään se joukko, eliitti, joka osaa ja haluaa käyttää valtaa ja päättää asioista. (Niiranen 1997 140,141.) Marxin käyttämä luokkakäsite on vaihdettu eliitiksi ja toisaalta eliitit voidaan nähdä poliittisina luokkina. Taustalla olivat kansalaisliikkeiden demokratiavaatimukset, jotka johtivat aikanaan pitkin Eurooppaa poliittisen, käytännössä edustuksellisen, demokratian ja sen myötä myös poliittisten puolueiden syntyyn. Kaiken kaikkiaan poliittisilla puolueilla onkin ollut merkittävä asema demokratian kehittymisessä liberaaleissa demokraattisissa valtioissa, vaikka niitä aluksi pidettiin muun muassa yhteisen edun vastaisina ja turhia erimielisyyksiä lietsovina toimijoina. Eliittiteoriat toivat myös esiin oligarkian, harvainvallan, vaarat ja auttoivat ymmärtämään vallankäytön mekanismeja. (Berndtson 2005 166, 204–205.) Euroopassa demokratian kehittyminen merkitsi aristokraattisen yhteiskunnan muuttumista uudenlaiseksi. Kehitys oli kuitenkin hitaampaa kuin Yhdysvalloissa. (Berndtson 2005 168–169). Toisaalta Yhdysvalloissa luotiinkin uutta yhtenäistä valtiota. 1900-luvun Euroopassa sosialistiset

puolueet tulivat ei-sosialististen eli porvarillisten puolueiden vaihtoehdoksi. Sosialistiset puolueet perustuivat paitsi tiukkaan puolueorganisaatioon myös joukkoliikkeeseen ja laajaan jäsenistöön sekä yhteisesti hyväksytyihin puolueohjelmiin. Palkatut toimihenkilöt toivat jatkuvuutta toimintaan myös vaalien välillä. Tämä vaikutti Euroopassa siihen, että myös porvarilliset puolueet päätyivät samantapaisiin järjestelyihin. (Berndtson 2005 168–170). Sittenkin kaikkien puolueiden voi sanoa liikkuneen kohti yleispuoluetta, joka ei tavoittele kannattajia ja äänestäjiä vain jostain tietystä kansanosasta. Puolueiden kehitykseen vaikuttavat niin kansalaisten muuttuvat asenteet kuin yhteiskunnalliset muutokset. (Berndtson 2005 170.) 2000-luvun alkupuolella on puolueisiin kohdistunut lisää muutosvaatimuksia, kun niin äänestäjät kuin puolueiden rivijäsenetkin ovat myös arvostelleet puolueita niiden oligarkkisesta luonteesta. Tiukasti johdetun puolueorganisaation asemesta puolue voidaan johtaa myös löyhempänä liittoutumana. Näin toimivat Suomessa Vihreä Liitto ja Vasemmistoliitto. (Berndtson 2005 171.) Myös valtio vaikuttaa poliittisen järjestelmään ja kulttuuriin, ja valtion ja poliittisten puolueiden suhteet ovat esimerkiksi lainsäädännön myötä tiivistyneet monissa maissa (Berndtson 2005 170, 171.) Esimerkiksi Suomen puoluelain (10/1969) mukaan vain puolurekisterissä olevat puolueet voivat asettaa ehdokkaita valtiollisissa vaaleissa. Ne saavat myös valtiolta avustusta puoluetukena sen mukaan montako kansanedustajaa on mennyt läpi vaaleissa tai jos ne ovat saaneet vähintään kaksi prosenttia äänistä edellisissä eduskuntavaaleissa (Puoluelaki 1969 9 §). Puolue poistetaan rekisteristä, jos se ei ole saanut vähintään kahta prosenttia kaikista eduskuntavaaleissa annetuista äänistä kaksissa viimeisissä eduskuntavaaleissa (Puoluelaki 10/1969). Toki myös kuntavaaleihin voivat päästä ehdolle myös puolueisiin sitoutumatomat ehdokkaat valitsijayhdistyksen listalla (Puoluelaki 10/1969 3 §).

Pluralistisen teorian mukaan demokratiassa on useita eliittejä, jotka kamppailevat vallasta keskenään. Suora ja edustuksellinen demokratia toimivat yhdessä ja kuntalaisilla on käytössä siten myös suoran osallistumisen keinoja. (Niiranen 1997 140, 141.) Sen lisäksi, että erilaiset demokratiateoriat tuovat esiin erilaisia käsityksiä kansanvallasta, ne kertovat myös siitä, millaisia käsityksiä kansasta, ihmisistä, kuntalaisista on niiden taustalla. Eskelinen et al. (2012 41) toteavat, että perinteisen edustuksellisen demokratian kriisiä, *joka ilmenee* voidaan lieventää täydentämällä yhteiskunnan toimintatapoja muiden demokratiakäsitysten käytännöillä. Kansalaisten osuutta nimenomaan päätöksenteossa voidaan heidän mukaansa lisätä esimerkiksi 1) suoralla, 2) deliberatiivisella (julkinen harkinta), 3) osallistuvalla ja 4) vastademokratialla. Yhdistämällä nämä demokratian eri näkökulmat – tai teoriat – poliittinen toiminta voidaan nähdä aiempaa laajempaan ja samalla kasvattaa keinovalikoimaa, jolla demokraattista kulttuuria rakennetaan yhteiskunnassa. (emt. 41.) He liittävät eri demokratiakäsityksiin myös demokratiaihanteet; nimeävät roolin, jossa kansalainen toimii kyseisessä demokratiamuodossa sekä kuvailevat eri demokratiakäsityksiin liittyvää poliittista kulttuuria (emt. 40–83).

Niiranen (1997 140, 141) jakaa demokratiateoriat kolmeen ryhmään, jotka ovat 1) eliitti-, 2) pluralistinen ja 3) osallistuvat teoriat. Niistä kolme ensimmäis-

tä on perinteisiä demokratiateorioita. Eliittiteorian mukainen demokratia on puhdas edustuksellinen demokratia, jossa kansalaiset voivat osallistua vain äänestämällä vaaleissa. Teorian mukaisesti ajatellen valtaan äänestetään se joukko, eliitti, joka osaa ja haluaa käyttää valtaa ja päättää asioista. Edustuksellisen demokratian rinnalla ei ole muita demokratian muotoja. Pluralistisen teorian mukaan demokratiassa on useita eliittejä, jotka kamppailevat vallasta keskenään. Suora ja edustuksellinen demokratia toimivat yhdessä ja kuntalaisilla on käytössä suoran osallistumisen keinoja. Osallistumisteorioissa puolestaan ajatellaan, että kansalaisten esiin tuomat näkökulmat ovat tarpeen hyvien päätösten aikaansaamiseksi ja se tuo tehokkuutta. Tosin hyvätkään päätökset eivät tyydytä kaikkia, mutta kun ihmiset ovat mukana tekemässä ratkaisuja, he sitoutuvat tehtyihin päätöksiin paremmin. Tavoitteena on tarjota mahdollisimman laajalle kansalaisjoukolla suoraa osallistumisen mahdollisuuksia. Osallistumisen myötä kansalaisten poliittiset ja sosiaaliset taidot samoin kuin persoonallisuus ja vastuunotto myös kehittyvät.

Kansalaisilla ajatellaan kyllä olevan kykyjä vallan käyttöön, mutta se on mahdollista vain jonkun eliittiryhmän kautta. Pluralistisessa demokratiassa poliitikot tekevät kompromisseja ja pyrkivät konsensukseen. Pluralistisessa demokratiassa kansalaisten suora osallistuminen ja vaikuttaminen sekä edustuksellinen demokratia toimivat rinnakkain, verkostona. Osallistumisteorian mukaisessa demokratiassa kuntalaiset ovat vahvasti mukana päätöksenteossa suoran demokratian mukaisissa kansankokouksissa ja äänestämällä kansanäänestyksissä. Ajatuksena on, että kansalaisten persoonallisuus ja vastuuntunto kasvavat ja kehittyvät osallistumalla yhteisten asioiden hoitoon. Näiden perinteisten teorioiden lisäksi Niiranen (1997 141) esittelee lyhyesti osallistuvan demokratian teorian, jonka taustalla on yhteiskunnallinen muutos ja näkemys siitä, että kuntalaisten laaja osallistuminen auttaa samaan monipuolisemman kuvan ja laajemmat taustatiedot päätettävästä asiasta. Lisäksi osallistuminen nähdään sosiaalisten ja poliittisten taitojen oppimis-/kehitysprosessina. Tärkeäksi nähdään myös se, että kun kuntalaiset pääsevät osallistumaan.

### **6.1.1 Edustuksellinen paikallisdemokratia eli kuntavaalidemokratia**

Edustuksellinen demokratia toteutuu vaalien välityksellä. Borg (2018 11, 13) käyttääkin siitä myös nimitystä vaalidemokratia – tai paikallistasolla kuntavaalidemokratia. Yksi tapa mitata demokratian toimivuutta onkin äänestysaktiivisuuden seuraaminen. Tilastokeskuksen katsauksessa (2004) todetaan, että itSENÄISEN Suomen ensimmäisissä kunnallisvaaleissa äänestysprosentti oli 24,5 prosenttia. Huippunsa äänestysprosentti saavutti vuonna 1964, 79,4 [79,3] prosenttia. (Suomen virallinen tilasto (SVT) 2004; [SVT 2010; 2017]). Vuoden 2017 kuntavaaleissa äänestysprosentti oli 58,9 prosenttia. Äänestysprosentti on vaihdellut vuoden 1996 (61,3 %) vaaleista lähtien 60 prosentin molemmin puolin. Vuoden 1996 vaaleista pudotusta oli lähes 10 prosenttiyksikköä (70,9 %) (Suomen virallinen tilasto (SVT) 2017.) Ja vuoden 2021 kesäisten kuntavaalien äänestysprosentti teki uuden ennätöksen jäädessään lähemmäksi 51 %. Kuntavaalien laskeneen äänestysaktiivisuuden perusteella voinee siis todeta, että edustuksel-

linen demokratia on kriisissä – tai ainakin, että poliittinen osallistuminen on vähentynyt, mitä käsitystä vahvistaa vielä se, että äänestysaktiivisuus on laskeutunut lisäksi kuntavaalien lisäksi myös esimerkiksi niitä suosituimmissa eduskunta- ja presidentinvaaleissa (Raikila & Wiberg 2017 46; Borg 2018 12). Siitä huolimatta vaalidemokratian toimii Borgin (2018 13) mukaan kunnissa vielä ”kohutuullisen hyvin”, muun muassa siksi, että kuntalaisten mielestä vaaleissa äänestämisen on edelleen tärkein kunnallinen vaikuttamiskeino.

Rapeli ja Koskimaa (2020 420–421) muistuttavat vuoden 2019 eduskunta-vaalitutkimusraportin artikkelissaan, että kansalaisten kiinnittyminen politiikkaan edustuksellisessa demokratiassa kertoo poliittisen järjestelmän tilasta ylipäätään, sillä se on kytköksissä siihen, miten vaikuttavaa kansalaisten muu osallistumisensa politiikkaan on. Poliitiikkaan vahvasti kiinnittyneet kansalaiset voivat Rapelin ja Koskimaan mukaan äänestämisen lisäksi esimerkiksi esittää vaatimuksia vaaleissa valituksi tulleille edustajilleen sekä valvoa heidän toimintaansa.

Kuntavaalien näkymät tulevaisuudessa tuskin muuttuvat nykyistä valoisemmiksi, sillä työn alla oleva maakuntahallintomuutos tuo mukanaan myös maakuntavaalit, ja Borg (2018 14) arvelee, että äänestämisen lisäksi toinen vaalidemokratian merkittävä osa-alue eli vaaleissa ehdolle asettuminen saattaa tulevaisuudessa mietityttää kuntalaisia vähintään yhtä paljon kuin tällä hetkellä.

Koska kuntavaalidemokratia toteutuu pääasiassa rekisteröityneiden puolueiden kautta, tarkoittaa sen hiipuminen myös haasteita puolue toiminnalle (Borg 2018 14). Tosin tämäkin tilanne on ollut nähtävillä jo pitkään puolueiden laskeneina jäsenmäärin. Osallistuminen puolueiden toimintaan niiden jäseninä siis laskee, mutta muutakaan osallisuutta ei ole oikein tarjolla, kuten todetaan Suomen itsenäisyyden juhlarahaston Sitran Kansanvallan peruskorjaus -työpaperissa (Hyssälä & Backman 2018 2, 27–32). Lisäksi Hyssälä & Backman (emt. 28) muistuttavat, että valtion tasolla valta ei eduskunnassa suinkaan ole puolueilla vaan eduskuntaryhmillä. Itse asiassa sama pätee myös kuntiin, missä aina silloin tällöin kuvaannollisesti väännetään kättä puolueiden paikallisjärjestöjen, joiden kautta kunnanvaltuutetut ovat tulleet valituksi, ja varsinaista päätösvaltaa kunnassa käyttävistä valtuutetuista koostuvien valtuustoryhmien kesken. Hyssälä & Backman (emt. 27) väittävät puolueiden etäännyneen yhä kauemmaksi historiallisesta taustastaan aatteellisina ohjelma- ja vaikuttamistyön kokoajina ennen kaikkea vaaliorganisaatioiksi, ehkä jopa osaksi hallintoa.

Edustuksellisessa demokratiassa Eskelisen ym. (2012 42, 45–50; Büchi 2008 80) mukaan kuntalaisen roolit voivat olla tietoja keräävä äänestäjä, valitsijakansalainen, tai vaaleissa ehdolle asetuttuaan ja valituksi tultuaan päättävä. Tällöin poliittinen kulttuuri tarkoittaa sitä, että päätökset tekevät ja prosesseja johtavat valitsijakansalaisista valituksi tultuaan päättäjiksi muuttuneet valtuutetut. Käytännössä kuntalaiset voivat siis osallistua kunnanvaltuutettujen valintaan vaaleissa sekä toimia kunnallisissa luottamustoimissa. (Eskelinen ym. 42.) Huomautettakoon vielä, että päättäjiksi voidaan joihinkin luottamustehtäviin puoluekäytäntöjen mukaisesti valita myös sellaisia kuntalaisia, jotka ovat olleet ehdolla vaaleissa, vaikkeivat tulleetkaan valituksi valtuustoon, mutta myös sel-



lainen henkilö, joka ei ole ollut ehdolla valtuustoon kuntavaaleissa (ks. Kuntalaki 410/2014 69–71, 73–77 §). Kunnan hallintosäännössä voidaan antaa tästä kuitenkin tarkempia, myös rajoittavia, ohjeita (ks. esimerkiksi Jyväskylä Hallintosääntö 2020 13 §).

Eskelinen ym. (2012 45–46) toteavat, että mielikuvat poliittisesta vaikuttamisesta, kansalaisen toiminnasta ja toimivallasta kulminoituvat vielä usein äänestämiseen vaaleissa, kun valitaan edustajia tekemään päätöksiä muiden puolesta. Toisaalta puoluepolitiikka ja äänestäminen vaaleissa ei kuitenkaan näytä enää tuottavan kansalaisille riittävää kokemusta vallankäytöstä ja mahdollisuudesta vaikuttaa esimerkiksi sen kuntayhteisön toimintaan, jonka jäsen äänestäjä on (kunta yhteisönä ks. Ryynänen 2015 140–152). Kuntapolitiikkaan osallistuu myös sitoutumattomia yhdistyksiä 22 manner-Suomen kunnassa. Niiden vaaleissa läpimenneet edustajat ovat kunnanvaltuutettuja samoin kuin puolueidenkin – sitoutumattomat tai sitoutuneet – ehdokkaat. (Borg & Pikkala 2017 19, 23, 24, 28, 29). Lautakunta- yms. paikkojen jako sitoutumattomille ryhmityksille ei kuitenkaan mene välttämättä samoin säännöin kuin puolueille vaikka joillakin paikkakunnilla sekään ei näytä tuottavan ongelmaa (Eskelinen ym. 2012 47; Saarelainen 2001; Tampereen puolesta ry 2021; Järvenpää Plus ry 2021). Lisäksi muut poliittiset järjestöt ja yhteiskunnalliset liikkeet tarjoavat uusia poliittisen toiminnan muotoja. Suurimmaksi ongelmaksi Eskelinen ym. nimeävät kuitenkin osallistumisen poralisaation: toiset vaikuttavat useilla foorumeilla, toiset jättäytyvät kaikkien vaikutuskanavien ulkopuolelle. Voidakseen tehdä tietoisin valinnan siitä vaikuttaako vai eikö vaikuta tarvitaan *kansalaisvalmiuksia*. (vrt. eduskuntatutkimukseen 2019 tms. vrt. kiinnittyminen politiikkaan)

Eskelinen ym. (2012 48) edustaa sitä näkemystä, että ”politiikan kentän pirstaloituminen jättää osan kansalaisista ulkopuolisiksi. ”Kansalaisten on sosiaalistuttava tiettyihin [yhteiskunnan] demokraattisiin toimintatapoihin ”ja omaksuttava tietyt kansalaistoiminnan periaatteet voidakseen toimia yhteiskunnan jäsenenä” (Eskelinen ym. 2012 48, 49).

Suomalaisessa demokratiassa (kansanvallassa) kansalla on Büchin ym. (2008 139) mukaan valtaa valita henkilöt, jotka sitten tekevät suvereenisti päätökset suuremmin kansalta kyselemättä. Ja vaikka kansan mielipidettä kysyttäisiinkin esimerkiksi neuvoa-antavalla kansanäänestyksellä, ei annettu mielipide kuitenkaan sido poliittisia päätöksentekijöitä. Suomessa paikallista valtaa käyttävät vahvasti kansan valitsemat kunnanvaltuutetut. Büchi ym. (2008 142) kutsuvat *tilannetta/käytäntöä* demokraattiseksi hallitusmuodoksi, jossa valta on eliitillä kansan sijasta. Suoraa kansanvaltaa, jota käsitellään seuraavaksi he kutsuvat demokratiaksi elämäntapana.

Edustuksellinen demokratiateoria voidaan siis kytkeä demokraattiseen eliittiteoriaan, jossa valtaan valitut pitävät valitsijoitaan epäpätevinä tai liian ”tyhminä” tekemään poliittisia päätöksiä (Büchi ym. 2008 142; *niiranen*). Büchi ym. (2008 142) kuvaavat eliittidemokratiaa autoritaarisen alamaiskulttuurin jatkoksi. Käytännössä se tarkoittaa, että hallinto tekee päätökset kansalaisten puolesta sen sijaan, että päätökset tehtäisiin yhdessä kansalaisten kanssa.

Pystyäkseen tekemään päätöksiä ja siten olemaan kiinni vallan kahvassa kansalaisella tulee olla muun muassa vastuuntuntoa; tietoa oikeudenkäytöstä ja laeista; kykyä punnita päätösten seurauksia kauaskantoisesti; käsitys yhteisestä hyvästä sekä tervettä järkeä ja sivistystä. Vallanpitäjät, eliitti, on väittänyt, ettei näitä ominaisuuksia ole ”tavallisella kansalla”, kuten köyhillä tai sellaisilla, joilla ei ole omaisuutta. Heitä on pidetty muun muassa välinpitämättöminä, poliittisesti epäpätevinä ja kypsymättöminä, kykenemättöminä toimimaan järkiperäisesti harkiten, tunteidensa ja intohimojensa vietävissä olevina. Samoin argumentein on vastustettu myös niiden poliittisten oikeuksien myöntämistä naisille, jotka miehillä jo oli. (Büchi ym. 2008 76–78.)

### 6.1.2 Suora demokratia

Suorassa demokratiassa kansalaisia pidetään pätevinä ja järkevinä ihmisinä, jotka voivat tehdä tärkeitä päätöksiä (Eskelinen ym. 2012 50; Büchi ym. 2008 11). Tavoitteena on toteuttaa demokratiaa eli antaa kansalaisille mahdollisuus aidosti osallistua päätöksentekoon suoran demokratian periaatteiden mukaisesti, jotka ovat yksinkertaisuus, avoimuus ja osallistavuus (Büchi ym. 2008 146, 201). Suorassa demokratiassa päätetään asioista, ei ihmisistä. Tämä tarkoittaa siis, että vaikka presidentti valitaan suoraan kansan äänten perusteella, kyseessä ei ole suora demokratia. (Büchi ym. 2008 109). Tällainen päättäjäkansalainen tekee aloitteita ja äänestää kansanäänestyksissä. Poliittinen kulttuuri eroaa edustuksellisesta demokratiasta siis siinä, että kansalaiset voivat vaikuttaa asioihin suoraan, ilman poliitikkoja tai viiveitä päätöksenteossa eikä kaikkia päätöksiä tehdä edustuksellisen demokratian toimielimissä. (Eskelinen ym. 2012 42, 50–58.) Silti suoralla demokratialla ei korvata edustuksellista demokratiaa, vaan järjestelmät toimivat rinnakkain. (Eskelinen ym. 2012 42, 50–58; Harjula & Prättälä 2015 255; Sutela 2000; Büchi ym. 2008 10, 11, 158–160.) Tärkeää Büchi ym. (2008 11) mukaan demokratiassa on se, että edustuksellisen demokratian toimielinten päätökset ovat ”kansalaisten mielen mukaisia”.

Sveitsissä, jossa suora demokratia on ollut käytössä 1800-luvulta asti, (ks. tarkemmin Büchi ym. 2008) valtiolliset suoran demokratian keinot ovat muun muassa pakollinen referendum, kansalaispäättös eli kansalaisreferendumi sekä kansalaisaloite. Referendumi tarkoittaa kansanäänestystä, joka parlamentin on perustuslain mukaisesti järjestettävä aina, kun se on tekemässä muutoksia perustuslakiin. Kansalaispäättös puolestaan tarkoittaa valinnaista kansanäänestystä, jota ehdottaa riittävän suuri joukko kansalaisia. Esimerkiksi vähintään 50 000 äänestäjän vaatimuksesta mikä tahansa parlamentin hyväksymä laki tai lakimuutos voidaan alistaa kansanäänestykseen. Kansalaisaloite taas tarkoittaa kansanäänestysaloitetta, jossa tietty määrä kansalaisia voi nostaa kansanäänestyksessä päätettäväksi asioita, joita parlamentti ei joko halua tai ole huomannut ottaa käsittelyyn. Vain referendumissa aloitteen tekijänä on siis parlamentti, muissa aloite pitää tulla kansalaisilta. Kaikki nämä kansanäänestyksen eri muodot ovat lainvoimaisia ja sitovia. (Büchi ym. 2008 13; 141, 199–203).

Ajatus suorasta demokratiasta sisältyi vuonna 1903 Suomen Sosiaalidemokraattisen Puolueen periaateohjelmaan, jossa vaadittiin ”yleistä, yhtäläistä ja

välitöntä vaali- ja äänioikeutta kaikille Suomen kansalaisille sukupuoleen katsomatta kaikissa vaaleissa ja äänestyksissä sekä kunnallisella että valtiollisella alalla” sekä ”välitöntä lainsäädäntöoikeutta kansalle” (Forssan ohjelma 1903 2015). Tämä tarkoitti Büchin ym. (2008 145) mukaan samaa kuin kansalaispäättös- ja kansalaisaloiteoikeus. Äänioikeus kyllä kirjattiin vuoden 1906 uuteen valtiopäiväjärjestykseen (Suomen Suuriruhtinaanmaan Valtiopäiväjärjestys 26/1906), mutta se tarkoitti samaa kuin Forssan julistuksen vaalioikeus eli oikeutta valita kansanedustajat äänestämällä vaaleissa. Äänioikeus Forssan julistuksessa tarkoitti oikeutta tehdä päätöksiä. (Büch ym. 2008 145.) Büch ym. (emt.) toteavat vielä, että tuolloin, yli sata vuotta sitten, vaali- ja äänioikeuden merkitysero ymmärrettiin, vaikka niistä on meidän aikanamme muodostunut synonyymit. Ajatus suorasta demokratiasta tuli Büch ym. (emt.) mukaan Saksan ja Itävallan työväenliikkeiden kautta Suomen Työväenpuolueeseen, joka vaihtoi nimensä Suomen Sosiaalidemokraattiseksi puolueeksi Forssan puoluekokouksessa. He väittävät, että ajatusta suorasta demokratiasta ei enää tuotu esiin, koska ei luotettu kansan pätevyteen tehdä ’oikeita’ päätöksiä.

Itsenäisessä Suomessa sitovia kansanäänestyksiä kunnissa voitiin järjestää vielä 1917–1919 (Sutela 2000 37; Laki kansanäänestyksestä 108/1917). Sittemmin käytössä on ollut nykyisen kuntalain (410/2015) tapaan vain neuvoa-antava kansanäänestys, joka ei sido kuntapäätäjiä toimimaan kansanäänestyksen tuloksen mukaisesti, vaikka erityisesti kuntaliitosäänestyksissä niin on yleensä tehtykin. (Eskelinen ym. 2012 42; Sutela 2000.) Büchin ym. (2008 12, 13, 139,141, 201) mukaan neuvoa-antavaa kansanäänestystä tulisikin kutsua kansanäänestyksen sijaan plebiskiitiksi, sillä siinä valtaa käyttävät kansan edustajiksi valitut poliitikot, eikä kansa saa valtaa äänestämällä päättää asiasta, kuten sitovassa kansanäänestyksessä. Äänestyksellä lähinnä haetaan kansalta tukea päättäjien *politiikalle*. Kuntalaisten tekemä kansanäänestysaloite ei nykyllä lainsäädännön mukaan myöskään automaattisesti johda kansanäänestykseen, vaan päätöksen kansanäänestyksen järjestämisestä tekee kunnanvaltuusto (Kuntalaki 410/2015). Myöskään kuntalaisaloitteet eivät velvoita poliittisia päättäjiä tai viranhaltijoita toimimaan niissä tehtyjen ehdotusten mukaisesti (Eskelinen ym. 2012 42; Sutela 2000).

Vaikka kuntalain tulkinnoissa (ks. esim. Harjula & Prättälä 2015 255) ja valtion raporteissa (ks. esim. Kunnat käännekohdassa? 2020 283) puhutaankin kansalaisten suorista vaikutus- ja osallistumismahdollisuuksista, ei Suomessa kuntalaisten käytössä siis ole suoran demokratian teorian mukaisia käytäntöjä (Eskelinen ym. 2012 42, 50–58). Sen sijaa Suomessa sekä kunnallinen kansanäänestys että kuntalaisten aloiteoikeus kuuluvat nykyisessä muodossaan osallistuvan demokratian toimintatapoihin (Eskelinen ym. 2012 42). Eskelinen et al. (2012 50) kritisoivat kaiken kaikkiaan vuoden 1995 kuntalain osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuus- (27 §) sekä aloiteoikeuskirjauksia (28 §) ja viittaavat Kauffmann et al. vertailututkimukseen, jonka mukaan vuoden 1995 kuntalaissa esitetyt suoran demokratian instrumentit ovat heikkoja verrattuna 30 muun maan välineisiin. Ryytänen (2015 223–224) puolestaan toteaa, että vuoden 2015 kuntalaissa ei varsinaisesti tapahtunut parannusta tässä asiassa.

Suoran demokratian keinojen: kansalaisaloite, kansalaispäättös ja pakollinen referendum käyttöön ottoa perustellaan esimerkiksi kansalaisten ja poliitikkojen keskinäisellä lähentymisellä; vähemmistöjen suojelulla; yksilön vapauden lisääntymisellä, kun kansalaiset saavat lisää päätösvaltaa ja poliittiset valtuudet; asioiden vastustamisen rinnalle tulisi rakentava tapa kansalaisosallistumiselle; suuremmalla kansalaiskontrollilla estämään poliitikkojen oman edun tavoittelua ja ”demokratian demokratisoimisella”, kun vallan keskittymistä vähennetään. Näyttää kuitenkin siltä, että ainoa keino saada todelliset suoran demokratian keinot käyttöön Suomessa on kansalaisten oma tietoisuus ja aktiivisuus ja esimerkiksi kunnallisten kansanäänestysaloitteiden tekeminen asiasta. Jotta tähän päästään tarvitaan puolestaan opetusta, kasvatusta ja valmennusta suorasta demokratiasta, jotta kansalaisten valmius ottaa keskeisempi rooli poliittisessa päätöksenteossa kasvaa. (Büchi ym. 2008 55, 80–82, 109, 147–149, 153.)

Vaikka joissain maissa, kuten Sveitsissä, suora demokratia on ollut käytössä jo pari vuosisataa, on suoran demokratian keinot otettu käyttöön vasta 2000-luvulla laajemmin paikalliseen päätöksentekoon eri puolilla maailmaa. Tällä hetkellä suoran demokratian käytäntöjä on Euroopan lisäksi ainakin Aasiassa, Afrikassa, Latinalaisessa ja Pohjois-Amerikassa. (Büchi ym. 2008 152.) Büchi ym. (2008 158) pitävät suoraa demokratia ja sen välineitä keskeisenä osana nykyajan edustuksellisen demokratian järjestelmää, vaikka sellaisissa maissa, joissa tiedonkulkua ja ilmaisunvapautta rajoitetaan, sitä pidetäänkin edustuksellisen demokratian kilpailijana. Suoran demokratian riskeinä he luettelevat kansanäänestysten boikottikampanjan, joiden avulla pyritään mitätöimään vaalitulos, niin että laissa asetettu äänikynnys ei ylity eikä äänestyksen lopputulos ole ”pätevä, vaikka äänestäneiden selvä enemmistö olisikin äänestänyt aloitteen puolesta”. Toisaalta esimerkiksi taloudellisesti vaikutusvaltaiset eturyhmät voivat pyrkiä ajamaan omaa etuaan, erityisesti, jos aitoa suoraa demokratiaa säätelevät lait ovat puutteellisia, eivätkä takaa ”kampanjoiden ja menettelyiden vapaa[ta] ja oikeudenmukai[sta] kulku[a].”

Suoran demokratian välineiden mukauttaminen osaksi edustuksellista demokratiaa on sekä hallinnon että poliittisten toimijoiden vastuulla. Näitä tahoja ovat niin hallinto ja virkamiehet kuin esimerkiksi asiantuntijaorganisaatiot, kuten ajatushautomot ja palvelutuottajat; akateemiset tutkijat; tiedotusvälinen edustajat sekä erilaiset kansalaisyhteiskunnan toimijat. (Büchi ym. 2008 159–160.)

### 6.1.3 Osallistuva demokratia

Osallistuvassa demokratiassa poliittinen kulttuuri tukee kuntalaisten osallistumista yhteisiin asioihin ja tarjoaa heille vaikutusmahdollisuuksia. Näin ollen kuntalainen on osallistujakansalainen. Osallistumisen keinoja ovat esimerkiksi palautteen antaminen; osallistuminen keskusteluun ja toimintaan, joilla tavoitellaan yhteistä hyvää. Osallistuvaan demokratiaan kuuluu myös se, että kuntalaiset voivat olla päättämässä määrärahan käytöstä, joka on osoitettu tiettyyn toimintaan (edustuksellisuus?). Osallistuvan demokratian käytännön toimina kunnat voivat järjestää käyttäjäkyselyitä; kuntalaisille tai kunnan asukkaille

yleisesti tai paikallisesti suunnattuja kuulemistilaisuuksia, paneeleita, foorumeita ja kokouksia sekä antaa palautetta kunnan toimijoille eri kanavia käyttäen. Myös järjestötoiminta on osallistuvaa demokratiaa. Osallistuvan demokratian yksi muoto on myös asukashankkeiden toteuttaminen. Näiden lisäksi, kuten edellisessä suoraa demokratiaa käsittelevässä tekstissä todettiin kunnissa toteutettavat kansanäänestykset samoin kuin oikeus tehdä kansanäänestysaloitteita ja 'normaaleja' kuntalaisaloitteita kuuluvat Suomessa osallistuvan demokratian piiriin, koska ne eivät sido päättäjiä. Myös järjestötoiminta ja järjestöjen kautta vaikuttaminen kuuluu osallistuvaan demokratiaan, samoin kunnassa toimivien edustuksellisten vaikuttamistoimielimissä toimiminen. (Eskelinen ym. 2012 42–43, 58–75.) Kunnallisia vaikuttamistoimielimiä ovat kuntalain (410/2015; Harjula ja Prättälä 2015) mukaan nuorisovaltuusto sekä vammais- ja vanhusneuvosto. Useissa kunnissa toimii myös lasten parlamentti tai on joku muu sen kaltainen edustuksellinen rakenne (Eskelinen ym. 2012 43) ”Kuullaan mutta ei kuunnella” (Lasten osallistumisoikeudet Suomessa 2020 146). Näitä voi olla kuitenkin muitakin, esimerkiksi Terveyden ja hyvinvoinninlaitoksen (2019) (THL) verkkosivuilla edellisten lisäksi lasten ja nuorten edustuksellisen vaikuttamisen tavoiksi mainitaan jäsenyys, ei vain läsnäolo-oikeus, kunnallisissa lautakunnissa sekä koulun oppilaskunnan hallituksessa ja koulun johtokunnassa.

Vaikka vuoden 1998 perusopetuslaki (628/1998) kumosikin peruskoululain (47/1983) ja sitä myötä koulujen johtokunnat eivät ole enää lakisääteisiä (HE 86/1997), on joissakin kunnissa säilytetty koulujen johtokunnat (ks. esim. Helsingin kaupunki 2020), johtokunnan tapaan voi nykyisellään toimia myös vanhempainyhdistys. Niihin kuului vanhan lain mukaisesti opettajien, muun henkilökunnan, oppilaiden ja heidän huoltajiensa edustajat (Peruskoululaki 476/1983 12–14§). Johtokunnat poistettiin perusopetuslaista, koska niistä ei enää myöskään säädetty vuoden 1995 kuntalaissa (628/1998; HE 86/1997), joten niiden toimintamuoto on nykyisellään kuntien päätettävissä.

Osallistuvan demokratian mukaiset neuvoa-antavat kansanäänestyksiä käytetään Büchin ym. (2008 138) mukaan Suomessa mielipidemittausten tapaan

#### **Demokratiateoria**

#### **Edustuksellinen demokratia**

#### **Millaisia rooleja kuntalaisille tuotetaan?**

äänestäjäkansalainen päättäjä

#### **Millaisia keinoja kuntalaisille tarjotaan käyttöön?**

äänestäminen kuntavaaleissa ehdolle asettuminen kuntavaaleissa päätösten tekeminen päättäjän roolissa  
*eikö täällä pitäisi olla vaikuttamistoimielimet, koska ne ovat edustuksellisia, tällä hetkellä ovat osallistuvassa demokratiassa*  
 kunnalliset *edustukselliset* vaikuttamistoimielimet  
 esim. lasten parlamentti  
 nuorisovaltuusto  
 vammaisneuvosto

		<i>vanhusneuvosto</i> <i>veteraaniasiain</i> <i>neuvottelukunta</i> <i>koulun / oppilaitok-</i> <i>sen oppilaskunnan</i> <i>hallitus</i> <i>koulun johtokunta</i> <i>vaikuttamistoimielinten edusta-</i> <i>jien läsnäolo tai jäsenyys lauta-</i> <i>kuntien (tms.) kokouksissa</i>
<b>Suora demokratia</b> (ei mahdollista Suomen kunnissa)	päättäjäkansalainen	äänestäminen kansanäänestyksissä <i>kansanäänestysaloitteen tekeminen?</i>
<b>Osallistuva demokratia</b>	osallistujakansalainen	kansanäänestysaloitteen tekeminen äänestäminen kunnallisessa kansanäänestyksessä kunnallisaloitteen tekeminen; <i>esim. sähköiset kanavat aloitekanavapalveluna</i> palautteen antaminen käyttäjäkyselyt osallistuminen keskusteluun ja/tai toimintaan yhteisen hyvän eteen osallistuminen kansalais-, asukas- tai aluekuulemisiin, -paneeleihin, -foorumeihin tai -kokouksiin osallistuminen ja vaikuttaminen järjestöissä ja järjestöjen kautta asukashankkeiden toteuttaminen hankkeet annetaan määrärahoja kunta-laisten päättämiin kohteisiin tai hankkeisiin <b>kunnalliset edustukselliset vaikuttamistoimielimet</b> <i>esim. lasten parlamentti</i> <i>nuorisovaltuusto</i> <i>vammaisneuvosto</i> <i>vanhusneuvosto</i> <i>veteraaniasiain</i> <i>neuvottelukunta</i> <i>koulun / oppilaitok-</i> <i>sen oppilaskunnan</i> <i>hallitus</i> <i>koulun johtokunta</i> <i>vaikuttamistoimielinten edusta-</i>

<b>Osallistuva deliberatiivinen eli julkisen harkinnan demokratia</b>	keskustelijakansalainen, joka perustelee kantansa	<i>jien läsnäolo tai jäsenyys lautakuntien (tms.) kokouksissa</i> kuulemiset keskustelutilaisuudet päättäjien kanssa kansalaisraadit kokoukset järjestötoiminta tietokoneavusteinen demokratia ulosmarssit mielenosoitukset verkkokirjoitukset toiminta sosiaalisessa mediassa kokoukset järjestötoiminta muut aktivismin keinot
<b>Vastademokratia</b>		

Taulukko 7. Eri demokratiakäsitysten mukaan kuntalaisten mahdollisuuksia toimia voidaan kuvata eri roolien avulla. Taulukon kolmannessa sarakkeessa on lueteltu niitä käytännön toimia, joita kunta voi tarjota kuntalaisille. (Mu-  
kaellen Eskelinen et al. 2012 42 - 44; Jyväskylän kaupunki; Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.)

#### 6.1.4 Osallistuva deliberatiivinen eli julkisen harkinnan demokratia

Tässä demokratiamuodossa kuntalainen on **keskustelijakansalainen**, joka toimii poliittisessa kulttuurissa, jolle on tyypillistä **vuorovaikutus**, keskustelu, jossa kukin osanottaja perustelee omat kantansa. Lisäksi myös päätösten, lakien ja muiden toimintojen perustelulla varmistetaan, että kansalaiset ymmärtävät *ne*. Poliittinen toiminta ei ole vain yksilöiden asia, vaan toiminnan primus moottorina on julkinen keskustelu. Kunnassa tämä voi toteutua yhtä lailla kuulemisissa; keskustelutilaisuuksissa päättäjien kanssa; kansalaisraadeissa; kokouksissa; järjestötoiminnassa kuin tietokoneavusteisessa demokratiassakin. Ehtona on vain se, että ne ovat deliberatiivisia. (Eskelinen ym. 2012 44.)

Julkisen harkinnan demokratiassa pääosassa on yhteinen julkinen kansalaiskeskustelu ja yhteinen toiminta, aito vuorovaikutus. Kenenkään mielipiteet eivät ole toisten mielipiteitä parempia valta-aseman tai asiantuntijuuden perusteella, vaan kaikki lähtevät samalta viivalta ja tavoitteena on perustella sanottavansa hyvin, niin että parhaimmat argumentit vievät kohti yhteistä päätöksentekoa. Aito keskustelutilaisuus ei siis ole valmiiden suunnitelmien esittelyä ja niistä valitsemista, vaan ratkaisuvaihtoehtoja ja asiaan vaikuttavia seikkoja pohditaan aidosti yhdessä ja avataan uusia näkökulmia käsillä olevaan asiaan. Itse keskustelutilanne tulee rakentaa niin, että siellä on tilaa luovuudelle eikä asioita esimerkiksi tarkastella pelkästään vallitsevasta tilanteesta käsin, vaan voidaan myös visioida ja ideoida toivottuja ja mahdollisia vaihtoehtoja. Faktoren lisäksi päätöksenteossa tulevat silloin näkyviin myös aatteet, arvostukset, intressit ja mielipiteet. Deliberaation ihanteiden mukaisesti kaikki, joihin tehtä-

vä päätös vaikuttaa, saavat osallistua; prosessiin osallistujien vaikutusmahdollisuudet ovat yhdenvertaiset; asiat perustellaan ymmärrettävästi ja totuudenmukaisesti, tavoitteena on saada muut hyväksymään oma näkökanta; vastaavasti kuunnellaan muita osallistujia ja kohdellaan heitä kunnioittavasti ja tasavertaisina, reilun yhteistyön hengessä. Vaikka lopullinen päätös tehtäisiinkin edustuksellisessa kunnallisessa toimielimessä, voi yhteinen julkinen harkinta tuoda arvokasta lisää siihen tietopohjaan, jonka varassa päätös tehdään, kun asiaa on tarkasteltu keskustelijoiden esille tuomista useammista näkökulmista käsin. Tällöin saadaan ikään kuin parempi käsitys kokonaisuudesta, jota ollaan käsittelemässä. Näin julkinen harkinta voidaan myös liittää osaksi muitakin demokratiamuotoja, kuten edustuksellinen, sisältävään prosessiin. (Eskelinen ym. 2012 76–81; Pekonen 2011 41–45, 56.) Deliberaation ohjaavat periaatteet ovat 1) varmistaa, että tärkeät yhteiset asiat rakentuvat yhteisen jaetun käsityksen pohjalle eivätkä jonkun tahon salassa tehdyille suunnittelulle, 2) kun valinnat ja päätökset perustellaan hyvin, kaikki toimijat pystyvät hyväksymään esimerkiksi päätökset tai instituutiot ja samalla poliittisen järjestelmän legitimitettiin nousee sekä 3) yhteinen julkinen harkinta aktivoi kansalaisia ottamaan osaa ja poistaa näin edustuksellisen demokratian ongelmia. (Eskelinen ym. 2012 77.) Deliberaatio vie aikaa, kun päätettävänä olevaa asiaa harkitaan yhdessä kuunnellen ja huomioiden aidosti myös toisten osallistujien näkökulmat ja harkitut mielipiteet (Pekonen 2011 46). Aidossa deliberaatiossa osallistujat ovat ainakin periaatteessa valmiita muuttamaan mielipidettään kuunneltuaan muiden osallistujien argumentointia. Ja vaikka lopputuloksena olisikin omassa mielipiteessä pysyminen deliberaation seurauksena on kuitenkin saavutettu lisää ymmärrystä sekä itse asiasta että toisten osallistujien erilaisista näkökulmista (Pekonen 2011 51–52).

Pekosen (2011 40, 41) mukaan deliberaatio tarkoittaa julkista ja dialogista kanssakäymistä, joka liittyy päätöksentekoon. Osallistujilta edellytetään sitoutumista sekä päätöksen aikaansaamiseen että päätöksentekosääntöihin, jotka on sovittu yhdessä. Hän myös toteaa, että edustuksellisella demokratiolla voidaan nähdä olevan kolme kehitysvaihetta, joista ensimmäinen on edustuksellisen demokratian syntyminen, toinen edustuksellisen demokratian täydentäminen osallistuvalla demokratiolla ja ylin kehitysvaihe on deliberatiivinen demokratia.

Deliberatiivinen demokratia, jota pidetään demokraattisena ja käyttäjäkeskeisenä päätöksentekomallina. Siinä kuntalaisen/kansalaisen rooli on osallistuva palveluiden käyttäjä ja hallinto tavoittelee asiakastyytyvää osallistuvuutta. Kansalaisille halutaan tarjota suoria osallistumismahdollisuuksia päätöksentekoon sen eri vaiheissa, koska sen nähdään kasvattavan luottamusta hallintoon ja hallintaan; vahvistavan demokratiaa ja kansalaisyhteiskuntaa; tuottavan parempia päätöksiä samalla kun toiminnot kohdentuvat oikeisiin ryhmiin. Asiakaskyselyiden asemesta osapuolet käyvät dialogia, kun selvitetään käyttäjäkokemusta. Tässäkään mallissa ei kuitenkaan anneta kansalaisille mahdollisuutta määrittellä panoksia tai asettaa suuntaviivoja. (Keränen 2014 44.) (vrt. EU-päätösprosessin kehä, kuvio 6 ja 7). Deliberatiivisen demokratian keskeinen periaate on, että kun käydään dialogia, eri argumenteista paras selviytyy voitta-



jaksi. Entä kuinka hyvin asiansa puolesta kykenee argumentoimaan se, jolla vain vähän valtaresursseja, kysyy Keränen (2014 48.)

### 6.1.5 Vastademokratia

Viimeisenä demokratiamuotona Eskelinen ym. (emt. 44, 81–83) esittelevät vastademokratian, jossa kuntalainen pyrkii uudistamaan päätöksenteon sisältöjä ja toimintatapoja toiminnallaan, ei vain keskustellen, kuten edellä esitellyssä deliberatiivisessa demokratiassa. Tällaisen **tarkkailija-aktivistikansalaisen** toiminta voi olla tarkkailua, valvontaa, torjuntaa tai esimerkiksi kyseenalaistamista. Käytännössä se tarkoittaa esimerkiksi ulosmarsseja, mielenosoituksia, verkkokirjoituksia ja muuta toimintaa sosiaalisessa mediassa, kokouksiin ja järjestötoimintaan osallistumista tai sen järjestämistä sekä muita laillisia, mutta myös laittomia aktivismin keinoja.

### 6.1.6 Entä mitä on osallistava demokratia?

Büchi ym. (2008 142–144, 147) kuvaavat osallistavaa demokratiaa elämäntavaksi, jossa näkökulma on alhaalta ylös. Monesti ajatellaan, että osallistava demokratia on vastakohta edustukselliselle demokratialle, jossa demokratia on lähinnä hallitusmuoto ja näkökulma on valtahierarkiassa ylhäältä alas. Osallistava demokratia ei kuitenkaan ole heidän mielestään puhdasta kansanvaltaa, vaan suoran demokratian ja edustuksellisen demokratian yhdistelmää, jossa päätösvaltaa käyttävät sekä poliitikot että kansalaiset. Näin he myös hallitsevat yhdessä. Siinä missä eliittiteoria, jota edustuksellinen demokratia osaltaan toteuttaa, näkee kansalaiset epäpätevinä tai jopa tyhminä, osallistavassa demokratiassa luotetaan ihmisiin ja heidän mahdollisuuksiinsa, ollaan valmiita jakamaan valtaa eikä edellytetä [valtaapitävien?] täydellistä kontrollia. Ajatus vallan jakamisesta kuntalaisten kanssa edellyttää asenne- ja ajattelutapamuutosta niiltä valtuutetuilta, jotka pitävät demokratiaa lähinnä hallintomuotona. Sama ajattelutapa voi kuitenkin vallita myös esimerkiksi valtamediassa. Välitön kansalaisvaikuttaminen on aina kuulunut Büchin ym. mukaan moderniin demokratiaan, mutta sen tarve on kasvanut erityisesti 1990-luvulta lähtien. Heidän mukaansa tällä hetkellä ikään kuin pelataan nollasummapeleä, joka perustuu hallitsemiseen, vallan keskittämiseen, täyteen kontrolliin ja valtaresurssien monopolisointiin. Sen sijaan yhteiskunnallinen poliittinen toimintakulttuuri pitäisi ohjata win-win-periaatteen mukaisesti kohti vallan jakamista, kollektiivista luomista luottamuksen, avoimuuden ja osallistavuuden ilmapiiiriä. Büchi ym. (2008 157) toteavat, että maailmalla on vallinnut osallistavan demokratian buumi 1980-luvulta lähtien, he tosin viittaavat sillä lähinnä suoran demokratian käytäntöihin, erilaisiin kansanäänestyksiin, myös plebiskiitteihin.

### 6.1.7 - tai suora osallisuus ja osallistuminen

Niiranen (1997 137) puhuu suorasta osallistumisesta edustuksellisen demokratian rinnalla, sitä täydentävänä, monipuolistavana, jopa korvaavana. Suoraa

osallistumista tarvitaan koska poliittinen osallistuminen ei enää kiinnosta kuntalaisia, ”luottamushenkilöt ovat etäänntyneet kuntalaisista”, eikä edustuksellinen demokratia tunnu enää uskottavalta. Niiranen (emt. 138) selvitti tutkimuksessaan kuntalaisten käsityksiä siitä, miten kunnallinen demokratia toimi, millaisia kokemuksia kuntalaisilla oli osallistumisesta ja vaikuttamisesta kunnalliseen päätöksentekoon sekä osallistumiseen tarvittavana tiedon kulkua. Suora osallistuminen lisättiin vuoden 1995 kuntalakiin muun muassa siksi, että Suomi oli ratifioinut vuonna 1991 eurooppalaisen ihmisoikeusjärjestön, Euroopan Neuvoston, paikallisen itsehallinnon peruskirjan (Niiranen 1997 142, 143; Asetus 66/1991).

## 6.2 Paikallisdemokratia ja kuntalaisten osallistuminen

Kansalaisten perinteisin osallistumismuoto Suomen kaltaisissa vakiintuneissa länsimaisissa edustuksellisissa demokratioissa on äänestäminen vaaleissa, myös paikallisella tasolla, kuntavaaleissa. Äänestämisen lisäksi kuntalaiset voivat myös asettua ehdolle ja pyrkiä poliittisiin luottamustehtäviin. Sitä mukaa, kun kiinnostus näihin edustuksellisen demokratian osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksiin ja sitä myötä kunnallista päätöksentekojärjestelmää kohtaan on laskenut (Kohonen & Tiala 2002, 5), on niin paikallisesti, kansallisesti kuin kansainvälisestikin pyritty kehittämään myös muita keinoja, joilla kansalaiset voivat osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnissa. Suomessa äänestysaktiivisuus on laskenut erityisesti kunnallis-/kuntavaaleissa (Kohonen & Tiala 2002, 5; (SVT) 2004, 2010, 2017).

Vaikka kuntalaisten osallisuus, osallistumis- ja osallistamisbuumi/into, jossa kunnat organisaatiotasolla viranhaltijoiden kantaessa vastuun käytännön toimista, näyttäisi alkaneen Suomen kunnissa toden teolla 2010-luvulla, ovat nämä teemat olleet kansainvälisesti ja Suomessakin jossain määrin esillä jo 1960–1970-luvulla (ks. esim. Arnstein 1969; Koski 1970; Sutela 2000, 37), jopa 1960-luvun alkupuolelta asti (Polletta 2016, 231, 232). Tavoitteena oli, että tavalliset ihmiset pääsisivät osallistumaan heidän elämäänsä koskevaan päätöksentekoon (Polletta 2016, 231). Amerikassa 1960-luvun alussa liikkeelle laitettu kansalaisten osallistuminen on muuttunut vuosikymmenten saatossa institutionaalisesti ohjatuksi ja strukturoiduksi kansalaisosallistumiseksi (Polletta 2016, 233), jota tekivät samat yritykset ja keskustelu- ja vuorovaikutus asiantuntijat sekä yksityisellä että julkisella sektorilla vedoten siihen, että samat yhteistyötä edistävät tekniikat käyvät kaikille toimialoille (Polletta 2016, 237). Nämä ammattilaiset, joiden tausta on vielä usein 1960-luvun osallistumisen alkutaipaleelta, haluavat korostaa valtaistumista ja muun muassa karsastavat manipulointia ja pyrkivät välittämästä omia mielipiteitään sekä kritisoivat sitä, että markkina-voimat ovat tehneet kansalaisista passiivisia ja itsekkäitä kuluttajia. Polletta (2016, 238) kuitenkin kritisoi heitä siitä, että he eivät myöskään kyseenalaista syitä, joiden perusteella organisaatio on pyytänyt heiltä palveluitaan, he keskittyvät keskustelun fasilitoinnissa vuorovaikutuksen laatuun: yhdenvertaisuus-

teen osallistujien kesken; pyrkivät pääsemään ratkaisuun niiden asioiden pohjalta, joista voidaan olla samaa mieltä, kuitenkin tukahduttamatta erimielisyyksiä. Polletta (2016, 238) toteaa, että tällä hetkellä deliberaatiosta puhuttaessa keskitytään pitkän aikavälin yleisiin tavoitteisiin, kuten kansalaisten sitouttamiseen tai turhien konfliktien välttämiseen. Hänen mielestään tulisi myös tuoda esille kulloisenkin deliberatiivisen foorumin tarkoitus ja huomioida lisäksi erilaisten tilanteiden ja kontekstien vaikutus siihen, mitä pidetään demokraattisena. Näin ollen hänen mielestään on kyseenalaista käyttää samoja keskustelun fasilitointimenetelmiä esimerkiksi yksittäisen yrityksen sisäisissä keskusteluissa kuin vaikkapa kaupunginosan suunnittelufoorumissa. Polletta (emt.) myös toteaa, ettei deliberaation järjestäjien ja osallistujien tarpeet tilanteessa voivat olla erilaiset. Lisäksi hän epäilee, että jos samoja yritysmaailmassa käytettäviä deliberaation menetelmiä käytetään yleisesti myös muilla foorumeilla, tullaan demokraattinen deliberaatio määritelleeksi yritysmaailman ajattelumaailmasta käsin. Riskinä on, että itse deliberaation prosessista tulee lähes itsetarkoitus eikä enää kiinnitettäkään huomiota siihen, mihin sillä pyritään. Kuitenkin myös deliberatiivisiin tilaisuuksiin osallistujilla, ei vain järjestäjillä, on omat odotuksensa ja tulkintansa siitä, mitä deliberaatio on ja mitä sitä vaatii, ja ne voivat poiketa suurestikin järjestäjien ajatuksista. Jos sitä ei huomioida, voidaan myös menettää mahdollisuuksia, ihan vain siksi, että järjestäjät eivät näe niiden olemassaoloa.

Polletta (2016, 239) tuo myös esiin, että joskus kansalaisten osallistuminen nousee agendalle jonkun yksittäisen tapahtuman kokoluokan vuoksi, tai siksi, että kansalaisten osallistuminen on ollut vahvaa jossain toisessa, vastaavassa tapauksessa. Joskus kansalaisten osallistamiseen tuo lisäpainetta median antama huomio kyseiselle asialle. Lisäksi osallistujat saattavat kokea, että osallistuminen yhteen osallisuustilaisuuteen, vaikka siellä voisikin kehittää erilaisia vaihtoehtoja, ei vielä ole vaikuttamista. Vaikutuksen aikaansaamiseksi pitäisi tehdä / olla mahdollista tehdä myös muuta, kuten vähintäänkin osallistua jatkokeskusteluun, jossa osallistumisryhmissä tuotettuja vaihtoehtoja perustellaan yhteisesti; ei vain tuoteta vaihtoehtoja, joista joku muu taho tekee suoraan päätökset. Näin ollen osallisuustilaisuuksien järjestäjillä ja osallistujilla voi olla erilainen näkemys siitä, mikä on vaikuttavaa osallistumisesta ja pitäisikö kyseessä olla yksi ainutkertainen tilaisuus, vai mahdollisuus osallistua prosessiin useammassa kohdissa. Osallistujilla ja osallistumistilaisuuksien järjestäjillä voi olla myös erilaiset käsitykset siitä, edustavatko osallistujat puhtaasti itseään vai muodostavatko he osallistuessaan toimijaryhmän. Kansalaisten käsitykseen poliittiseen vaikuttamiseen voi kuulua osallistumisen lisäksi myös esimerkiksi niin painostus kuin suostuttelukin. (emt.) Silloin kun deliberatiivisen osallisuusfoorumin järjestää joku muu organisaatio kuin viranomaistaho, se saattaa joissain tapauksissa kannustaa osallistujia esimerkiksi henkilökohtaisiin yhteydenottoihin viranomaisiin. Siitä huolimatta, että erilaisia osallisuusfoorumeita järjestetään viranomaiset harvemmin sitoutuvat toteuttamaan niissä koottuja ja/tai kehitettyjä ajatuksia tai ehdotuksia (Polletta 2016 241). Kansalaisjärjestö, joka vastaa osallisuusfoorumin järjestämisestä, saattaa joutua taiteilemaan välit-

täjän, positiivisen yhteistyön rakentaja sekä kansalaisvaikuttajan, ehkä jopa julkisen kritisoijan, roolien välissä, jos viranomaiset eivät näytä ottavan huomioon osallisuusfoorumien tuotoksia omissa jatkosuunnitelmissaan (Polletta 2016, 241, 242). Tässäkin tapauksessa näyttää pätevän periaate, että asioihin pystyy vaikuttamaan parhaiten aivan alkumetreillä, silloin kun asiat laitetaan vireille ja niiden agendaan ollaan vasta rakentamassa. Samalla on todennäköisempää, että tällaisen tahon järjestämiin tilaisuuksiin saatetaan saada myös viranomaisia paikalle ja tapahtuman järjestämiselle saadaan yleinen hyväksyntä, mahdollisesti jopa taloudellista tukea. (Polletta 2016, 241.) Julkisen deliberaation näkeminen vaihtoehtoisena toimintatapana, jolla voidaan välttää poliittinen kiistely, saattaa käytännössä vähentää sen tulosten mahdollisuuksia tulla huomioiduksi, kun asiat siirtyvät vastakkaisia mielipiteitä esille nostavaan poliittiseen prosessiin. Samalla saatetaan toimia vastoin julkisen deliberaation prosessiin osallistuneiden kansalaisten odotuksia. Ei myöskään ole itsestään selvää, että sellaiset kansalaisryhmät, jotka ovat jo saaneet jalansijaa deliberaatioprosesseissa olisivat valmiita laajentamaan osallistumismahdollisuuksia avoimesti kaikille kansalaisille – tai ainakin muille kyseisestä asiasta kiinnostuneille. Kaiken kaikkiaan järjestäjien ja osallistujien erilaiset käsitykset keskeisimmästä demokratiaan liittyvistä käsitteistä voi johtaa siihen, että osallistumiselta häviää vaikuttavuus. (Polletta 2016 241). Polletta (2016, 243) ehdottaakin, että esimerkiksi Arnsteinin (1969) osallisuuden tikapuita käyttäen osallistujille kerrottaisiin etukäteen, minkä verran heidän osallistumisellaan tulee olemaan vaikutusta itse päätöksentekoon. Näin he tietäisivät, millä demokratian tasolla kyseisessä osallisuusfoorumissa liikutaan jo etukäteen eikä kädenvääntöä syntyisi siitä, missä määrin osallisuusfoorumissa esiin nousseet asiat otetaan huomioon päätöksenteossa (Polletta 2016).

Polletta (2016, 243) huomauttaa vielä, että se, että demokraattisille foorumeille tulee käytäntöjä muilta yhteiskunnan toimialoilta kuten yritysmaailman johtamisopeista tai tietokoneohjelmoinneista saattavat samalla supistaa, jopa huomaamattamme, käsitystämme demokratiasta. Demokraattisiin arvoihin kuuluu esimerkiksi avoimuus ja yhdenvertaisuus; osallistuminen ja valta, eikä esimerkiksi kansalaisten vallan tulisi jäädä osallistumismahdollisuuksien tarjoamisen varjoon. Ettei käy niin, että ”having a voice” määritellään ennen kaikkea oikeudeksi sanoa mielipiteensä eikä oikeudeksi vaikuttaa. Kaiken kaikkiaan Polletta (2016, 243) peräänkuuluttaa demokraattisen osallistumisen koko kuvan hahmottamista, ikään kuin demokraattisen sukupuun esittelyä. Sen hahmottaminen, miksi toiset demokraattiset osallistumismuodot häviävät ja toiset kukoistavat voisi auttaa ymmärtämään tämänhetkisten demokraattisten mahdollisuuksien näkymää (horizon), ja mahdollisesti myös löytämään uusia vaihtoehtoja.

Ensimmäinen valtakunnallinen osallisuushanke käynnistettiin Suomessa 1990–2000-luvun taitteessa toteuttamaan osaltaan Paavo Lipposen ensimmäisen hallituksen hallitusohjelman kirjausta kansalaisten todellisten vaikutusmahdollisuuksien vahvistamisesta kaikilla hallintotasoilla (Sisäasiainministeriö 1997; Pääministeri Paavo Lipposen hallituksen ohjelma 1995). Kiilakosken, Gretcsche-

lin ja Nivalan (2012, 15) mukaan Lipposen hallitusohjelmassa korostetaan nimenomaan lähidemokratian kehittämistä kunnissa. Lipposen hallitusohjelman mukaisesti ensimmäisen osallisuushanke myös keskittyi kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien kehittämiseen nimenomaan paikallis- ja aluehallinnossa. (Kiilakoski ym. 2012, 14, 15; Kohonen & Tiala 2002, 5). Samaan aikaan kehitettiin osallisuutta kuitenkin myös kunnissa, jotka eivät osallistuneet osallisuushankkeeseen (Kohonen & Tiala 2002, 5).

Kuntalaisten osallistumista kunnan toimintaan voidaan tarkastella myös näistä kuntalaisten rooleista käsin. Erilaisiin demokratiakäsityksiin pohjautuvan luokittelun mukaan kuntalaiset voidaan esimerkiksi nähdä valitsija-, päättäjä-, osallistuja-, keskustelija- tai tarkkailija-aktivistikanalaisina (Eskelinen, Gretscher, Kiilakoski, Kiili, Korpinen, Lundbom, Matthies, Mäntylä, Niemi, Nivala, Ryyänen & Tasanko 2012, 40-83).

## 7 TULOKSET, JOHTOPÄÄTÖKSET, ARVIOINTI JA POHDINTA

### 7.1 Tulokset

Alla olevassa taulukossa (taulukko 8) on kuvattu erilaisia rooleja, joita kuntalaisella voi olla osallisuudessa kuntalaisena. Lisäksi taulukkoon on kuvattu kyseisen roolin kohdalle viestinnän mahdollisia tavoitteita ja jonkin verran myös toimenpiteitä sekä esitetty niitä tahoja, jotka voisivat olla vastuussa viestinnästä. Osallistamisella tavoitellaan eri rooleissa erilaisia asioita. On hyvä muistaa, että tässä esitetyt tavoitteet on esitetty nimenomaa organisaation näkökulmasta. Kuntalaisen näkökulmasta tavoitteet olisivat todennäköisesti varsin erilaisia.

Kun tarkastellaan kuntalaisten osallisuutta yhdessä länsimaisessa demokratiassa, Suomessa, näyttää siltä, että osallisuus on kunnanvaltuuston vastuulla, mutta hallinnon käsissä. Taustalla on näyttäisi olevan muun muassa se, että kunnan toiminta on jaettu perinteisesti dualistisesti hallintoon, joka käyttää toimeenpanovaltaa ja edustuksellisen demokratian poliittisiin toimielimiin, joka puolestaan käyttää päätösvaltaa. Käytännössä näiden välinen raja on kuitenkin liikkuva. Kuten Keränen (2014) toteaa, hallinnon toimeenpanovaltaan on puututtu esimerkiksi poliittisilla virkanimityksillä. Nykyään niitä on tosin aiempaa vähemmän kunnissa kuin valtion tasolla, vaikkei niistä kokonaan olekaan päästy eroon erityisesti kunnanjohtajien kohdalla, kuten muun muassa Itä-Suomen yliopiston julkisoikeuden professori Matti Muukkonen on todennut (Niilola 2020). Toisaalta kunnallisia toimielimiä on moitittu viranhaltijoiden kumileimasimiksi silloin, kun valta on ollut enemmän viranhaltijoiden käsissä.

Kuntalaisten osallisuudesta, silloin kun puhutaan sosiaali- tai yhteiskuntapoliittisesta näkökulmasta, tuntuvat kantavan pitkälti vastuuta erilaiset projektit, joissa huomioidaan erityisesti helposti syrjään jääviä ryhmiä. Käytännön toimet kuntalaisten osallistamisesta kunnan toimintaan näyttäisi puolestaan olevan vähitellen siirtymässä yhä useammassa kunnassa erilliseen osallisuusorganisaatioon kunnan sisällä (ks. esim. THL 2020). Kunnissa on myös yhä enemmän otettu käyttöön päätösten ennakoarviointia. Vaikutusten arviointi-

prosessiin kuuluu kuntalaisten, tai ainakin jonkun kuntalaisjoukon, osallistaminen. Myös moniportaisen viestintämalli seuraaminen kunnan päätösasioiden viestinnässä valmisteluvaiheesta lähtien, kunhan sen käyttö yleistyy, tekee kuntalaisten osallistamisesta arkipäiväistä. Samoin toiminee vastaisuudessa yhä useammin myös osallisuus- ja viestintäsuunnitelmien laatiminen niin päätös- viestinnän kuin vaikkapa palvelujen kehittämisen yhteydessä.

Mielenkiintoista on se, että kiinnostus ja innostus osallisuuteen valtion taholta nousi nimenomaan kuntalaisten poliittisen ja erityisesti vaaliosallistumisen laskun myötä. Kunnan viranhaltijoiden toimesta poliittisen osallistumisen tukeminen näkynee parhaiten päätöksentekoon ja vaikuttamiseen liittyvässä osallisuudessa. Suoraa osallisuutta ja osallistumista on pyritty tuomaan edustuksellisen demokratian rinnalle. Kuinka paljon tämä vaikuttaa siihen, miten esimerkiksi vaaliosallistuminen jatkossa nousee jää nähtäväksi. Toisaalta voisi olettaa, että kiinnostus kuntalaisten poliittisesta osallistumisesta ylipäättään ja vaaliosallistumisesta erityisesti, kiinnostaisi erityisesti niitä kuntalaisia, jotka on valittu poliittisessa järjestelmässä muiden kuntalaisten edustajiksi kunnanvaltuustoon, -hallitukseen, lautakuntiin sekä muihin kunnallisiin toimielimiin. Arvelen, että jatkossa myös poliitikkojen tulisi osoittaa jatkossa yhä enemmän kiinnostusta kuntalaisten osallisuuden lisäämisessä, jotta erityisesti äänestysprosentit, mutta myöskin ehdokkaiden määrä kuntavaaleissa saataisiin nousuun. On syytä muistaa, että kunta on poliittis-hallinnollinen organisaatio. Vaikka kunnassa on oma viestintäorganisaatio, se ei kuitenkaan vastaa kaikesta kunnallisesta viestinnästä, ei siis myöskään osallistavasta viestinnästä. Kuntien työntekijöille korostetaan, että jokainen kunnan työntekijä on myös viestijä. Vastaava viestijän, ja yhä suuremmassa määrin osallistavan viestijän, rooli pitäisi löytyä myös poliittisilta päättäjiltä, jotta kunnassa voisi rakentua kuntalaisia aidosti osallistava kulttuuri. Muu osallisuus ja suora osallistuminen tuskin kuitenkaan paikkaa edustuksellisen demokratian osallisuusvajetta tai poista huolta demokratian tilasta joka neljäs vuosi kuntavaalien yhteydessä.

Kunnan viranhaltijoiden tehtävänä ei ole toimia poliittisen osallistumisen pääasiallisina sanansaattajina. Heidän osuutensa jäänee edelleen siihen, että kunnan osallisuus- ja viestintämateriaaleissa tuodaan esiin, miten poliittista vaikuttamista voidaan tehdä. Lisäksi on oletettavaa, että esimerkiksi päätösten ennakoarviointi yleistyy entisestään, jolloin kuntalaiset pääsevät yhä paremmin mukaan muun muassa päätösasioiden valmisteluprosessiin. Toisaalta kunnan viestintä voisi kuitenkin tuottaa sellaisia osallisuusmahdollisuuksia, jotka havainnollistaisivat kuntalaisille esimerkiksi kuntatalouden tilaa ajantasaisesti verkkosivuilla. Lisäksi kuntalaiset voisivat saada mahdollisuuden luoda oman varjobudjettinsa kunnan taloustilannetta simuloivassa sovelluksessa esimerkiksi kunnan verkkosivuilla budjettipuun avulla (vrt. Hämeenlinnan kaupunki 2018, 26).

	Viestinnän tavoitteita ja mahdollisia toimenpiteitä	Vastuutaho kunnan viestinnässä
Osallisuus kunnan jäsenyyteen (asukkaana, kiinteän omaisuuden omistajana)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• kunnan jäsenen kiinnittyminen kuntaan</li> <li>• kuntaidentiteetin synnyttäminen ja vahvistaminen</li> <li>• tiedon jakaminen</li> <li>• vuorovaikutustilanteiden luominen eri sidosryhmiin (mm. osa-aikaiset asukkaat)</li> <li>• uusien asukkaiden houkutteleminen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• osallisuudesta vastaava organisaatio</li> <li>• viestintäorganisaatio: kunnan brändi ja imago</li> <li>• viestintäorganisaatio: palvelut</li> <li>• kaavoitus- ja maankäyttöorganisaatio: esim. omakotitalotontit, lähiluonto, yritystontit</li> <li>• kulttuuri- ja liikuntapalvelut ja niiden yhteistyötahot</li> </ul>
Osallisuus palveluiden maksamiseen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• motivoida osallistumaan palveluiden kehittämiseen</li> <li>• tiedottaa palvelumaksuista ja niiden perusteista sekä maksutavoista</li> <li>• luoda luottamusta hyvistä ja hintansa arvoisista palveluista</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• palveluiden järjestäjät ja tuottajat kullekin maksajalle erikseen</li> <li>• päätösviestinnästä vastaavat, kun perusteita tai maksettavia palvelumaksuja muutetaan, yleinen tiedotus kunnan omasta toimesta sekä tiedotusvälineissä</li> </ul>
Osallisuus palveluiden rahoittamiseen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• motivoida vaikuttamaan verorahojen käytön suunnitteluun</li> <li>• tiedottaa siitä, mihin verorahoja käytetään</li> <li>• tarjota mahdollisuus kertoa, mihin haluaa verorahoja käytettävän</li> <li>• kunnan seuraavan vuoden budjetin laatimiseen liittyvien tietojen jakaminen yleisellä tasolla kuntalaisille (kaupungin verkkosivuilla, median välityksellä)</li> <li>• kunnan talousarvion tulo- ja menovirtojen ymmärrettäväksi tekeminen ja havainnollistaminen visuaalisesti esim. budjettipuun avulla</li> <li>• ajantasaisesti päivittyvän ja havainnollisen tiedon tuottaminen verkkosivuilla esim. neljännesvuosikatsaukset lautakuntiin toimialoittain tai johtokuntien kokouksiin kunnallisista liikelaitoksista</li> <li>• avoimen datan käyttö visuaalisoinnissa</li> <li>• datan avaaminen kuntalaisten omaan käyttöön</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• kunnan viestintäorganisaatio</li> <li>• lautakunnat, kunnanhallitus ja valtuusto</li> <li>• osallisuusorganisaatio</li> </ul>
Osallisuus palveluiden käyttämiseen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• tiedottaa palveluista</li> <li>• kerätä tietoa palveluiden käyttäjien tyytyväisyydestä ja kokemuksista</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• palveluiden tuottajat</li> <li>• osallisuusorganisaatio yhdessä palveluiden tuottajien kanssa</li> </ul>
Osallisuus palveluiden suunnitteluun ja kehittämiseen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• motivoida ja huolehtia mahdollisimman monien sidosryhmien edustajien osallistumisesta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• palveluiden tuottajatahot</li> </ul>
Osallisuus palvelui-	<ul style="list-style-type: none"> <li>• vahvistaa kunnan yhteistyöverkos-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• hallinnonalat, jotka ohjaavat ja</li> </ul>



den tuottamiseen	toja esimerkiksi järjestöjen kanssa	johtavat palveluiden tuottamista kunnassa
Osallisuus verkosto- ja sidosryhmä-yhteistyöhön	<ul style="list-style-type: none"> <li>• luoda verkostoja</li> <li>• vahvistaa sidosryhmäsuhteita</li> <li>• luoda kumppanuuksia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• palveluita tuottavat organisaatiot yhdessä osallisuus- ja viestintäorganisaatioiden kanssa</li> </ul>
Osallisuus päätöksenteon valmisteluun	<ul style="list-style-type: none"> <li>• suoda kuntalaisille mahdollisuutta kuulluksi ja vaikuttaa päätöksentekoon</li> <li>• parantaa päätöksenteon laatua varmistamalla prosessiin osallistuvien monimuotoisuus ja edustavuus kuntalaisista</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• päätösten valmistelijat eri hallintokunnissa</li> </ul>
Osallisuus päätöksentekoon	<ul style="list-style-type: none"> <li>• vaikutusarvioiden tekeminen vuorovaikutuksessa kuntalaisten kanssa</li> <li>• tiedon kerääminen ja välittäminen poliittisille päätöksentekijöille tai viranhaltijoille</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• asioiden valmistelijatahot</li> <li>• poliittiset päättäjät</li> </ul>
Osallisuus päätöksenteon arviointiin	<ul style="list-style-type: none"> <li>• valmistelusta tiedottaminen ja valmisteluun osallistaminen</li> <li>• avoimen datan tuominen kuntalaisten käyttöön</li> <li>• päätösprosessin avaaminen mahdollisuuksien mukaan kuntalaisille (esim. valtuustonkokousten live-streamaus)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• päätöksenteon valmistelijat</li> <li>• poliittiset päättäjät</li> <li>• viestintä- ja it-yksikkö</li> </ul>
Osallisuus edustukselliseen demokratiiaan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• tiedottaminen vaaleista (äänestäminen, ehdokkuus)</li> <li>• vaalien järjestäminen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• hallinto</li> <li>• puolueet</li> </ul>
Osallisuus vaikuttamiseen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• tiedottaminen vaikuttamismahdollisuuksista</li> <li>• erilaisten demokratia-verkkopalveluiden käyttäminen ja esille tuominen kunnan verkkosivuilta</li> <li>• oman kunnan kuntalaisten eri vaikuttajaroolien selvittäminen ja niiden huomioiminen viestinnässä</li> <li>• motivoida mahdollisimman moni mukaan vaikuttamaan</li> <li>• luoda uusia mahdollisuuksia vaikuttaa</li> <li>• kouluttaa kuntalaisia vaikuttajiksi</li> <li>• tuottaa tietoa vaikutusmahdollisuuksista</li> <li>• vaikutusarvioiden tekeminen</li> <li>• kuntalaisten ottaminen mukaan strategiaproessiin, osallisuusohjelmien ja -suunnitelmien tekoon</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• osallisuusorganisaatio yhdessä viestintäorganisaation kanssa</li> <li>• päätösten valmistelijat</li> <li>• esityksiä laativat viranhaltijat</li> </ul>

Taulukko 8. Taulukossa yhdistetään osallisuuden rooleja kunnan viestinnän tavoitteisiin ja toimijoihin.

## 7.2 Vastaukset tutkimuskysymyksiin

### 7.2.1 Kuntalaisten roolit osallisena

Kuntalainen voidaan nähdä perinteisesti jonkun sidosryhmän edustajana, esimerkiksi jonkun tietyn palvelun käyttäjänä, veronmaksajana tai äänestäjänä. Lisäksi kuntalaisia voidaan tyypitellä tai profiloida tietyissä rooleissa, kuten esimerkiksi vaikuttajina. Tärkeää on myös muistaa, että kuntalaisilla on monia päällekkäisiä rooleja myös kuntalaisina. Sen lisäksi heidän omat asenteensa ja käsityksensä itsestään julkisena toimijana vaikuttavat siihen, millainen viestintä vetoaa heihin tai millaiset osallistumisen tavat saavat heidät aktivoitumaan. Myös kunnan toimintakulttuuri vaikuttaa siihen, millaisia rooleja kuntalainen voi ottaa ja ottaa itselleen.

### 7.2.2 Kuntalaisten osallisuutta tukeva kunnan viestintä

Ennen kaikkea on hyvä muistaa, että viestintää tulee kohdentaa erilaisille kuntalaisryhmille. Eri hallinnonaloilla on niiden asioista kiinnostuneita kuntalaisia, joille voidaan kohdentaa kullekin sidosryhmälle osoitettua viestintää. On kuitenkin syytä muistaa, etteivät sidosryhmätkään ole homogeenisiä. Kaikki eivät seuraa samoja viestintävälineitä tai -kanavia. Kaikkiin eivät vetoa samanlaiset viestien sisällöt. Kaikille ei myöskään voi käyttää samanlaista kieltä. Siksi kunnassa olisi hyvä miettiä, tai mieluummin selvittää, millaisia yleisöjä eri viestintäkanavilla on, jotta kullekin yleisölle osattaisiin suunnata oikeanlaista viestintää. Puhuttaessa osallistavasta viestinnästä, osallisuudesta ja osallistumisesta voisi olla myös paikallaan etsiä mahdollisuuksia miettiä myös näitä asioita yhdessä kuntalaisten kanssa, eikä tehdä kaikkia johtopäätöksiä kuntaorganisaation sisällä viranhaltijoiden kesken tai edes poliittisten päättäjien kanssa yhdessä. Kyseessä on uusien toimintatapojen ja sitä myötä uuden kulttuurin luominen, jonka ulkopuolelle ei saisi sulkea myöskään kuntalaisia.

Kuntalaisten osallistumista tukevaa viestintää kehitettäessä on syytä kiinnittää huomiota myös kunnan viranhaltijoiden ja työntekijöiden sekä kunta-päättäjien viestintätaidoista. Eri viestijäryhmien viestintätaitoja voisi olla syytä kehittää esimerkiksi kunnan sisäisellä koulutuksella.

## 7.3 Johtopäätökset

Kuntalaisten suoran osallistumiseen ja vaikuttamiseen on kiinnitetty huomiota kuntalaisissa erityisesti vuodesta 1995 lähtien. Niin vuoden 1995 kuin vuoden 2015 kuntalaeissa korostetaan erityisesti osallisuutta päätöksentekoon sekä palveluiden kehittämiseen (Kuntalaki 365/1995 § 27; Kuntalaki 410/2015 § 22). Asiasta huolehtiminen ja sen eteenpäin vieminen on siis ollut kuntien valtuustojen vastuulla reilut 25 vuotta. Osallistaminen näyttää muodostuneen trendiksi

kunnissa 2010-luvulla (Piipponen & Pekola-Sjöblom 2019, 6). Kunnan viestintä liittyy kiinteästi osallisuuteen ja osallistumiseen. Uusimmassa kuntaviestinnän oppaassa kehoitetaan laatimaan viestintä- ja osallisuussuunnitelma niin päätös- viestintää kuin esimerkiksi palveluiden kehittämisen yhteydessä (Alenius 2016, 23, 26). Kunnassa osallistavaa viestintää, kuten muutakin viestintää toteutetaan hajautetusti kaikkialla kuntaorganisaatiossa ja sen kaikilla tasoilla. Myös osallistaminen on hajautunut kaikkialle kuntaorganisaatioon. Sekä viestinnässä että osallistamisessa pitäisi kuitenkin pyrkiä tasalaatuisuuteen. Siksi tarvitaan jonkinlaisia kunnan yhtenäisiä linjanvetoja.

Kuntalain (410/2015 § 37) kunnan asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien huomioiminen kuuluu strategiatasolle. Viestinnän linjauksista päätetään puolestaan kunnan hallintosäännössä (Kuntalaki 410/2015 § 90). Kuntaliiton ehdotuksen mukaisesti monessa kunnassa hallintosääntöön on kirjattu, että kunnanhallitus johtaa kunnan viestintää. Ohjeistuksen mukaisesti viestinnän linjaukset myös hyväksytään kunnanhallituksessa, joka myöskin nimeää viranhaltijat, jotka vastaavat viestinnästä. (Alenius 2016, 18.) Käytännössä kunnanjohtaja lienee usein viestintävastaavan lähiesimies. Kunnat voivat järjestää viestintäorganisaationsa omien resurssiensa ja tarpeidensa mukaan. Harvoin se kuitenkaan lienee yksin kunnanjohtajan harteilla (ks. Kuntien viestintäkysely 2017, 6).

Osallisuuden organisoinnista ei vaikuttaisi olevan yhtä selkeää käsitystä, sillä osallisuudesta vastaavat organisaatiot voivat olla periaatteessa minkä tahansa hallintokunnan alaisuudessa. Samoin kuin viestinnän organisaatio myös osallisuusorganisaation koko riippuu kunnan resursseista. Erilliset osallisuudesta vastaavat organisaatiot on myös eri kunnissa sijoitettu eri hallintokuntiin. Jyväskylässä esimerkiksi kulttuurin ja Helsingissä sekä Rovaniemellä viestinnän yhteyteen. Hallinnossa on eroa myös siinä, että kun koko kuntaa koskeva viestintäsuunnitelma hyväksytään kaupunginhallituksessa, vastaava osallisuusohjelma tai -suunnitelma hyväksytään kaupunginvaltuustossa.

Sekä viestinnässä että osallisuudessa korostuu vuorovaikutus. Siksi voisi-kin olla luontevaa, että jatkossa kunnan osallisuus- ja viestintäorganisaatioiden yhteistyötä pyrittäisiin tiivistämään. Viestintä toteuttaa kunnan strategiaa, joten yhteistyö voisi myös muistuttaa kuntalaisten osallisuuden edistämisen kuuluvan kunnan strategiseen toimintaan eikä oleva jotain ylimääräistä, joka vain vie turhaan aikaa ja resursseja. Yhteistyöllä voitaisiin myös varmistaa osallisuus- ja viestintäsuunnitelmien laatu, kun molempien alojen ammattilaiset toisivat suunnitelman laatimiseen oman osaamisensa ja näin tuottaisivat yhteistä uutta osaamista kuntalaisten hyväksi. Nähtäväksi jää voiko viestinnän kehittäminen käydä käsi kädessä kuntalaisten osallisuuden kehittämisen kanssa, ja päinvas- toin.

Organisointia voisi myös miettiä kuntalaisten kannalta. Tulisiko strategisten asioiden, jotka suoranaisesti koskettavat kaikkia kuntalaisia ja joiden siksi tulee olla kunnan toiminnan keskiössä, olisivat suoraan kunnanjohtajan (tai pormestarin) alaisuudessa. Tällä hetkellä viestintä on, ainakin niissä kunnissa, joissa seurataan Suomen kuntaliiton ohjeistusta. Osallisuuden organisoinnista

ei ilmeisesti ole annettu suosituksia. Joidenkin kuntien osallisuusohjelmissa tai -suunnitelmissa on huomioitu viestinnän merkitys ja rakennettu jopa malleja siihen, miten viestintä tulee huomioida osana osallistamisprosessia. Joidenkin kuntien viestintäsuunnitelmissa on puolestaan huomioitu osallisuuteen liittyvä viestintä.

Väitän, että kunnan osallistava viestintää ei voi – tai kannata – perustaa pelkästään yleisten kansallisten tutkimusten tai profiloitien varaan. Jos tietyn hallintokunnan viestinnästä ja toisaalta osallistumisesta vastaavilla sekä käytännön viestintää ja osallistamista toteuttavat eivät koe tuntevansa omalla toimintakentällään toimivia kuntalaisia niin hyvin, että voisivat profiloida heitä itse, kannattanee paneutua ainakin jossain osallistamisprojektissa myös kuntalaisten osallistujaprofiilien miettimiseen ja tutkailuun. Samalla voi löytyä myös niitä kanavia ja keinoja ja viestin muotoja, joilla juuri heitä kannattaa lähestyä. Vaikka viestinnälle on kunnissa annettukin yhä enemmän resursseja, ovat resurssit kuitenkin edelleen rajalliset. Sama koskenee myös osallistamista. Lisäksi samalla kannattaa tarkastella oman organisaation viestintä- ja osallistamisosaamista, jotta sieltä tunnistettaisiin niin vahvuudet kuin heikkoudetkin. Vahvuuksista kannattaa huolehtia ja mahdollisesti vahvistaa niitä. Heikkouksiin voi sitten toivottavasti hakea tukea ja apua kunnan omilta viestintä- ja osallisuusasiantuntijoilta joko omasta yksiköstä tai kuntahallinnon tasolta. Nämä asiantuntijat toimivat toivottavasti tiiviissä ja hyvässä yhteistyössä huolimatta siitä, onko heidät sijoitettu samaan vai erilliseen yksikköön kunnan organisaatiossa.

Lisäksi on hyvä muistaa, että kunnissa tehdään sekä viestintää että osallistamista sekä varsinaisena, yksinomaisena että oman toimen oheisena tehtävänä. Siksi on mahdollista, että tapahtuu myös kömmähdyksiä. Silloin on tärkeää toimia tilanteessa niin, että molemminpuolinen luottamus ja arvostus kuntalaisten ja kuntaorganisaation välillä kokisi mahdollisimman vähän kolhuja. Lisäksi, pölyn laskeuduttua, kannattaa käydä tapahtunut läpi, niin että siitä voidaan oppia organisaationa mahdollisimman paljon. Kyseeseen voi tulla esimerkiksi niin päätöksentekoon kuin päätösviestintäänkin liittyvän ohjeistuksen tarkennusta tai muutosta sekä koulutuksen järjestämistä. Osallisuuden näkökulmasta seuraava askel voisi olla, että tilanteista opittaisiin yhdessä kuntalaisten kanssa ja osallistettaisiin heidät täten myös osallisuuden ja viestinnän kehittämiseen.

Kunnan työntekijöillä on todennäköisesti useita työhön ja organisaatioon liittyviä rooleja, kuten työtoveri, alainen, esimies ja jonkun osa-alueen asiantuntija. Lisäksi organisaation eri edustajien osallistamiseen liittyvät roolit voivat olla erilaisia. Toisen toimenkuvaan voi kuulua nimenomaan sidosryhmien osallistaminen, toinen voi tehdä sitä oman toimen ohella, siihen liitettynä elementtinä. Ja vaikka organisaation strategiaan olisi kirjattu sidosryhmien osallistaminen merkittävänä tavoitteena ja toimenä, niin yksittäisen työntekijän asenteet voivat vaikuttaa hänen mielipiteisiinsä sidosryhmien osallistamisesta ja siten myöskin käytännön osallistamisen toteutumiseen.

## 7.4 Opinnäytetyön arviointia

On hyödyllistä aika ajoin pysähtyä selvittämään ja pohtimaan niitä arkisiakin termejä, joita käytämme päivittäin. Tässä opinnäytetyössä on paneuduttu ennen kaikkea osallistavaan viestintään, kuntaan sekä osallisuuteen ja osallistumiseen. Tarkoituksena on ollut paitsi tarkastella tuoreita tutkimuksia ja kokemuksia myös tutustua myös käsitteiden ja ilmiöiden taustoihin ja syntyisiin. Tässä on toivon mukaan ainakin jossain määrin onnistuttu osallistavan viestinnän kohdalla, aavistuksen paremmin todennäköisesti kunnan ja osallisuuden sekä osallistumisen kohdalla. Toisaalta tämä menettely tuonee jonkun verran raskautta työn lukemiseen. Abstraktien termien ymmärrys ei työn valmistuessa ollut vielä aivan kirkastunut, joka sekin näkynee työtä luettaessa.

Tuloksista käy ilmi, että viranhaltijoiden osalta kuntalaisten osallistaminen on lähtenyt käyntiin. Se onkin luontevaa, silloin kun on kyse kunnan palveluista ja niiden järjestämisestä tai päätösviestinnän valmistelusta, jotka ovat viranhaltijoiden vastuulla. Sen sijaan suoran osallistumisen mahdollisuuksia parantaa osallistumista edustuksellisen demokratian toimivuuteen, kuten vaali-osallistumiseen, ei voine säilyttää viranhaltijoille juurikaan enempää, kuin tähän asti on tehty. Näin ollen tämä tutkimus voisi toimia poliittisten toimijoiden herättäjänä, jotta hekin alkaisivat etsiä mahdollisuuksia kannustaa kuntalaisia osallisuuteen ja osallistumiseen. Erityisesti, jos suoralla osallistumisella halutaan 'pelastaa' nykyinen edustuksellinen demokratiaan perustuva järjestelmä.

Työssä on edelleen runsain määrin varaa sekä tiivistämiselle että ulkoasun yksityiskohtien tarkennuksille.

## 7.5 Jatkotutkimusehdotuksia

Viestintä- ja osallisuusorganisaatioiden synergiaetuja voisi selvittää tutkimalla niitä kuntia, joissa organisaatiot on sijoitettu samalle toimialalle. Vastaavasti voisi selvittää, miten yhteistyö on sujunut ja millaisia tuloksia tuottanut kunnissa, joissa viestintä ja osallisuus on sijoitettu eri hallintokuntiin.

Jatkoselvitystä voisi kohdistaa esimerkiksi seuraaviin tilanteisiin: Miten osallistaminen, osallistamistoimet ja niihin liittyvä viestintä hoidetaan kunnissa, joissa ei ole erillistä osallisuusyksikköä tai resursoitu työntekijöitä erikseen osallisuustyöhön? Millaisia viestinnän taitoja osallistajilta edellytetään ja millaisiksi he kokevat omat taitonsa? Ja vastaavasti, millaisia osallistamisen taitoja edellytetään viestijöiltä ja miten he kokevat taitonsa ja osaamisensa sillä saralla.

Kunnan viestinnän kannalta olisi mielenkiintoista myös selvittää, käytetäänkö kunnissa moniportaista viestintämallia päätösasioiden valmistelussa ja laaditaanko osallisuus- ja viestintäsuunnitelmia. Millaisia käytäntöjä laadintaan on syntynyt, millaisia viestintämalleja sekä suunnitelmia käytetään ja miten ne toimivat? Onko tuloksena kasvanut kuntalaisten osallisuus vai pelkästään hiddastunut byrokratia?

Myös osallisuusohjelmien ja viestinnän yhdistäminen on kiinnostava kenttä. Terveysten ja hyvinvoinninlaitos (THL 2019) on selvittänyt kuntien osallisuusohjelmia ja todennut ne monenkirjavisiksi. Erityisesti voisi olla kiinnostavaa selvittää, miten osallisuus ja viestintä nivotaan niissä yhteen.

## 7.6 Pohdintaa

Tässä opinnäytetyössä on keskitytty lähinnä kunnan hallinnon osuuteen kuntalaisten osallistamisessa. On syytä kuitenkin muistaa, että kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet ovat kunnanvaltuuston vastuulla ja kuuluu kunnan strategiaan. On olemassa viitteitä (ks. esim. Keränen 2014, 2019) siitä, että tällä hetkellä kuntalaisten osallistaminen on käytännössä enemmän hallinnon kuin poliitikkojen vastuulla. Kunnissa olisi syytä pohtia, mitä tämä merkitsee kuntalaisten osallisuuden ja osallistumisen kannalta. Toisaalta olisi kenties hyvä miettiä myös sitä, mitä se kenties merkitsee suuressa kuvassa länsimaisen demokratian kannalta ja paikallisesti kuntademokratian kannalta. Osallisuuteen voidaan vaikuttaa ja sitä voidaan tuottaa. Samoin osallistumiselle voidaan rakentaa rakenteita ja mahdollisuuksia.

Osallisuusajattelu on Suomessa noussut esiin pitkälti juuri demokratian kannalta yhtä aikaa muun maailman ja erityisesti EU-maiden kanssa. Jos suoran osallistumisen keinoin on mahdollista vahvistaa kansanvaltaa hallitusmuotona, niin eikö sen pitäisi olla myös suoranaisesti poliittisten päättäjien intressissä.

On hyvä muistaa, että organisaatio- ja valtiotasolla emme ole yksin kamppailemassa edustuksellisen demokratian edustavuuden kanssa paikallishallinnossa. Vaikka paikallishallinnon muodot eroavat toisistaan, on pohjimmiltaan kuitenkin kyse ihmisten keskinäisestä toiminnasta. Myös silloin, kun toisena osapuolena on organisaatio, kunta. Kunta ei sinällään toimi eikä tee. Se ei osallista tai jätä osallistamatta, eikä se viesti tai jätä viestimättä. Organisaation viestinnästä ja osallistamisesta vastaavat ihmiset, kunnan työntekijät. Siihen, miten he toimivat vaikuttaa muun muassa heidän ihmiskäsityksensä, mutta myös organisaatiokulttuuri ja sen tuottamat rakenteet, ja siellä vallitseva ihmiskäsitys.

Kuntalaiset voivat itse arvioida olevansa tietynlaisia julkisia toimijoita, tai arvioinnin voi suorittaa ulkopuoliset tahot, tutkijat ja kehittäjät. Kuntalaisia voidaan myös luokitella näiden arvioiden perusteella. Luokittelujen ja profiilointien perusteella voidaan puolestaan laatia tarkkojakin toimintaohjeistuksia osallistavalle viestinnälle. Väitän kuitenkin, että jos näin tehdään laskelmoiden ja pyrkien edistämään organisaation hyvää, tuskin onnistutaan pelastamaan paikallisdemokratiaa, mikä tällä hetkellä näyttää olevan kuntalaisten osallistamisen taustalla. Tavoitteena ei voi olla hallinnon toiminnan tehokkuuden parantaminen ja hallinnon vallan vahvistaminen kuntalaisia osallistamalla. Toisaalta osallistaminen jää näennäiseksi myös silloin, jos sillä pyritään puolestaan pönkittämään poliitikkojen valtaa ja kuntalaisten heille vaaleissa suomaa toimintamandaattia. Nähdäkseni tavoitteena tulisi olla aito osallisuus, jossa toimijuus ja kuntaan kiinnittyminen ja identifioituminen voi olla vahvaa sekä kun-

nan työntekijöillä ja viranhaltijoilla, poliittisilla päättäjillä sekä 'rivikuntalaisilla'. Aito osallisuus ja osallistuminen perustuu kaikkia osapuolia arvostavaan kuntakulttuuriin, jossa kaikkien panos on yhtä tärkeää.

Maailma, myös yksittäisen kunnan maailma, on tullut monimutkaisemmaksi. Siinä on erilaisia tasoja. Elämme globaalissa maailmassa, missä toimet ja päätökset maapallon toisella puolella vaikuttavat elämään omassa kunnassamme. Monimutkaisia ongelmia ratkotaan yrityksissä tuloksellisemmin silloin, kun henkilöstö on monimuotoista. Vastaavaa ajattelua tarvitaan myös kunnissa. Kuntalaisia on monenlaisia, vielä kunnanvaltuustot eivät välttämättä tuo sitä kaikkea näkyviin. Siksi on tärkeää, että kuntalaiset otetaan mukaan kehittämään niin palveluita kuin päätöksentekoprosessin eri vaiheisiin. Väitä, että käyttämällä kaikkia kunnan resursseja, kunnat voivat kukoistaa. Näitä resursseja löytyy myös kuntalaisista. He eivät ole - tai eivät ainakaan saisi olla - sen kummemmin viranhaltijoiden, työntekijöiden kuin poliittisten päättäjienkään mielissä välttämätön paha. He ovat - kaikessa moninaisuudessaan - syy kunnan olemassaololle. Siksi kuntaorganisaation tulisi arvostaa heitä ja heidän mielipiteitään ja ottaa ne aidosti huomioon niin päätöksentekoprosessissa kuin palveluiden kehittämisessäkin. Mikäli kunnassa halutaan päästä hyvään lopputulokseen, kannattaa kysyä kuntalaiselta, kuunnella tarkkaan ja löytää mahdollisuuksia tehdä yhdessä työtä yhteisen kunnan hyväksi.

## LÄHTEET

- Alenius, A. 2016. Kuntaviestinnän opas. Ohjeet kunnan ja kuntapalveluja tuottavan yhteisön viestintään ja markkinointiin. Kuntaliiton verkkojulkaisu, [https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/viestintaopas\\_ebook.pdf](https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/viestintaopas_ebook.pdf).
- Allardt, E. 1993. Having, loving, being. An alternative to the Swedish model of welfare research, teoksessa Nussbaum, M. & Sen, A. The Quality of life, <https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/0198287976.001.0001/acprof-9780198287971-chapter-8?print=pdf>.
- Arnstein, S. 1969. A ladder of citizen participation. Journal of the American Institute of Planners, 35(4), 216–224, <https://www.tandfonline.com.ezproxy.jyu.fi/doi/pdf/10.1080/01944366908977225?needAccess=true>.
- Asetus 66/1991. 1991. Asetus Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan voimaansaattamisesta ja peruskirjan eräiden määräysten hyväksymisestä annetun lain voimaantulosta, <https://finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1991/19910066>.
- Asuinalueillat. 2021., <https://www.jyvaskyla.fi/paatoksenteko/osallistu-ja-vaikuta/osallisuus-asuinalueilla/asukasyhteistyö>.
- Asunta, L. & Mikkola, L. 2019. Osallisuuden mahdollisuus ja haaste asiakasraatitoiminnassa, teoksessa Luoma-aho, V. & Pekkala, K. (Toim.). 2019. Osallistava viestintä. ProComma Academic 2019, 14–27, <https://jyx.jyu.fi/bitstream/handle/123456789/66942/osallisuuden%2520mahdollisuus.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Avoinhallinto. 2021. OECD:n avoimen hallinnon suositus, <https://avoinhallinto.fi/oecd-avoimen-hallinnon-suositus/>.
- Baglioni, L. G. 2016. A reflection on material citizenship. Società Mutamento Politica 7 (13), 67–81, <https://www-proquest-com.ezproxy.jyu.fi/docview/1972413401?pq-origsite=primo>.
- Berndtson, E. 2008. Poliittika tieteenä. Johdatus valtio-opilliseen ajatteluun. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Brodie, R. J., Hollebeck, L. D., Juric, B. & Ilic, A. (2011). Customer engagement: Conceptual domain, fundamental propositions, and implications for research. Journal of Service Research, 14(3), 252–271. <https://journals-sagepub-com.ezproxy.jyu.fi/doi/pdf/10.1177/1094670511411703>
- Borg, S. 2018. Kuntavaalitutkimus 2017. Kunnallisan kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 108. Keuruu, 2018, [https://kaks.fi/wp-content/uploads/2018/04/tutkimusjulkaisu\\_kuntavaalitutkimus-2017.pdf](https://kaks.fi/wp-content/uploads/2018/04/tutkimusjulkaisu_kuntavaalitutkimus-2017.pdf).
- Borg, S. & Pikkala, S. 2017. Kuntavaalitrendit. Kunnallisan kehittämissäätiön julkaisu 1 2017, toinen versio, [https://kaks.fi/wp-content/uploads/2017/03/kuntavaalitrendit\\_toinenversio.pdf](https://kaks.fi/wp-content/uploads/2017/03/kuntavaalitrendit_toinenversio.pdf).



- Büchi, R., Braun, N., Kaufmann, B. 2008. Opas suoraan demokratiaan. Keuruu: Otavan Kirjapaino.
- Crable, R. E. 1990. "Organizational rhetoric" as the fourth great system. Theoretical, critical, and pragmatic implications. *Journal of Applied Communication Research. Organizational Rhetoric*, 18(2), 115-128, [https://www-tandfonline-com.ezproxy.jyu.fi/doi/abs/10.1080/00909889009360319](https://www.tandfonline-com.ezproxy.jyu.fi/doi/abs/10.1080/00909889009360319).
- De Tocqueville, A. 2013. *Democracy in America*, book two, part IV, <https://www.gutenberg.org/files/816/816-h/816-h.htm#link2HCH0004>.
- Drivers of trust in public institutions in Finland. 2021. OECD, E-aineisto Trust in Finland.pdf. Paris: OECD Publishing, <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/52600c9e-en/index.html?itemId=/content/publication/52600c9e-en>.
- Eskelinen, T., Gretschel, A., Kiilakoski, T., Kiili, J., Korpinen, S., Lundblom, P., Matthies, A-L., Mäntylä, N., Niemi, R., Nivala, E., Ryyänen, A., Tasanko, P. 2012. Lapset ja nuoret subjektina kunnallisessa päätöksenteossa, teoksessa Gretschel, A. & Kiilakoski, T. (Toim.) 2012. *Demokratian oppitunti. Lasten ja nuorten kunta 2010-luvun alussa*. 35-94. Nuorisotutkimusverkosto/Nuorisotutkimusseura, Julkaisuja 118. Helsinki: Hakapaino.
- Euroopan sosiaalinen peruskirja 44/1991, [https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1991/19910044/19910044\\_2](https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1991/19910044/19910044_2).
- Euroopan yhteisöjen komissio. 2003. Yhteinen raportti sosiaalisesta osallisuudesta, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52003DC0773&from=FI>.
- Fifty-sixty-joukkorahoituskokeilu. 2021, <https://www.jyvaskyla.fi/osallistu/osallisuus-asuinalueilla/joukkorahoituskokeilu>.
- Forssan ohjelma 1903. 2015, <https://sdp.fi/fi/blog/forssan-ohjelma/>.
- Geddes, M. 2011. Neoliberalism and local governance: global contrasts and research priorities. *Policy and Politics*, 39(3), 439-447, <https://www-proquest-com.ezproxy.jyu.fi/docview/1948854339?pq-origsite=primo>.
- Hallintolaki 434/2003. 2003, <https://finlex.fi/fi/laki/smur/2003/20030434>.
- Hallintovaliokunnan mietintö 10/2002. 2002. Valtioneuvoston selonteko kansalaisten suoran osallistumisen kehittymisestä. HaVM 10/2002 - VNS 3/2002 vp, [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/havm\\_10+2002.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/havm_10+2002.pdf).
- Harjula, H. & Prättälä, K. 2015. *Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat*. Liettua: BALTO print.
- Harjula, H. & Prättälä, K. 1995. *Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat*. Jyväskylä: Gummerus Kirjapaino Oy.
- HE 140/1975 II vp. n:o 40. 1975. Hallituksen esitys Eduskunnalle kunnallislainsiksi ja siihen liittyviksi laeiksi, <https://www.edilex.fi/he/fi19750140II.pdf>.

- Helander, V., Pekola-Sjöblom, M., Sjöblom, S. 2002. Kuntalainen kunnan jäsenenä, teoksessa Pekola-Sjöblom, M.; Helander, S. & Sjöblom, S. 2002. Kuntalaisen monet roolit. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 37. Acta nro 147. 19-38. Helsinki: Kuntatalon paino.
- Held, D. 2006. Models of democracy. 3<sup>rd</sup> ed. Cambridge: Polity Press.
- Heuru, K. 1995. Uusi kuntalaki. Helsinki: Painatuskeskus Oy.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. 2007. Tutki ja kirjoita. Keuruu: Otavan Kirjapaino Oy.
- Huang, J., Babbitt, J. & Galliers, R. D. 2012. Reconceptualizing rhetorical practices in organizations. The impact of social media on internal communications. *Information & Management*, 50(2-3), 112-124, [https://www-sciencedirect-com.ezproxy.jyu.fi/science/article/pii/S0378720612000766?via%3Dihub.com.ezproxy.jyu.fi/science/article/pii/S0378720612000766?via%3Dihub](https://www.sciencedirect.com.ezproxy.jyu.fi/science/article/pii/S0378720612000766?via%3Dihub.com.ezproxy.jyu.fi/science/article/pii/S0378720612000766?via%3Dihub).
- Hyssälä, L. & Backman, J. 2018. Kansanvallan peruskorjaus. Kaikki voimavarat käyttöön. Sitra. Työpaperi 23.2.2018, <https://media.sitra.fi/2018/02/02133038/kansanvallanperuskorjaus.pdf>.
- Hyyryläinen, T. & Tuisku, S. 2016. Sosiaalisesta mediasta ratkaisuja paikalliseen vaikuttamiseen. Kunnallisalan kehittämissäätiön Tutkimusjulkaisu-sarjan julkaisu nro 100. Keuruu: Otavan Kirjapaino Oy, <https://kaks.fi/wp-content/uploads/2016/12/Tutkimusjulkaisu-100.pdf>.
- Häikiö, L. & Leino, H. 2014. Tulkitsevan politiikka-analyysin lähtökohdat. Teoksessa Häikiö, L. & Leino, H. (Toim). 2014. Tulkinnan mahti. Johdatus tulkitsevaan politiikka-analyysiin. 9- 30. Tampere: Tampereen yliopisto-paino Oy - Juvenes Print.
- Hämeenlinnan kaupunki. 2018. Johtaminen uudessa organisaatiossa, <https://docplayer.fi/105139875-Johtaminen-uudessa-organisaatiossa.html>.
- Japa ry. 2021. Jyväskylän asukas- ja kyläyhdistyksiä, <http://www.japary.fi/yhteystiedot/asukasyhdistysten-yhteystiedot/>.
- Johnston, K. A. 2018. Toward a theory of social engagement, teoksessa Johnston, K. A. & Taylor, M. (Ed.). 2018. The Handbook of communication engagement, 17-32, <https://onlinelibrary-wiley-com.ezproxy.jyu.fi/doi/book/10.1002/9781119167600>.
- Jylhäsaari, J. 2009. Johtamisen muutos kuntien perusterveydenhuollon organisaatioissa. Tietoista uudistamista vai realiteetteihin sopeutumista? Akateeminen väitöskirja, Vaasan yliopisto, Hallintotieteiden tiedekunta. Acta Wasaensia 212. Hallintotiede 13, <https://core.ac.uk/download/pdf/197967017.pdf>.
- Jyväskylän kaupungin osallisuusohjelma. 2015, [https://www.jyvaskyla.fi/sites/default/files/atoms/files/78306\\_jyvaskylan\\_osallisuusohjelma\\_hyvaksytty\\_20150928.pdf](https://www.jyvaskyla.fi/sites/default/files/atoms/files/78306_jyvaskylan_osallisuusohjelma_hyvaksytty_20150928.pdf).
- Jyväskylän kaupunki. 2021. Kaupunki aloittaa yhteistyön Suur-Jyväskylän Lehden kanssa välittääkseen tietoa kotikaupungin asioista jyväskyläläisiin kohteihin, [https://www.jyvaskyla.fi/uutinen/2021-05-26\\_kaupunki-aloittaa-yhteistyon-suur-jyvaskylan-lehden-kanssa-valittaakseen-tietoa](https://www.jyvaskyla.fi/uutinen/2021-05-26_kaupunki-aloittaa-yhteistyon-suur-jyvaskylan-lehden-kanssa-valittaakseen-tietoa).

- Jäppinen, T. & Niemine, V. 2014. Kuntalaiset keskiöön. Työkalupakki kuntalais-  
ten osallistumiseksi palvelujen kehittämiseen ja päätöksentekoon,  
<https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2014/1642-kuntalaiset-keskioon>.
- Kahn, W. A. (1990). "Psychological conditions of personal engagement and dis-  
engagement at work". *Academy of Management Journal*, 33 (4), 692-724,  
[https://www-proquest-com.ezproxy.jyu.fi/docview/199783385?pq-  
origsite=primo](https://www-proquest-com.ezproxy.jyu.fi/docview/199783385?pq-origsite=primo).
- KAKS. 2021. Säätiön esittely, <https://kaks.fi/saation-esittely/>.  
Kaupunginvaltuusto. 2021,  
<https://www.jyvaskyla.fi/luottamuselin/kaupunginvaltuusto>.
- Keränen, M. 2019. Onko osallistamispolitiikka osa uusliberaalia hallintaa vai  
sen vastavaoima?, teoksessa Meriluoto, T. & Litmanen, T. (Toim.) 2019.  
Osallistu! Pelastaako osallistaminen demokratian? 35-58. Tallinna: Tallin-  
na Raamatutrukikoda Oü.
- Keränen, M. 2014. Onko politiikkaprosessi politiikkaa vai hallintoa?, teoksessa  
Häikiö, L. & Leino, H. (Toim.) 2014. Tulkinnan mahti. Johdatus tulkitse-  
vaan politiikka-analyysiin. 33-55. Tampere: Tampere University Press,  
[https://jyx.jyu.fi/bitstream/handle/123456789/45798/keranentampereu  
p.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://jyx.jyu.fi/bitstream/handle/123456789/45798/keranentampereu<br/>p.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
- Kiilakoski, T., Gretschel, A. & Nivala, E. 2012. Osallisuus, kansalaisuus, hyvin-  
vointi, teoksessa Gretschel, A. & Kiilakoski, T. (Toim.) 2012. Demokratian  
oppitunti. Lasten ja nuorten kunta 2010-luvun alussa. 9-33. Nuorisotutki-  
musverkosto /Nuorisotutkimusseura, Julkaisuja 118. Helsinki: Hakapaino.
- Kivistö, M. 2014. Kolme ja yksi kuvaa osallisuuteen. Monimenetelmällinen tut-  
kimus vaikeavammaisten ihmisten osallisuudesta toimintana, kokemuk-  
sen ja kielenkäyttönä. Akateeminen väitöskirja, Lapin yliopisto, Yhteis-  
kuntatieteiden tiedekunta. Acta Electronica Universitas Lapponiensis 150,  
<https://lauda.ulapland.fi/handle/10024/61789>.
- Kohonen, K. & Tiala, T. 2002. Johdanto, teoksessa Kohonen, K. & Tiala, T.  
(Toim.) 2002. Kuntalaiset ja hyvä osallisuus. Lupaavia käytäntöjä kunta-  
laisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksien edistämiseksi. Hel-  
sinki: Art-Print Oy.lee
- Kokkolan kaupungin osallisuusohjelma 2018-2021. 2018,  
[https://www.kokkola.fi/uploads/2020/12/2020/12/a8cf49ba-  
osallisuusohjelma040618.pdf](https://www.kokkola.fi/uploads/2020/12/2020/12/a8cf49ba-<br/>osallisuusohjelma040618.pdf).
- Koski, H. 1970. Tutkimus Porin kaupungin asukkaiden osallistumisesta kau-  
punkinsa hallintoon. Akateeminen väitöskirja, Tampereen yliopisto, hal-  
lintotiede. Acta Universitatis Tampere, Ser. A, vol. 37. Tampere: Tampe-  
reen Arpatehtaan Kirjapaino.
- Kotikuntalaki 201/1994. 1994,  
<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19940201>.
- Kunnallisan kehittämissäätiö. 2021. Kunnallisan kehittämissäätiön säännöt,  
<https://kaks.fi/kunnallisan-kehittamissaation-saannot/>.

- Kuntademokratiaverkosto. 2021. Kuntaliitto, <https://www.kuntaliitto.fi/osallistuminen-ja-vuorovaikutus/demokratia-ja-osallisuus/kuntademokratiaverkosto>.
- Kuntalaki 410/2015. 2015, <https://www.finlex.fi/fi/laki/smur/2015/20150410>.
- Kuntalaki 365/1995. 1995, <https://finlex.fi/fi/laki/smur/1995/19950365>.
- Kuntaliitto(a). 2020. Erilaistuva KuntaSuomi 2025. Kuntaliiton tutkimusohjelma 2020–2025, <https://www.kuntaliitto.fi/kuntaliitto/tutkimustoiminta/erilaistuvakuntasuomi>.
- Kuntaliitto(b). 2020. Kuntalaistutkimus 2020 – tutkittua tietoa kuntalaisista, <https://www.kuntaliitto.fi/kuntaliitto/tutkimustoiminta/erilaistuvakuntasuomi/kuntalaistutkimus-2020>.
- Kuntien viestintäkysely. 2017, [https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Kuntien%20viestint%C3%A4kysely%202017%20tulokset\\_0.pdf](https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Kuntien%20viestint%C3%A4kysely%202017%20tulokset_0.pdf).
- Kuntien viestintästrategioita ja -oheita. 2019, <https://www.kuntaliitto.fi/osallistuminen-ja-vuorovaikutus/viestinta-ja-markkinointi/kuntaliitto-kuntien-viestinnan-tukena/ohjeita-ja-oppaita-kuntien-viestintaan>.
- Kypärämäen–Köhniön asukasyhdistys. 2020. Asukasyhdistyksen hallitus, [http://kyparamaki-kohnio.fi/?page\\_id=18](http://kyparamaki-kohnio.fi/?page_id=18).
- Lahtinen, H., Wass, H. & Hiilamo, H. 2019. Luottamus poliittisen osallistumisen sosioekonomisten erojen selittäjänä, teoksessa Bäck, M. & Kestilä-Kekkonen, E. (Toim.) Poliittinen ja sosiaalinen luottamus. Polut trendit ja kuilut. Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:31, Hallintopolitiikka, 138–155, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161610>.
- Laki viranomaisen toiminnan julkisuudesta 621/1999. 1999, <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990621>.
- Lampinen, J. 2021. Työllisyys- ja elinkeinopalvelut siirtyvät kuntien vastuulle – ”Jatkossa työttömän polku todella johtaa johonkin”. Kuntalehti, Uutiset, Talous, <https://kuntalehti.fi/uutiset/talous/tyollisyys-ja-elinkeinopalvelut-siirtyvat-kuntien-vastuulle-jatkossa-tyottoman-polku-todella-johtaa-johonkin/>.
- Laukkarinen, A. 2007. Kuntalaisviestintä muuttuvassa kuntakentässä. Jyväskylän yliopisto, Yhteisöviestintä, Lisensiaatintyö, <https://jyx.jyu.fi/handle/123456789/12963>.
- Leemann, L., Kuusio, H. & Hämäläinen, R-M. 2015. Sosiaalinen osallisuus. Sosiaalisen osallisuuden edistämisen koordinaatiohanke (Sokra). Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, [https://thl.fi/documents/966696/3775621/Tietopaketti\\_Sosiaalinen\\_Osallisuus.pdf/4bc56a65-8eb2-41c3-87b8-0cd963a2c600](https://thl.fi/documents/966696/3775621/Tietopaketti_Sosiaalinen_Osallisuus.pdf/4bc56a65-8eb2-41c3-87b8-0cd963a2c600).
- Li, Z. 2016. Psychological empowerment on social media: Who are the empowered users? Public Relations Review, 42(1), 49–59, <https://www-sciencedirect-com.ezproxy.jyu.fi/science/article/pii/S0363811115001101?via%3Dihub>.

- Lumijärvi, I. 2015. Johtamisen tuloksellisuus ja tulosjohtaminen, teoksessa af Ursin, K., Pekkola, E. & Stenvall, J. 2015. (Toim.) Felix byrokratia. Tampereen yliopiston 50-vuotisen hallintotieteellisen opetuksen ja tutkimuksen sekä julkishallinnon emeritusprofessori Juha Vartolan juhla-kirja, [https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/101412/johtamisen\\_tuloksellisuus\\_ja\\_tulosjohtaminen.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/101412/johtamisen_tuloksellisuus_ja_tulosjohtaminen.pdf?sequence=2&isAllowed=y).
- Lämsä, A.M. & Takala, T. 2015. Tulkitseva käsitetutkimus, <https://metodix.fi/2014/05/19/lamsa-tulkitseva-kasitetutkimus/>.
- Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999. 1999, <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990132>.
- Marshall, T.H. 1991. Citizenship and social class, teoksessa Marshall, T.H. & Bottomore, M. 1991. Citizenship and social class, 3–51. United Kingdom: Lightning Source UK Ltd.
- Meriluoto, T. & Litmanen, T.(a) 2019. Lopuksi: Voiko osallistamisesta tulla demokratiaa palvelevaa?, teoksessa Meriluoto, T. & Litmanen, T. (Toim.) 2019. Osallistu! Pelastaako osallistaminen demokratian?, 267–275. Tampere: Vastapaino Oy.
- Meriluoto, T. & Litmanen, T.(b) 2019. Pelastaako osallistaminen demokratian?, teoksessa Meriluoto, T. & Litmanen, T. (Toim.) 2019. Osallistu! Pelastaako osallistaminen demokratian?, 267–275. Tampere: Vastapaino Oy
- Muurame. 2021. Aukasyhdistykset/kylätoimikunnat, <https://www.muurame.fi/asukasyhdistykset/kylatoimikunnat>.
- Möttönen, S. 1998. Tulosjohtaminen ja valta poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden välisessä suhteessa. Hallinnon tutkimus 17(1), 63–65, <https://journal.fi/hallinnontutkimus/article/view/101962/59367>.
- Niilola, M. 2020. Poliittiset virkanimitykset jylläävät maan ykkös-viroissa, vaikei kunnissa keittäjältä enää jäsenkirjaa penätä-kään. Yle, Uutiset, Poliittiset nimitykset, <https://yle.fi/uutiset/3-11402213>.
- Niiranen, V. 1997. Kuntalaisten osallistuminen ja kunnallinen demokratia, teoksessa Kivinen, T., Kinnunen, J., Niiranen, V. & Hyvärinen, S. (Toim.) Kuntalaisten arvot ja osallisuus sosiaali- ja terveyspalveluihin. 137–188. Kuopio: Kuopion yliopiston painatuskeskus.
- OECD. 2001. Citizens as partners. OECD handbook of information, consultation and public participation in policy-making. Paris: OECD publishing, <https://doi-org.ezproxy.jyu.fi/10.1787/9789264195578-en>.
- OECD. 2020. The OECD experts' group on public communication, <https://www.oecd.org/gov/open-government/oecd-experts-group-on-public-communication.htm>.
- Oikeusministeriö. 2021. Demokratia ja osallistuminen, <https://oikeusministerio.fi/demokratia-ja-osallistuminen>.
- Ojajärvi, A., Tuomisto, T., Olkkonen, J. & Tikkanen, S. 2020. Suomalaiset kansalaisvaikuttajina. Kuinka edistää osallisuutta ja osallistumista 2020-luvulla? Sitran selvityksiä 166. Helsinki, PunaMusta Oy, <https://www.sitra.fi/julkaisut/suomalaiset-kansalaisvaikuttajina/>.

- Open Government Partnership. 2021, <https://www.opengovpartnership.org/about/>.
- Osallisuus Hyvinkäällä. 2018, [https://www.hyvinkaa.fi/globalassets/kaupunki-ja-hallin-to/karkihankkeet/osallisuus/osallisuushyvinkaalla\\_kokopaketti.pdf](https://www.hyvinkaa.fi/globalassets/kaupunki-ja-hallin-to/karkihankkeet/osallisuus/osallisuushyvinkaalla_kokopaketti.pdf).
- Osallistu ja vaikuta. 2021. Jyväskylä, päätöksenteko, <https://www.jyvaskyla.fi/paatoksenteko/osallistu-ja-vaikuta>.
- Osallisuus asuinalueilla. 2021, <https://www.jyvaskyla.fi/osallistu/osallisuus-asuinalueilla>.
- Osallisuus Hyvinkäällä. 2018, [https://www.hyvinkaa.fi/globalassets/kaupunki-ja-hallin-to/karkihankkeet/osallisuus/osallisuushyvinkaalla\\_kokopaketti.pdf](https://www.hyvinkaa.fi/globalassets/kaupunki-ja-hallin-to/karkihankkeet/osallisuus/osallisuushyvinkaalla_kokopaketti.pdf).
- Osallisuus ja hyvinvointipalvelut. 2021. Lahti, kaupunginorganisaatio, <https://www.lahti.fi/kaupunki-ja-paatoksenteko/tietoja-lahdesta/kaupungin-organisaatio/osallisuus-ja-hyvinvointipalvelut/>.
- Otakantaa.fi. 2021, <https://www.otakantaa.fi/fi/>.
- Palokan Ilo, voimistelu ja liikunta ry. 2020.
- Parks, R. B., Baker, P. C., Kiser, L., Oakerson, R., Ostrom, E., Ostrom, V., Percy, S., Vandivort, M. B., Whitaker, G. B. & Wilson, R. 1981. Consumers as producers of public services. Some economic and institutional considerations. Policy Studies Journal, 9(7), 1001–1011, <https://onlinelibrary-wiley-com.ezproxy.jyu.fi/doi/epdf/10.1111/j.1541-0072.1981.tb01208.x>.
- Pekkala, K. & Luoma-aho, V. 2019. Osallistava viestintä, teoksessa Luoma-aho, V. & Pekkala, K. (Toim.). 2019. Osallistava viestintä. ProComma Academic 2019, 14–27, <https://jyx.jyu.fi/bitstream/handle/123456789/66963/osallistavaviestint%C3%A4.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Pekola-Sjöblom, M.; Helander, S. & Sjöblom, S. 2006. Kuntalainen – kansalainen. Tutkimus kuntalaisten asenteista ja osallistumisesta 1996–2004. Kunta-Suomi 2004 -tutkimuksia nro 56. Helsinki: Kuntatalon paino.
- Pekola-Sjöblom, M.; Helander, S. & Sjöblom, S. 2002. Kuntalaisen monet roolit. KuntaSuomi 2004 -tutkimuksia nro 37. Acta nro 147. Helsinki: Kuntatalon paino.
- Pekola-Sjöblom, M. & Piipponen, S-L. 2021. Tietoja äänestysaktiivisuudesta 293 kunnan kuntavaaleissa, <https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/%C3%84%C3%A4nestysaktiivisuus%20kuntavaaleissa%202021.pdf>.
- Pekonen, K. 2011. Puhe eduskunnassa. Jyväskylä: Bookwell Oy.
- Pelkonen, N. 2020. Uusi hyppytorni Köhniölle keräysrahalla. Uimaranta: Kaupunki kattaa osan uuden hyppytornin kustannuksista, jos keräys onnistuu. Keski-suomalainen. Uutiset. 3.7.2020. 27. viikko. 150. vuosikerta. N:o 175 (40840) 8.

- Piquieras, P., Canel, M-J. & Luoma-aho, V. 2020. Citizen engagement and public sector communication, teoksessa Luoma-aho, V. & Canel, M-J. 2020. The Handbook of Public Sector Communication, 277–287, <https://onlinelibrary-wiley-com.ezproxy.jyu.fi/doi/epub/10.1002/9781119263203>.
- Pihlaja, R. & Sandberg, S. 2012. Alueellista demokratiaa? Lähidemokratian toimintamallit Suomen kunnissa, [https://vm.fi/documents/10623/307637/Alueellista\\_demokratia927605808.pdf/2b79ece8-e589-4099-b953-1cc788de0ee0](https://vm.fi/documents/10623/307637/Alueellista_demokratia927605808.pdf/2b79ece8-e589-4099-b953-1cc788de0ee0).
- Piipponen, S-L. & Kurikka, P. 2020. Opas kuntalaisen osallistumisen arviointiin. Miten osallistuminen vaikuttaa, miten kunta edistää osallisuutta?, <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2020/2059-opas-kuntalaisten-osallistumisen-arviointiin>.
- Piipponen, S-L. & Pekola-Sjöblom, M. 2019. Osallistaako kunta, osallistuuko kuntalainen? Kuntaliiton julkaisusarja. Uutta kunnista 3/2019, <https://www.kuntaliitto.fi/julkaisut/2019/2004-osallistaako-kunta-osallistuuko-kuntalainen>.
- Pikkala, S. 2007. Kunta kuntalaisosallistumisen edistäjänä. Kuntien demokraatiatilinpäätös, Teema II. Kuntademokratian toimintatavat, <https://www.iisalmi.fi/loader.aspx?id=e78f7a67-bb7b-4e15-ba35-327a6cb0614a>.
- Polletta, F. 2016. Participatory enthusiasms: a recent history of citizen engagement initiatives. *Journal of Civil Society*, 12:3, 231–246, <https://www.tandfonline-com.ezproxy.jyu.fi/doi/pdf/10.1080/17448689.2016.1213505?needAccess=true>.  
(viittauslinkki artikkelissa <https://doi.org/10.1080/17448689.2016.1213505>).
- Putnam, R. D. & Goss, K. A. 2002. Introduction, teoksessa Putnam, R. D. (Ed.) 2002. *Democracies in flux*, 393–416. E-kirja, <https://ebookcentral.proquest.com/lib/jyvaskyla-ebooks/detail.action?docID=3051849>.
- Putnam, R. D. 2002. Conclusion, teoksessa Putnam, R. D. (Ed.) 2002. *Democracies in flux*, 393–416. E-kirja, <https://ebookcentral.proquest.com/lib/jyvaskyla-ebooks/detail.action?docID=3051849>.
- Raiskila, M. & Wiberg, M. 2017. Demokratian ritareista näppäimistösureihin. Poliittisen osallistumisen kirjo laajenee, teoksessa Kestilä-Kekkonen, E. & Korvela, P-E. 2017. Poliittinen osallistuminen. Vanhan ja uuden osallistumisen jännitteitä. *Sophi* 135, 30–51, <https://jyx.jyu.fi/handle/123456789/54624>.
- Rapeli, L. & Koskimaa, V. 2020. Kansalaisten kiinnittyminen politiikkaan, teoksessa Borg, S., Kestilä-Kekkonen, E., Wass, H. (Toim.) 2020. *Politiikan ilmastomuutos*. Eduskuntavaalitutkimus 2019. Oikeusministeriön julkaisuja 2020:5, 420–438, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162429>.

- Reimer, B. 2004. Social exclusion in a comparative context. *Sociological Ruralis* 44 (1), 76–94, <https://onlinelibrary-wiley-com.ezproxy.jyu.fi/doi/epdf/10.1111/j.1467-9523.2004.00263.x>.
- Ryynänen, A. 2015. Subsidiariteettiperiaate – uuden kunnan aseman perusta. EU.
- Saaranen-Kauppinen, A. & Puusniekka, A. 2006. KvaliMOTV – Mentelmäopetuksen tietovaranto, [https://www.fsd.tuni.fi/menetelmaopetus/kvali/L6\\_3\\_3.html](https://www.fsd.tuni.fi/menetelmaopetus/kvali/L6_3_3.html).
- Salmikangas, A-K., Veräväinen, K. & Vuorela, T. 1999. Osallisuusprojektien monet kasvot – osallisuushankkeen arviointia. Helsinki: F.G. Lönnberg.
- Siisiäinen, L. 2019 Hallinnan ohjaama osallistuminen vahvistaa valta-asemia, teoksessa Meriluoto, T. & Litmanen, T. (Toim.) 2019. Osallistu! Pelastaako osallistaminen demokratian?, 95–122. Tampere: Vastapaino Oy
- Sitra. 2021. Hallintoneuvoston katsaus 1/2021, <https://www.sitra.fi/artikkelit/hallintoneuvoston-katsaus-1-2021/>.
- Smith, B. G. & Taylor, M. (2017). Empowering engagement. Understanding social media user sense of influence. *International Journal of Strategic Communication*, 11(2), 148–164, <https://www.tandfonline-com.ezproxy.jyu.fi/doi/pdf/10.1080/1553118X.2017.1284072?needAccess=true>.
- Soikkanen, H. 1966. Kunnallinen itsehallinto kansanvallan perusta. Maalaiskunnan itsehallinnon historia. Helsinki: Maalaiskuntien liiton kirjapaino.
- STM. (2012). Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämissuunnitelma KASTE 2012–2015. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön julkaisu 2012:1. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3328-6>.
- Suomen Kuntaliitto. 2021. Suomen Kuntaliitto, <https://www.kuntaliitto.fi/kuntaliitto>.
- Suomen perustuslaki 731/1999. 1999, <https://finlex.fi/fi/laki/smur/1999/19990731>.
- Suomen tie jäsenyyteen. 2020. Ulkoministeriö. Eurooppatiedotus, <https://eurooppatiedotus.fi/suomi-ja-eu/suomen-tie-jasenytyteen/>.
- Suomen virallinen tilasto (SVT). 2020. Väestön tieto- ja viestintätekniikan käyttö. Tilastokeskus, [https://www.stat.fi/til/sutivi/2020/sutivi\\_2020\\_2020-11-10\\_fi.pdf](https://www.stat.fi/til/sutivi/2020/sutivi_2020_2020-11-10_fi.pdf).
- Särkelä-Kukko, M. 2019. Syntykö arjen omaehtoinen osallisuus spontaanisti ilman insituutioita?, teoksessa Meriluoto, T. & Litmanen, T. 2019. Osallistu! Pelastaako osallistaminen demokratian?, 231–257. Tampere: Vastapaino Oy.
- Särkelä-Kukko, M. & Rouvinen-Wilenius, P, oSallisuushanke Salli. 2014. Mitä on osallisuus?, teoksessa Jämsen, A. & Pyykkönen, A. (Toim.), oSallisuuden jäljillä, <https://www.pksotu.fi/pksotu/wp-content/uploads/2018/02/oSallisuuden-jaljilla-verkkoversio-pakattuna-16052014.pdf>.



- THL. 2019. THL:n kartoitus: Osallisuuden edistäminen kuntien osallisuusohjelmissa, <https://thl.fi/fi/web/hyvinvoinnin-ja-terveyden-edistamisen-johtaminen/osallisuuden-edistaminen/thl-n-kartoitus-osallisuuden-edistaminen-kuntien-osallisuusohjelmissa>.
- Tilastokeskus. 2021. Kunnallisvaalit 2021. Ehdokasasettelu ja ehdokkaiden tausta-analyysi. Suomen virallinen tilasto, Vaalit 2021, [https://www.stat.fi/til/kvaa/2021/01/kvaa\\_2021\\_01\\_2021-06-04\\_fi.pdf](https://www.stat.fi/til/kvaa/2021/01/kvaa_2021_01_2021-06-04_fi.pdf).
- Tiihonen, T. 2020. Esipuhe, teoksessa Ojajärvi, A., Tuomisto, T., Olkkonen, J. & Tikkanen, S. 2020. Suomalaiset kansalaisvaikuttajina. Kuinka edistää osallisuutta ja osallistumista 2020-luvulla? Sitran selvityksiä 166. 1 Helsinki, PunaMusta Oy, <https://www.sitra.fi/julkaisut/suomalaiset-kansalaisvaikuttajina/>.
- Tuurnas, S. 2016. The professional side of co-production. Akateeminen väitöskirja, Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu. Acta Universitatis Tampereensis 2163, <https://trepo.tuni.fi/bitstream/handle/10024/98945/978-952-03-0110-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Tuusula. 2021. Osallistuva budjetointi, [https://www.tuusula.fi/sivu.tmpl?sivu\\_id=8228](https://www.tuusula.fi/sivu.tmpl?sivu_id=8228).
- Valtiovarainministeriö. 2012. Suomi liittyy Open Government Partnership -aloitteeseen, <https://vm.fi/-/suomi-liittyy-open-government-partnership-aloitteeseen>.
- Valtioneuvoston päätös VM/2021/69. 2021. Julkisen talouden suunnitelma vuosille 2022–2025, <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatos?decisionId=0900908f8072aaf8>.
- Valtioneuvosto. 2002. Valtioneuvoston selonteko Eduskunnalle kansalaisten suoran osallistumisen kehittämisestä, [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/selonteko/Documents/vns\\_3+2002.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/selonteko/Documents/vns_3+2002.pdf).
- Valtioneuvosto. 1997. Osallisuushanke. SMO 196:01/02/02/1997 Development, <https://valtioneuvosto.fi/en/project?tunnus=SM0196:01/02/02/1997>.
- Verschuere, B., Brandsen, T. & Pestoff, V. 2012. Co-production. The state of art in research and the future agenda. Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, 23(4), 1083–1101, <https://link-springer-com.ezproxy.jyu.fi/article/10.1007/s11266-012-9307-8>.