

**AITOA VAIKUTTAMISTA VAI SYMBOLISTA  
OSALLISTAMISTA?**

**Kansalaisraadit Jyväskylässä vuosina 2012–2013**

Pro Gradu-tutkielma

Aili Kalliokoski

Jyväskylän yliopisto

Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos

Valtio-oppi

Tammikuu 2015

# TIIVISTELMÄ

## AITOA VAIKUTTAMISTA VAI SYMBOLISTA OSALLISTAMISTA?

### Kansalaisraadit Jyväskylässä vuosina 2012–2013

Aili Kalliokoski

Valtio-oppi

Pro gradu-tutkielma

Yhteiskuntatieteiden ja filosofian laitos

Jyväskylän yliopisto

Ohjaaja: Marja Keränen

Tammikuu 2015

Sivumäärä: 138 sivua + 4 liitettä

Tutkimuskohteena on kolme Jyväskylässä vuosina 2012–2013 järjestettyä kansalaisraatia. Tutkimuksessa tarkastellaan, onko kansalaisraatien laatimilla julkilausumilla saatu vaikutusta päätöksentekoon, toteuttavatko kansalaisraadit deliberatiivisia ihanteita sekä kenellä tosiasiallisesti on valta kansalaisraatiprosesseissa. Uutena näkökulmana kansalaisraatia koskevassa tutkimuksessa lähestyn kansalaisraatitoimintaa ensisijaisesti valtapoliittisesta näkökulmasta.

Tutkimusaineisto koostuu kansalaisraadin osallisille järjestetystä kyselystä, järjestäjien sähköpostihaastattelusta, kansalaisraatien julkilausumista sekä vastineista, kaupunginvaltuuston sekä eräiden toimi- ja lautakuntien pöytäkirjoista, sekä raatia koskevista kirjallisista taustamateriaaleista.

Kolme kansalaisraatia muodostaa yhdessä case-kokonaisuuden, joita tutkitaan suhteessa deliberatiivisista demokratiateorioista nouseviin ihanteisiin sekä peilaten valtateorioihin. Vaikutusta päätöksentekoon sekä raadissa ilmeneviä valtapositiioita lähestytään Michel Foucault'n hallinnan analytiikan ja diskursiivisen vallan näkökulmista. Toisekseen aineistoa peilataan Peter Bachrachin ja Morton S. Baratzin käsitykseen vallan toisista kasvoista. Aineistoa tarkastellaan deliberatiivisten demokratiateorioiden osalta Jürgen Habermasin sekä John Rawlsin näkökulmista, suhteuttaen se deliberatiivisiin ihanteisiin. Aineiston analyysiin hyödynnetään teorialähtöistä sisällönanalyysia, jolloin aiempi teoriapohja ohjaa peilaamaan saatuja tutkimustuloksia teorioista nouseviin näkökulmiin.

Tutkimuksen keskeisimpinä johtopäätöksinä voidaan todeta, etteivät kansalaiset pääse vaikuttamaan kansalaisraatitoiminnan kautta, etteivät tutkimuskohteena olleet raadit toteuta deliberatiivisesta demokratiateoriasta nousevia ihanteita ja edelleen, että raatitoiminnassa tosiasiallista valtaa käyttävät virkamiehet.

**Avainsanat:** deliberatiivinen demokratia, kansalaisraati, osallistaminen, kansalaisvaikuttaminen, Michel Foucault, Jürgen Habermas

## Sisällys

1. JOHDANTO .....	1
1.1 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimuskysymykset .....	3
1.2 Case Jyväskylä.....	5
2. KANSALAISRAATI UUTENA OSALLISTUMISMUOTONA .....	10
2.1 Kansalaisraatitoiminnan kehitys ja tavoitteet .....	11
2.2 Katsaus muihin kansalaisraatiformaatista tehtyihin tutkimuksiin .....	21
2.3 Katsaus muihin osallistumista käsitteleviin tutkimuksiin .....	28
3. TUTKIMUSAINEISTO JA METODOLOGISET VALINNAT .....	33
3.1 Tutkimusaineisto.....	33
3.2 Kvalitatiivinen tapaustutkimus .....	35
3.3 Aineistonkeruumenetelmät .....	36
3.4 Analyysitavat .....	38
4. TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN TAUSTA.....	40
4.1 Deliberatiivinen demokratiateoria .....	40
4.1.1 Jürgen Habermas ja John Rawls deliberatiivisen demokratiateorian puolestapuhujina.....	40
4.2 Valtateoriat.....	49
4.2.1 Michel Foucault.....	51
4.2.2 Bachrach & Baratz -Two Faces of Power .....	56

5. AINEISTON ANALYYSI .....	60
5.1 Kyselyanalyysi .....	61
5.1.1 Raadin sisältöihin vaikuttaminen.....	61
5.1.2 Voimasuhteet raadissa.....	63
5.1.3 Raadin vaikuttavuus .....	68
5.1.4 Asenne raatitoimintaa kohtaan.....	73
5.1.5 Tavoitteet ja kehitysehdotukset.....	76
5.2 Julkilausuma- ja vastineanalyysit .....	83
5.2.1 Täydennysrakentamisen arvoperusteita käsitelleen kansalaisraadin julkilausuman ja vastineen analyysi .....	84
5.2.2 Asiakaspalvelumalliraadin julkilausuman ja vastineiden analyysi.....	88
5.2.3 Huhtasuon kansalaisraadin julkilausuman ja vastineen analyysi .....	93
5.3 Kirjallisten dokumenttien analyysi .....	98
5.3.1 Raatiprosessin analyysi kaupungin kirjallisista materiaaleista.....	98
5.3.2 Hankelistausten analyysi .....	104
5.3.3 Kaupunginvaltuuston sekä toimi- tai lautakuntien pöytäkirjojen analyysi .....	105
6. JOHTOPÄÄTÖKSET .....	114
7. POHDINTA .....	124
8. LÄHTEET .....	132
LIITTEET.....	

# 1. JOHDANTO

Kansalaisosallistumisen ollessa murroskohdassa on laajalti noussut huoli maamme demokratian tilasta; sen uskottavuudesta ja legitimitetistä. Viimeisten vuosikymmenten aikana kansalaisten osallistuminen poliittisiin toimintoihin on vähentynyt ja kansalaisten kiinnostus politiikkaa kohtaan on heikentynyt. Äänestysaktiivisuuden ja poliittisen osallistumisen hiipuminen ovat johtaneet edustuksellisen demokratian legitimitetikriisiin. (Keränen 2008, 35, 40–41; Raisio & Vartiainen 2011, 13) On jopa väitetty kansalaisten vaikuttamismahdollisuuksien kaventuneen edustuksellisessa järjestelmässä osallistumiseen nykyisin vaadittavan asiantuntemuksen vuoksi, mikä estää monia kansalaisia osallistumasta (Herne & Setälä 2005, 175). Toisaalta myös päätöksenteon monimutkaistuminen sekä päätöksentekotasojen vähentäminen minimidemokratian ideaali ovat osaltaan olleet kaventamassa kansalaisten osallistumista (Niinikoski & Setälä 2012, 262). Kansalaiset ja päätöksentekijät ovat etäännyneet toisistaan politiikan teknistyessä ja asiantuntijapoliitikkouden vahvistuessa aatteen kustannuksella.

Politiikan konfliktiluonteen hämähäyryttyä kansalaiset ovat jo kauan kokeneet voimattomuutta osallistua ”yhteisten asioiden hoitoon”, eikä perinteisellä äänestämälläkään nähdä olevan vaikutusta. Päätäjätasolla kuitenkin kannetaan yleisellä tasolla huolta kansalaisosallistumisen tärkeydestä ja vastatakseen tähän huoleen on erilaisia osallistumisen sekä vaikuttamisen kanavia pyritty innovoimaan, näistä esimerkkeinä erilaiset sähköiset palautteenantokanavat tai valtion otakantaa.fi -sivusto. (Keränen 2008, 35, 40–42) Usein poliittinen eliitti kuitenkin suhtautuu nihkeästi kansalaisten todellisten vaikuttamismahdollisuuksien vahvistamiseen, jonka vuoksi päätöksentekoinstituutioiden suunnittelun keskeisinä ohjaajina toimii usein strategiset, valtopoliittiset laskelmat. Uudet demokratian vahvistamiseen tähtäävät kokeilut kohtaavat monesti vastustusta vaikuttamismahdollisuuksien suhteen, jonka vuoksi niiden käyttöönotto on ollut hankalaa. (Setälä 2003, 177)

Deliberatiivisen käänteen myötä 1990-luvulla demokratiateoreettisessa keskustelussa alkoi korostua harkinnan ja punninnan arvo päätöksenteon taustalla (Niinikoski & Setälä 2012, 262). Kasvokkain tapahtuvaa argumentaatioon pohjautuvaa kanssakäymistä onkin alettu

muutamissa kaupungeissa virittää uuden deliberatiivista demokratiaa toteuttavan kansalaisraatitoiminnan kautta. Kansalaisraati on alkujaan 1970-luvulla Yhdysvalloissa kehitetty uudenlainen osallistumis- ja vaikuttamismuoto, jolla pyritään saamaan kansalaisten ääni kuuluville ja kanssakäyminen kansalaisten ja päätöksentekijöiden kesken avoimeksi. Kansalaisraatitoiminnan rantauduttua Suomeen on Jyväskylän kaupunki yhtenä edelläkävijäkuntana ottanut osallistumismuodon käyttöönsä tarkoituksena saada vuoropuhelua asukkaiden ja päättäjien välille tietyn asiakokonaisuuden tiimoilta. Vuosien 2012 ja 2013 aikana Jyväskylässä järjestettiin kolme eri aihepiirejä – kaavoitus, asiakaspalvelu, hyvinvointi – koskevaa kansalaisraatia, jotka kukin julkaisivat kolmen työskentelypäivän jälkeen julkilausuman, joka sisältää raadin osallistujien mielestä tarpeellisia toimenpide-ehdotuksia vietäväksi kaupungin päätöksentekokoelimiin. Jokaisen raadin osalta määritettiin taho, joka julkilausumaan antoi vastineensa. Kansalaisraatitoiminnan tavoitteena on saada kansalaiset mukaan päätöksentekoon ja toiminnan luvataan olevan vaikuttavaa. Deliberatiivisen demokratiateorian ajatusten mukaisesti aidon keskustelun, tiedonvaihdon ja näkemysten puntaroinnin kautta päästään kohti yhteistä näkemystä käsiteltävästä aiheesta. Kansalaisraadın asema Jyväskylässä on olla täydentämässä jo olemassa olevia osallistumisen ja vaikuttamisen rakenteita. (Kansalaisraatiraportti, 2012)

Akateeminen tutkimus kansalaisraatitoiminnan vaikuttavuudesta päätöksentekoon Suomessa on erittäin vähäistä. Erinäisiä selvityksiä kokemuspohjaisesti lähinnä kansalaisraatitoiminnan mielekkyydestä on joitakin saatavilla, mutta konkreettisiin vaikutuksiin tai vallankäyttöön pureutuvia tutkimuksia ei ole juuri tehty. Uudenlainen kansalaisosallistumisen kanava on ajatuksena hyvä ja parhaimmillaan sen voisi uskoa vievän kansalaisia ja päättäjiä lähemmäs toisiaan sekä antavan kansalaisille todellisen vaikuttamisen väylän oman kuntansa asioihin. Koska idea on vielä tuore eikä kokemuksia monesta kunnasta ole saatavilla saati tutkimustietoa, on aihetta tarpeellista tutkia akateemisesti. Tutkimukseni näkökulma poikkeaa aiemmasta kansalaisraateja koskevasta tutkimuksesta oleellisesti. Deliberatiivisten ihanteiden toteuttamisen arvioinnin lisäksi keskeisenä tutkimuskohteena on valta kansalaisraatitoiminnan taustalla. Se, saadaanko kansalaisraadeilla vaikutettua päätöksentekoon, selittyy pitkälti valtapositioiden

jakautumisella. Aiemmissä tutkimuksissa vallankäytön merkitys on oleellisesti sivuutettu kansalaisraatitoimintaa määrittävänä tekijänä.

## **1.1 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimuskysymykset**

Tämän tutkimuksen tavoitteena on selvittää, onko kansalaisraadeilla ollut vaikutusta Jyväskylän kaupungin päätöksentekoon sekä tutkia raatitoiminnan sisällä ja taustalla ilmenevää vallankäyttöä. Tutkimuksessa pyritään selvittämään, toteuttavatko kansalaisraadit tarkoitustaan kansalaisten osallistumisen ja päätöksiin vaikuttamisen vahvistajana. Tutkimuksen kahta lähestymiskohdetta – deliberaatiota ja vallankäyttöä – taustoitetaan deliberatiivisen demokratiateorian osalta alan johtavien teoreetikoiden Jürgen Habermasin sekä John Rawlsin ajatuksilla. Habermas esittelee onnistuneen deliberatiivisen prosessin edellytykset ja toisaalta Rawls hahmottaa laajempaa yhteiskunnallista kontekstia deliberatiiviseen prosessiin osallistumiselle. Habermasin deliberaation kriteerien kautta analysoidaan, toteuttaako raati deliberatiivista ihannetta. Valta-analyysia rakennetaan Michel Foucault'n sekä Peter Bachrachin ja Morton S. Baratzin valtateorioiden kautta. Foucault'n hallinnan tutkimukset antavat mielestäni oivallisen lähestymistavan uudenlaisen, kansalaisia osallistamaan pyrkivän, toimintamuodon tutkimiseen. Hallinta näyttäytyy Foucault'n ajattelussa ensisijaisesti toimia ohjaavana strategiana tai tekniikkana (Foucault 2010). Tutkimuksessa pyritään valta-analyysin osalta selvittämään, edistetäänkö uuden osallistumiskanavan avulla tarkoituksellisesti jotain hallinnan strategiaa. Bachrach ja Baratz ovat muodostaneet teorian vallan toisista kasvoista (Two faces of power), jolla viitataan ilmeisen vallan taakse piiloutuvaan vallankäyttöön. Teoriassa mielenkiinto kohdistuu niihin päätöksiin, jotka jäävät rutiinomaisten tai helposti hyväksyttävien päätösten taustalle; niihin päätöksiin, joilla todella on merkitystä. (Bachrach ja Baratz 1970) Heidän ajatustensa pohjalta tutkimuksessa pyritään havaitsemaan vallankäyttö ilmeisen vallan taustalta.

Tutkin kansalaisraatiprosessia monesta näkökulmasta: empiirisenä aineistona hyödynnän kansalaisraadien osallisille – kansalaiset, virkamiehet, luottamushenkilöt – järjestetyn kyselyn tuloksia. Lisäksi kansalaisraatien projektipäälliköille tehtiin lyhyt sähköpostihaastattelu. Dokumenttiaineistona hyödynnetään vastineen antaneiden toimi- tai

lautakuntien sekä kaupunginvaltuuston kokouspöytäkirjoja, kaupungin hankelistauksia sekä raadin kirjallista taustamateriaalia. Dokumenttiaineistosta etsitään mainintoja kansalaisraadista sekä konkreettisesti tehtyjä päätöksiä raatitoimintaan liittyen. Deliberatiivisten ihanteiden toteutumista tutkitaan raatien kirjallisista taustamateriaaleista. Kansalaisraatien vaikuttavuutta tutkitaan koko aineistokokonaisuuden kautta: julkilausumien sekä vastineiden suhteesta, mutta ennen kaikkea pöytäkirjoista ja hankelistauksista, joissa konkreettisten vaikutusten tulisi ilmetä. En halua vaikuttavuuden osalta keskittyä asiaa koskeviin puheisiin tai keskusteluun, vaan löytämään konkreettisia näyttöjä siitä, onko kansalaisraadin julkilausuma otettu huomioon päätöksiä tehtäessä. Vaikuttavuutena tässä tutkimuksessa pidän tehtyjen päätösten lisäksi myös aiheesta käytyä laajamittaista keskustelua ja puntarointia ehdotusten edistämisestä tai hylkäämisestä. Myös vallankäyttöä raadeissa tutkitaan koko aineistokokonaisuuden kautta. Valta ilmenee sanavalinnoissa ja tehdyissä tai tekemättä jätetyissä päätöksissä, joten valta-analyysi kattaa koko tutkimusaineiston. Vaikuttavuus- ja valta-analyysi limittyvät tutkimuksessa toisiinsa.

Tutkimuskysymyksinä esitän:

1. Onko kansalaisraadeilla nähtävissä todellista vaikutusta päätöksentekoon?
2. Toteutuuko deliberaatio kansalaisraatiprosesseissa deliberatiivisten ihanteiden mukaisesti?
3. Kuka tosiasiallisesti käyttää valtaa kansalaisraadeissa ja minkälaisia valtapositiioita eri toimijat kansalaisraadeissa toteuttavat?

Lisäksi johdettuna edeltävien kysymysten tuloksista oletan voivani päätellä tutkimuksen lopuksi osallisten intressejä raatitoimintaa kohtaan: vastaavatko raatilaisten ja virkamiesten tai luottamushenkilöiden odotukset ja tavoitteet kansalaisraatitoiminnan suhteen toisiaan. Millaisia vallanmuotoja esiintyy raatiprosesseissa tulkittuina eri valtakäsitteiden kannalta? Lisäksi tutkimuksen tulosten kautta pyrin pohtimaan, millaista demokratian muotoa kansalaisraatitoiminta todellisuudessa edistää.

Pääsin yhteistyöhön Jyväskylän kaupungin kanssa pro gradu -työtäni varten. Olen saanut kaupungilta tutkimustani varten laajasti aineistoa ja eksaktia sekä ajantasaista tietoa kutakin kaupungissa järjestettyä raatia koskien. Kiitokset kaupunkikehityksen



erikoissuunnittelija Jukka Laukkaselle avusta ja vaivannäöstä. Tutkimustyö itsessään on täysin itsenäisesti toteutettu, eikä kyseessä ole niin sanottu tilaustutkimus.

## 1.2 Case Jyväskylä

Jyväskylässä on järjestetty yhteensä kolme kansalaisraatia: ensimmäisenä järjestettiin vuoden 2012 alussa yleiskaavavalmistelun täydennysrakentamista koskeva kansalaisraati, johon osallistui 21 kaupunkilaista. Seuraavaksi järjestettiin myös vuoden 2012 alkupuolella uutta asiakaspalvelumallia visioinut kansalaisraati 14 kaupunkilaisen voimin. Viimeisimpänä järjestettiin huhtikuussa 2013 Huhtasuon alueen kansalaisraati, joka käsitteli nimenomaan huhtasuolaisten hyvinvointia alueen asukkaiden näkökulmasta. Raatiin osallistui 21 Huhtasuon alueen asukasta. (<http://www.jyvaskyla.fi/osallistu/tyokalut/kansalaisraati>) Tutkimuksessa puhuttaessa yleiskaavaraadista, kaavaraadista tai täydennysrakentamisraadista tarkoitetaan samaa raatia. Samoin hyvää asiakaspalvelumallia visioineesta raadista käytetään nimityksiä asiakaspalvelumalliraati, asiakaspalveluraati tarkoittaen samaa raatia. Huhtasuon alueen hyvinvointia käsitelleestä kansalaisraadista puhutaan tutkimuksessa yleensä Huhtasuon raatina tai Huhtasuon alueen raatina.

Yleiskaavavalmistelun täydennysrakentamisen arvoperusteita pohtineen raadin keskeisiä kysymyksiä olivat:

- Saako lähivirkistysalueille rakentaa?
- Täydennysrakentamisen hyvät ja huonot puolet
- Mihin Jyväskylässä tulevaisuudessa tulisi rakentaa?
- Saako rannoille rakentaa?
- Päijänteen saarille?
- Pitäisikö maaseudulle saada rakentaa vapaasti? (Kansalaisraatiraportti 2012, 2, 5)

Jyväskylän kaupungin asiakaspalvelua visioineen kansalaisraadin keskeisiä kysymyksiä olivat:

- Mitä on hyvä asiakaspalvelu?
- Miten se tapahtuu?
- Mitkä ovat hyvän asiakaspalvelun elementit? (Kansalaisraatiraportti 2012, 3, 5)

Huhtasuon alueen kansalaisraadın keskeisiä kysymyksiä olivat:

- Mikä edistää huhtasuolaisten hyvinvointia?
- Miten hyvinvointipalveluja tulisi Huhtasuolla suunnata?  
(<http://www.jkl.fi/osallistu/tyokalut/kansalaisraati>)

Kansalaisraadın ihannekokoonpano on 24 raatilaista. Raatilaista pyritään aina kokoamaan mahdollisimman edustava joukko, jotta mielipiteiden ja elämäntilanteiden kirjo osallistujien kesken olisi mahdollisimman kattava. Jyväskylässä kansalaisraateihin sai ilmoittautua kuka tahansa alueen asukas, Huhtasuon raatiin huhtasuolainen. Ilmoittautumisia kaavoitusta ja asiakaspalvelua käsitelleisiin raateihin saatiin yhteensä noin 70, joiden joukosta innovaatiopalvelut tekivät valinnat mukaan otettavista raatilaista niin, että lopputuloksena olisi ”Jyväskylä pienoiskoossa”. Kaavoitusta käsitelleeseen raatiin valittiin ilmoittautuneista 24 henkilöä, joista neljä joutui perumaan ja vain yhdelle saatiin varajäsen. Asiakaspalvelua visioineeseen raatiin kutsuttiin ilmoittautuneista 27 henkilöä, mutta peruutusten ja tulematta jättämisten jälkeen raadın lopussa raatilaista oli vain 14. (Kansalaisraatiraportti 2012, 6) Huhtasuon alueen kansalaisraatiin valittiin ilmoittautumisten perusteella 25 henkilöä sekä lisäksi 5 varahenkilöä, joista lopulta saatiin osallistujia 21. Yksikään raadeista ei näin ollen lopulta onnistunut saavuttamaan 24 hengen tavoiteosallistujamäärää.

Demografisina muuttujina otettiin huomioon ikä, sukupuoli, asuinpaikka ja -muoto, työllisyystilanne sekä lisätietoina, toimiiko yhdistys- tai järjestöaktiivina, onko luottamustoimia, onko alle 15-vuotiaita lapsia tai hoitaako säännöllisesti omaisensa asioita sekä lisäksi, onko asunut Jyväskylässä alle 2 vuotta. Kansalaisraatiraportissa arvioidaan kaavoitusta käsitelleen raadın saavuttaneen ”Jyväskylän pienoiskoossa” suhteellisen hyvin, mutta asiakaspalvelumallia käsitelleessä raadissa peruutusten vuoksi koostumus oli

vääristynyt työllisyystilanteen osalta. Yrittäjien ja eläkeläisten osuus oli korostunut työllisten jäädessä vähemmistöksi. Huomioitavaa on, että kaavoitusraadien osalta seitsemän henkilöä ilmoitti toimivansa luottamustoimissa ja 12 ilmoitti toimivansa aktiivisesti järjestössä tai yhdistyksessä. Asiakaspalvelumallia ideoineen raadien osalta 5 henkilöllä oli luottamustoimia ja 10 sanoi toimivansa aktiivisesti yhdistyksessä tai järjestössä. (Kansalaisraatiraportti 2012, 6-7) Näin ollen voidaan arvioida kansalaisraateihin osallistuneiden olevan suhteellisen aktiivisia muussakin elämässään. Huhtasuon kansalaisraadien osalta vastaavaa raporttia ei toistaiseksi ole tehty.

Kansalaisraadit kokoontuivat kolmena päivänä, jokaisella kerralla noin neljän tunnin ajan. Kaavoitusta käsitellyt raati järjestettiin iltapäivisin, asiakaspalvelua ideoinut raati järjestettiin aamupäivisin ja Huhtasuon kansalaisraati ilta-aikaan. Raatien ajankohdat voivat osaltaan vaikuttaa kuntalaisten mahdollisuuksiin osallistua raatiin. Raatimenetelmä sisältää asiantuntijalausuntoja raatia käsittelevästä aiheesta, raatilaisten välistä deliberatiivista asioiden punnintaa ja mielipiteiden vaihtoa pienryhmissä sekä pienryhmämuotoisten kokoamisen julkilausumaksi. Tarkoituksena on lisätä raatilaisten tietoisuutta käsiteltävistä asioista asiantuntijakuulemisilla ja toisaalta saada raatilaisilta uusia ideoita asiantuntijoiden käyttöön. Raadissa keskusteluja käydään sekä koko raadien voimin että vaihtuvissa pienryhmissä. Jokainen raati on järjestetty alkuun virkamieslähtöisesti ja niitä suunnittelemaan on koottu ohjausryhmä. Järjestäjätahona on aina toiminut virkamiehet, mutta luottamushenkilöitä on raateihin pyydetty kuultaviksi muutamia. Vetovastuu kansalaisraatien suunnittelussa on ollut kaupungin innovaatiopalveluilla. (Kansalaisraatiraportti 2012, 5, 7, ks. liite 5) Raatitoiminnassa on aktiivisesti toiminut raadien juontaja, pienryhmäkeskusteluja vetävät fasilitaattorit sekä lisäksi ”asiantuntijafasilitaattoreita”, jotka ovat tarkemmin perehtyneet käsiteltävään asiaan. Asiantuntijafasilitaattoreina ovat toimineet raadeissa samat henkilöt, jotka ovat voineet toimia asiantuntijapaneelissakin. Roolien vaihtaminen kesken raatiprosessin on nähty mahdollisena, mutta raatilaisten informoiminen roolivaihdoksesta on nähty tärkeänä. Keskeistä on, ettei asiantuntijafasilitaattori pyri ohjaamaan keskustelua, vaan ainoastaan tuo esille faktoja kysyttäessä. (Kansalaisraatiraportti 2012, 7)

Kansalaisraatien lopputuloksena laadittavalle julkilausumalle on sitouduttu antamaan vastine kyseistä asiaa koskevassa toimikunnassa, joka koostuu virkamiehistä ja luottamushenkilöistä. Luottamushenkilöitä on toimikunnissa enemmän kuin virkamiehiä, mutta asiaa valmisteleva virkamies tuo ehdotuksensa vastineesta toimikunnan hyväksyttäväksi. Lisäksi julkilausumat on sitouduttu ottamaan osaksi käsiteltävän asian valmistelua, jolloin kansalaisraatitoiminnalla pyritään saamaan todellista vaikutusta. Yleiskaavavalmistelua käsittelevän kansalaisraadın julkilausumaan vastineen antoi yleiskaavatoimikunta. Uutta asiakaspalvelumallia käsittelevän raadın julkilausumaan vastineen antoivat tulevaisuus- ja kaupunkisuunnittelulautakunta sekä Uusi asiakaspalvelumalli -hankkeen projektityöryhmä. Huhtasuon alueen hyvinvointiin keskittyneen kansalaisraadın julkilausumaan vastineen antoivat yhdessä Jyväskylän kaupungin hyvinvointiohjelman ohjausryhmä sekä Jyväskylän kaupungin hyvinvointipoliittinen toimikunta. (<http://www.jyvaskyla.fi/osallistu/tyokalut/kansalaisraati>) Jyväskylässä järjestettyjen raatien julkilausumat ovat olleet yksimielisiä eikä niistä ole tarvinnut äänestää raatilaisten keskuudessa. Kansalaisraatien julkilausumat julkistettiin viimeisen raatitapaamisen lopuksi järjestetyssä tiedotustilaisuudessa, joka oli avoin tilaisuus kaikille kiinnostuneille ja johon oli lisäksi kutsuttu eri paikallismedioiden edustajia. (Kansalaisraatiraportti 2012, 8, 27) Kansalaisraatimenetelmällä pyritään raportin mukaan todelliseen vaikuttavuuteen: *”Menetelmän käyttöön lähdettäessä on siis sitouduttu ottamaan kansalaisraadın työn tulokset osaksi kyseessä olevien asioiden valmistelua, suunnittelua tai toimeenpanoa.”* Raatilaisia on myös luvattu tiedottaa julkilausumien vaikutuksesta käsiteltävien asioiden valmistelussa. (Kansalaisraatiraportti 2012, 13)

Kansalaisraatiraportissa (2012) on kahden ensimmäisen kansalaisraadın osalta tehdyn kyselyn tuloksia. Järjestäjien laatiman kyselyaineiston pohjalta raatilaiset ovat pääosin tyytyväisiä raatiin. Raportin mukaan raatilaiset pitävät keskusteluja laadukkaina ja kokevat asiantuntijapaneelit hyödyllisinä. Kielteistä palautetta raatilaiset antavat aikataulujen tiukkuudesta: sekä keskusteluille että asiantuntijaesitelmille olisi kaivattu enemmän aikaa. Lisäksi raatilaiset suhtautuivat melko skeptisesti päättäjien sitoutumiseen julkilausumien kirjausten mukaisesti toimimiseen. (Kansalaisraatiraportti 2012, 22, 24)

Järjestäjien mukaan erityisiä haasteita kansalaisraatitoiminnan järjestämisessä on sitoutuminen julkilausuman ehdotusten toimeenpanoon, raatitoiminnan markkinointi ja osallistujien rekrytointi sekä sitouttaminen toimintaan. Raportin mukaan vaikuttavuuden tulee näkyä vähintäänkin perusteltuna kannanottona julkilausuman ehdotukseen, parhaimmillaan julkilausuman ehdotusten toimeenpanona. (Kansalaisraatiraportti 2012, 25–26)

## 2. KANSALAISSRAATITOIMINTA UUTENA OSALLISTUMISMUOTONA

Kansalaisten heikko poliittinen aktiivisuus sekä muut edustuksellisen demokratian ongelmat ovat jouduttaneet poliittisten eliittien havahtumista uusien osallistumis- ja vaikuttamiskanavien tarpeen edessä. Toisaalta päätöksentekoinstituutioiden uudistamista ohjaavat pääsääntöisesti valtapoliittiset pyrkimykset ja laskelmat, eivätkä poliittiset eliitit vilpittömästi ole kiinnostuneita kansalaisten todellisten vaikuttamismahdollisuuksien edistämisestä. Ongelmana on se, että demokratian ongelmat puheissa esiintyvät laajasti, mutta käytännön toteutukseen eivät ratkaisuina uudet vaikuttamiskanavat ulotu niiden kohtaaman varovaisuuden vuoksi. (Setälä 2003, 77) Pekka Kettunen (2002, 25) pohtiikin, millä ehdoilla luottamushenkilöt ja virkamiehet haluaisivat kansalaisten osallistuvan enemmän, jos kansalaiset itsekään haluavat olla aktiivisempia. Kansalaisten osallistumisen lähtökohtana ei tulisi aina olla päätöksenteon muuttuminen, mutta kansalaisten tulee saada varmuus siitä, että heitä on kuultu. Toimiakseen vastapainona edustukselliselle demokratialle, osallistumisen lisäarvon tulee näkyä yleisen edun paremmassa esilletulossa. (Kettunen 2002, 33) Toisaalta voidaan perustellusti asettaa kyseenalaiseksi, onko mitään yleistä etua olemassa, sillä jokaisella lienee omanlaisensa käsitys yleisestä hyvästä.

Kettusen mukaan luottamushenkilöillä sekä virkamiehillä on velvoite kuulla kuntalaisia ja huomioida heidän näkemyksensä asioiden valmistelussa sekä päätöksenteossa. Haasteeksi kansalaisten huomioiminen voi tulla, jos se tarkoittaa käytännön vaikuttamista eikä pelkkää kuulemistä. Kettunen kysyykin, voiko alueelta tuleva kannanotto ylittää valtuuston kannan, ja toisaalta tulisiko kunnan keskushallinnon varmistua kunkin kannanoton tuesta koko alueella ennen sen hyväksymistä. Jos päättäjät todella ottavat kuntalaiset mukaan päätöksentekoon, tulee heidän olla valmiita antamaan tietyltä alueelta tulevalle mielipiteelle ensisijainen painoarvo aluetta koskevassa päätöksenteossa. (Kettunen 2002, 31–33)

Kansalaisraatitoiminta lähenee suoraa demokratiaa, jossa kansalaiset pyrkivät vaikuttamaan asioihin ohi edustuksellisen demokratian instituutioiden. Kettusen (2002, 20)

mukaan suora osallistuminen hyödyttää sekä kansalaisia että poliittisesti valittuja edustajia. Kansalaiset voivat kontrolloida edustajiaan paremmin ja toisaalta edustajia hyödyttää yhteys kansalaisyhteiskuntaan. Edustuksellinen demokratia ei Kettusen mukaan takaa edustajien aina käyttävän niille myönnettyä valtaa oikein tai kansalaisten mielipiteiden pinnalla oloa. Kansalaisraatitoiminta toisaalta ei tue tällaista suoraa vaikuttamista, sillä pääsääntöisesti se on virkamiesvetoista eikä luottamushenkilöillä ole toiminnassa suurta roolia. Yleisesti suorassa osallistumisessa ongelmaksi voi muodostua päätöksentekoprosessien monimutkaistuminen sekä poliittiseen päätöksentekoon kohdistuvien vaatimusten moninkertaistuminen. Keskeistä on myös edustuksellisuuden ongelma: ketä osallistumaan valitaan. (Kettunen 2002, 21–22)

Tarvetta deliberatiivisen demokratian käytännöille ilmiselvästi on. On puhuttu muun muassa edustuksellisen demokratian kriisistä ja kansalaisten heikosta osallistumisesta ja huonoista vaikuttamismahdollisuuksista. Laajalla tasolla huoleen on pyritty löytämään ratkaisua esimerkiksi Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmasta (Oikeusministeriö 2007). Ohjelman (Oikeusministeriö 2007, 14–16) mukaan Suomi on jakautumassa aktivoituviin ja passiivisiin kansalaisiin, ja tarvitaan keinoja vaikutusmahdollisuuksien vahvistamiseen. Ohjelman loppuraportin mukaan demokratian ongelmat liittyvät osallistumisessa ja vaikuttamisessa tapahtuvaan eriarvoistumiseen sekä osallistumisen vähentymiseen. Raportin mukaan tulee löytää uusia väyliä vaikuttamiselle ja avattava päätöksentekoprosessia niille kansalaisille, jotka haluavat osallistua ja toisaalta uskonsa vaikuttamismahdollisuuksiinsa menettäneille tulisi myös löytää keino tulla kuulluiksi. (Oikeusministeriö 2007, 14–16)

## **2.1 Kansalaisraatitoiminnan kehitys ja tavoitteet**

Kansalaisraati (engl. Citizen's Jury) on verrattain uusi lähi- ja kansalaisdemokratiaa vahvistamaan pyrkivä toimintamuoto. Sen juuret ovat Yhdysvalloissa, missä ensimmäiset kansalaisraadit toteutettiin Ned Crosbyn johdolla Jefferson Center -järjestön toimesta terveydenhuoltoa koskien 1970-luvulla (Herne & Setälä 2005, 179; Raisio & Vartiainen 2011, 36; <http://www.jefferson-center.org>). Suomeen idea kansalaisraadeista on virinnyt viime vuosien aikana, ja Jyväskylä on ollut suomalaisittain edelläkävijä raatitoiminnan

toteuttamisessa järjestämällä ensimmäisenä kaupunkina kansalaisraateja vuonna 2012. Suomessa raateja on hiljattain järjestetty myös Vaasassa, Kemijärvellä ja Tampereella Settlementiliiton projektin myötä (Raisio & Lindell 2013).

Vähäisestä tutkimusmateriaalista ja suhteellisen tuntemattomasta toimintatavasta johtuen kansalaisraatien merkitystä tai vaikutusta kuntien päätöksentekoon on ollut vaikea arvioida. Raatien tavoitteena on saada kuntalaisia mukaan päätöksentekoon, jolloin sekä demokratia itsessään että kansalaisten osallisuuden kokemus vahvistuisivat. Kansalaisraatitoiminnan järjestäjien tavoitteena on raatimenetelmällä vahvistaa deliberatiivista demokratiaa, jolloin uskotaan saavutettavan parempia päätöksiä harkinnan ja punninnan, verrattain hitaan työskentelyn ja monipuolisen keskustelun kautta. (Raisio & Vartiainen 2011, 11) Demokraattisten innovaatioiden – jollaisena myös kansalaisraatia voitaneen pitää – odotetaan kaventavan myös kuilua poliittisen päätöksenteon ja kansalaisten välillä (Niinikoski & Setälä 2012, 261).

Kuntaliitto on julkaissut kansalaisraadien käytännön rakentumista varten Vaasan Yliopiston tutkijoiden Harri Raision ja Pirkko Vartiaisen laatiman Osallistumisen illuusiosta aitoon vaikuttamiseen - Deliberatiivisesta demokratiasta ja kansalaisraatien toteuttamisesta Suomessa -kansalaisraatioppaan (Raisio & Vartiainen 2011). Oppaassa kansalaisraatimenetelmän tavoitteet listataan seuraavasti:

- aktiivisen kansalaisyhteiskunnan rakentuminen
- päätöksenteon legitimitetin vahvistuminen
- parempien päätösten aikaansaaminen
- empatiaongelmien väheneminen
- näkemysten fokuoitetuminen yhteiseen hyvään

Deliberatiivisten sovellutusten avulla julkishallinto voi oppaan mukaan (Raisio & Vartiainen 2011, 19–20) vähentää kansalaisuusvajetta, mikä tarkoittaa kansalaisyhteiskunnan murenemisen, kansalaisosallistumisen vähenemisen ja kansalaistaitojen heikentymisen estämistä. Näin deliberatiivisten mallien avulla voidaan saavuttaa aktiivinen kansalaisyhteiskunta. Päätöksenteon legitimitetti vahvistuu Raision ja



Vartiainen (2011, 22) mukaan tasa-arvoisten ihmisten harkitun ja punnitun keskustelun pohjalle rakentuvalla päätöksenteolla. Deliberatiivisen demokrateorian mukaisesti toimittaessa yleisesti osallistumisen keskeisenä tavoitteena on vaikuttaa poliittishallinnolliseen päätöksentekoon. Vartiainen (2011, 58) mukaan osallistumisprosessissa esiintyy tästä johtuen tilivelvollisuuden elementti päätöksentekijätahon osalta. Päätöksentekijöillä on vastuu johdattaa deliberaation tulokset käytännön päätöksentekoon. Vartiainen korostaa kyseen olevan nimenomaisesti deliberatiivisen prosessin tulosten hyväksymisestä osaksi päätöksentekoa ja päätösten implementointia eikä esimerkiksi siitä, että poliittiset päättäjät pitäisivät vaalilupauksensa. (Vartiainen 2011, 58)

Raisio ja Vartiainen (2011) huomauttavat, ettei deliberaation legitimitetti tarkoita välttämättä täydelliseen konsensukseen pääsemistä, vaan yhteisymmärryksen saavuttamista tehdyistä ratkaisuista: vaikka kaikki eivät samaa mieltä käsiteltävästä asiasta olisikaan, tulee kaikkien hyväksyä perustelut tehdyille päätökselle oikeudenmukaisina. Parempien päätösten aikaansaamisella Raisio ja Vartiainen (2011, 24) tarkoittavat lisääntyneen rationaalisuutta päätösten taustalla. Heidän mukaansa lisääntyvä tietomäärä asiasta kasvattaa rationaalisuutta. Toisaalta tähän voidaan huomauttaa, että tehdyt valinnat ovat aina arvosidonnaisia ja ihmiset lisääntyneenkin tietomäärän pohjalta valitsevat itselleen sopivan ratkaisun, eikä voida sanoa kaikkien ihmisten rationaalisuuden johtavan automaattisesti samanlaiseen, ”parempaan” päätökseen. Toki lisääntynyt tieto käsiteltävästä aiheesta varmasti kasvattaa mahdollisuuksia arvioida asiaa monelta kantilta ja mahdollistaa näin pätevämmät perustelut, mutta ”paremmasta” päätöksestä voi jokaisella osallistujalla olla eriävä näkemys.

Empatiaongelmien vähenemisellä oppaassa (Raisio & Vartiainen 2011, 24, 26) tarkoitetaan osallistujien mahdollisuutta asettua toistensa asemaan deliberaatioprosessin avulla, mikä lienee aivan totta: erilaisista lähtökohdista koottu keskustelijajoukko joutuu väistämättä kohtaamaan toistensa ajatuksia, ja jos kaikki ovat avoimin mielin mukana, voi se parhaimmillaan vähentää ennakkoluuloja toisia kohtaan. Jotta esitetty argumentti voitaisiin deliberaatiossa hyväksyä, tulee sen saada laajaa kannatusta. Tällä perustellaan näkemysten fokuoittamista yhteiseen hyvään. Kun henkilökohtaiset intressit jätetään taustalle, voidaan

saavuttaa perustelluin argumentein ymmärrys siitä, mikä hyödyttäisi koko yhteisöä. (Raisio & Vartiainen 2011, 26) Mielestäni edeltävä väite ei pidä kuitenkaan paikkaansa, sillä millään argumenteilla ei voida sanoa hyödytettävän koko yhteisöä, vaan valinnat ovat aina poliittisen konfliktin alaisia ja kumpuavat esittäjiensä arvolähtökohdista.

Ned Crosby ja Dough Nethercut ovat laatineet seitsenosaisen kuvauksen kansalaisraadın käytännön periaatteista, joita ovat:

- **Mikrokokoinen yhteiskunta:** Kansalaisraati on ositetulla satunnaisotannalla luotu mikroyhteiskunta, esimerkiksi kunta pienoiskoossa, jossa jokainen osallistuja saa muodollisen palkkion osallistumisestaan.
- **Hyvän deliberaation mahdollistava koko:** Kansalaisraadın koko on maksimissaan 24 ihmistä. Analyysit osoittavat, että tätä suuremmat raadit eivät enää mahdollista laadukasta keskustelua. Prosessin aikana ryhmä on mahdollista jakaa pienempiin ryhmiin.
- **Korkealaatuinen informaatio:** Raatilaisille annettavan informaation tulee olla korkealaatuista. Asiantuntijoiden esitykset ja heiltä kysytyt kysymykset ovat pääasiallisesti tärkeämmässä asemassa kuin kirjoitettu tieto.
- **Laadukas deliberaatio:** Koulutetut fasilitaattorit ovat keskeinen osa laadukasta deliberaatiota. He pitävät huolta siitä, että kaikkia kuunnellaan, kaikki saavat esittää argumenttinsa ja kaikkia kohdellaan tasa-arvoisesti.
- **Projektiryhmän puolueettomuus ja ulkoisen manipuloinnin välttäminen:** Osallistujien johdattelua ja ulkopuolista manipulointia vältetään kaikin keinoin, muun muassa ulkopuolisen arvioinnin avulla.
- **Reilu agenda sekä kuulemiskäsittely:** Varmistetaan, että agenda ja kuulemiset ovat tasapuolisia esimerkiksi ulkopuolisen, neuvoa antavan ohjausryhmän avulla.
- **Riittävä aika asiaan perehtymiselle:** Raadille pyritään antamaan tarpeeksi aikaa kompleksisten aiheiden käsittelyyn, mistä johtuen kansalaisraati voi kestää jopa viisi päivää. (Raisio & Vartiainen 2011, 38)

Raisio ja Vartiainen esittävät yksityiskohtaisia ohjenuoria raatiproessin järjestämiseen. Kaikkein kriittisin vaihe koko raatiprosessissa on heidän mukaansa osallistujien valinta.

Keskeistä on valita osallistujat tieteellisten menetelmien avulla eikä lehti-ilmoitusten perusteella itse halukkaiksi ilmoittautuneiden joukosta, jolloin osallistujiksi valikoituisivat ne aktiiviset, jotka muutoinkin ovat aina mukana. Tarkoituksena on nimenomaan saada muodostettua yhteiskunta pienoiskoossa, joka onnistuu vain satunnaisotannan avulla. Heidän mukaansa kansalaisraadin integriteetin kannalta oleellista on valintaprosessin tarkka noudattaminen. Prosessi sisältää viisi vaihetta, joita ovat kohdeväestön määrittäminen, demografisten ja asenteellisten tekijöiden valinta, tarvittavien tilastotietojen keruu, osallistujapoolin kokoaminen ja raatilaisten valinta ositetun satunnaisotannan kautta. (Raisio & Vartiainen 2011, 48–49)

Demografisten ja asenteellisten seikkojen huomioimisella varmistetaan raadin edustuksellisuus suhteessa sen kohdeväestöön. Yleensä huomioitavia demografisia tekijöitä ovat ikä, sukupuoli, asuinpaikka, koulutus ja kulttuuritausta. Kansalaisraadin aiheen perusteella voidaan ottaa tarvittaessa huomioon lisäksi myös muita tekijöitä, kuten perheen koko tai työllisyystilanne. Asenteellinen tekijä voidaan ottaa huomioon, jos kyseessä on aihe, jota kohtaan voidaan määrittää jokin asenne, esimerkiksi ydinvoimaa käsittelevän raadin asenteellisena tekijänä voidaan ottaa huomioon kanta ydinvoimaa kohtaan. Myöhempää raadin koostamista suhteessa näihin tekijöihin varten tarvitaan tilastotietoa kyseisistä tekijöistä myös suhteessa kohdeväestöön. Oppaassa suositellaan ison kunnan osalta esimerkiksi 2000 henkilön satunnaisotantaa, joille lähetetään kysely taustatiedoista sekä halukkuudesta osallistua. Vähintään 10 % kutsutuista yleensä haluaa osallistua. Tämän osallistujapoolin pohjalta tehdään lopullinen raatilaisten valinta. Etukäteen määritellään raadille edustava ihannekokoonpano edellä kuvattujen tekijöiden suhteen, jolloin osallistujapoolista saadaan kerättyä juuri sopiva joukko osallistujia. (Raisio & Vartiainen 2011, 49, 51)

Raision ja Vartiaisen (2011, 41) mukaan sopiva kesto kansalaisraadille olisi kolmesta viiteen kahdeksantuntista työpäivää. Tällöin voitaisiin turvata riittävästi aikaa kaikille raadin osa-alueille: toisiinsa tutustumiselle, asiantuntijoiden kuulemiselle, pienryhmäkeskusteluille sekä julkilausuman laatimiselle ja esittämiselle. Projektihenkilöstöllä on raadin onnistumiselle merkittävä vaikutus. Erityisesti tulisi huomioida, ettei projektityöryhmän kenelläkään jäsenellä ole henkilökohtaisia intressejä

raadun lopputuloksen suhteen eikä henkilökohtaisia näkemyksiä tuotaisi esiin, vaan raadin integriteetti saataisi turvattua puolueettomalla ja neutraalilla toiminnalla. Näin ollen projektihenkilöstön ei ole suotavaa edustaa myöskään keskeisiä rahoittajatahoja. Lisäksi raadiin tulisi osallistua ulkopuolinen arvioija, joka tekee raatitoiminnasta raportin. Raadissa kuultavat asiantuntijat voivat olla joko neutraaleja lisätiedon jakajia tai tiettyä kantaa edustavia, omasta näkökulmastaan esitelmöiviä asiantuntijoita. (Raisio & Vartiainen 2011, 44, 45, 47) Valtasuhteet ovat läsnä myös deliberatiivisissa foorumeissa. Koulutetut fasilitaattorit ovat valtasuhteiden ja ryhmäpolarisaation minimoimisessa keskeisessä asemassa. Myös ryhmän heterogeenisyys vähentää ryhmäpolarisaatiota – ennen raatia omaksuttujen mielipiteiden voimistumista raadin aikana – kun mahdollisimman monenlaisia näkökulmia on esillä. (Raisio & Vartiainen 2011, 31)

Oppaan mukaan kansalaisraadun projektipäällikön on varmistettava raadin julkilausuman eteenpäin vieminen ja tulosten aito vaikuttaminen. Kirjoittajien mukaan on huolehdittava siitä, että *”raadilla ei ylläpidetä prosessia, joka jää vaille käytännön toteutusta”* (Raisio & Vartiainen 2011, 58). Raisio ja Vartiainen peräänkuuluttavat virkamiesten roolia raatien julkilausumien vastaanottamisessa. Julkilausuman etenemisestä päätöksenteossa tulisi tiedottaa raatilaisia tietyin väliajoin. Heidän mukaansa kansalaisraatiformaatin avulla voidaan päästä kohti aitoa vaikuttamista, jos raati toteutetaan tarkoituksenmukaisesti ja tulokset todella otetaan osaksi päätöksentekoa. Poliittisten päättäjien ja virkamiesten on perusteltava, mitkä raatien ehdotuksista voidaan panna täytäntöön ja miksi toisia ehdotuksia ei haluta tai voida toteuttaa. (Raisio & Vartiainen 2011, 58, 61)

Kansalaisraatien arviointi on keskeinen osa prosessia. Tuloksia on syytä arvioida kriittisesti, jotta voidaan nähdä, onko deliberatiivinen prosessi toteutunut tarkoituksenmukaisesti. Osallistumisprosessien indikaattoreina tulisi Smithin (2000, 31) mukaan käyttää kattavuutta, deliberaation laadukkuutta, kansalaisuutta ja legitimitettä. Nämä ovat deliberatiivisen demokratian eri aspekteja, ja jotta deliberatiivisen demokratian ideaali voidaan saavuttaa, tulee Smithin mukaan deliberatiiviset foorumit arvioida suhteessa näihin indikaattoreihin. (Smith 2000, 31)

Deliberatiivisiin foorumeihin pyritään luomaan kansalaisten edustava mikrokosmos noin 20 henkilön puitteissa kerrostetun satunnaisotannan avulla. (Raisio & Lindell 2013, 64; Raisio & Vartiainen 2011, 38; Smith 2000, 30) Tilastollisten otantamenetelmien kautta jokaisella kansalaisella on yhtä suuri mahdollisuus tulla valituksi osalliseksi raatiin. Itsevalikoitumista tapahtuu kuitenkin kutsuun vastattaessa, sillä osallistuminen perustuu vapaaehtoisuuteen ja omaan kiinnostukseen osallistua. Jos raatiin saa itse ilmoittautua tai laittaa hakemuksen, vääristää se eittämättä kuvaa kansasta, jolloin itsevalikoituminen on isompi ongelma. Myös se, mitkä demografiset ja asenteelliset eroavuudet ovat relevantteja kunkin asiakysymyksen kohdalla, vaikuttavat ongelmallisesti pienen otannan uskottavuuteen (Herne & Setälä 2005, 183). Suppeaa, parinkymmenen hengen otantaa perustellaan deliberaation laadun takaamiseksi. Kattavan ja edustavan joukon saavuttaminen lienee yksi raatiprosessin haasteellisimpia tehtäviä. Dryzek (2001, 653–654) luottaa satunnaisotannan mahdollisuuteen kerätä kokoon edustava joukko kansalaisia. Satunnaisotanta takaa yhteiskunnan moninaisuuden näkymisen deliberaatiossa. Satunnaisotannalla valikoitu joukko voi edustaa kansaa kuin deliberaatioon osallistuisivat kaikki yhteiskunnan jäsenet. Toisena vaihtoehtona edustavuuden huolehtimiseen Dryzek pitää osallistujien äänestämistä.

Smithin (2000, 34) mukaan deliberatiivisten foorumeiden institutionalisoinnissa eräs tärkeä ongelma ratkaistavaksi on kuitenkin selvittää, ketä kansalaiset edustavat, sillä samankaltaisten sosiaalisten ryhmien sisällä mielipiteet voivat erota suuresti. Kansalaisraatien ideaalina on ristiriitaisesti kattava kuva kansasta mutta samalla laadukas deliberaatio pienen joukon kesken. Mitä suppeampi otanta, sen kehnompia kattavuus. Tilastollisesti edustava kuva kansasta voitaisiin saavuttaa vain laajemman otannan avulla. Muutamien satojen joukko antaisi huomattavasti todenmukaisemman kuvan kansasta. (Fishkin & Luskin 2000, 20; Smith 2000, 31) Fishkin ja Luskin kritisoivat suppeaa otantaa sen vuoksi, ettei heidän mielestään ole mitään syytä olettaa ettei toisen samasta kansasta samaa aihetta koskevan raadin lopputulos voisi olla täysin päinvastainen edellisen raadin tulokseen (Fishkin & Luskin 2000, 21).

Toisaalta Fishkinin ja Luskinin mielestä pienessä ryhmässä käytävä keskustelu voi innoittaa osallistujat informoitumaan asiasta paremmin pystyäkseen perustelemaan

kantansa toisille. Periaatteessa deliberatiivisessa foorumissa kansalainen saa mahdollisuuden olla yksi 20 keskustelijasta eikä vain yksi miljoonasta äänestäjästä. (Fishkin & Luskin 2000, 19) Mahdollinen keskustelun laadukkuus ei kuitenkaan poista kattavuuden ja edustavuuden ongelmaa, mitä on hyvin vaikea kiistää. Merkittävä huomioitava seikka kansalaisraatien edustavuuden kannalta on osallistujien valinta: jos raatiin saa itse hakeutua, on erittäin todennäköistä, että raatiin hakeutuu muutenkin aktiiviset kansalaiset, jotka eivät välttämättä edusta mielipiteiltään vähemmän aktiivisia kansalaisia. Tällöin tietty aktiivisten yhteiskunnan jäsenten joukko saa suhteettoman suuren painoarvon raadin julkilausuman laadinnassa ja helposti huono-osaisten, kenties syrjäytyneiden, huonosti äänensä yhteiskunnassa kuuluviin saavien joukko voi jäädä kokonaan edustamatta kansalaisraadissa.

Ongelmana deliberatiivisten foorumeiden arvioinnissa on niiden vaikutusten hankala havaitseminen. Päätöksentekoon vaikuttavat useat eri tekijät ja päätöksenteko yhteiskunnallisissa asioissa voi ottaa paljon aikaa, jolloin kansalaisraadin roolia tässä prosessissa voi olla haastavaa tulkita. (Raisio & Vartiainen 2011, 38) Fishkinin ja Luskinin (2000, 24–25) mukaan mielipiteiden muutoksia heidän järjestämässään deliberatiivisissa tilaisuuksissa on ollut aina nähtävillä, mitä onkin helpompi arvioida kuin vaikutuksia poliittiseen päätöksentekoon. Herne ja Setälä (2005, 181–182) taas arvioivat yksittäistä aihetta käsittelevien deliberatiivisten foorumeiden voivan paremmin vaikuttaa politiikkaan kuin useita eri kysymyksiä käsittelevien foorumeiden. Myös Kettunen (2002, 31) kiinnittää huomiota erilaisissa kansalaisten osallistumisprojekteissa tulosten vaikuttavuuden vaikeaan havaitsemiseen: vaikka projektin aikana monenlaisia kannanottoja tulee esiin, on niissä kyse vasta välittömistä aikaansaannoksista eikä suinkaan todellisesta vaikutuksesta. Toisaalta Smith (2000, 37) pohtii, voidaanko kansalaisraatien suosituksia ylipäänsä yleistää päätöksiksi niin, että yhdistämällä erilaiset mielipiteet lopputulokseksi tulee yleistettävä kompromissi.

Ollakseen deliberatiivista, on keskustelussa vuorovaikutuksen oltava tasa-arvoista, pakottamatonta, päätösvaltaista sekä vapaata harhakäsityksistä, vilpistä, vallasta ja strategioinnista. Pienessä ryhmässä keskusteltaessa toisaalta voidaan saavuttaa rento keskusteluyhteys ilman yleisön tuomaa painetta, jolloin erilaisten näkökulmien

esiintuminen on vapaata. Fasilitaattoreilla on tärkeä rooli tarkkailla asiantuntijaesitelmiä keskustelun manipuloinnin varalta. (Smith 2000, 31–32) Deliberaatio kärsii, jos yhteisymmärrykseen päästäkseen on ehdotuksista äänestettävä. Silloin deliberaatio joutuu alisteiseksi voittamisen ajatukselle, mikä voi johtaa antideliberatiiviseen tilanteeseen. (Dryzek 2001, 653–654) Laadukas deliberaatio edellyttää kaikkien osapuolten riittävän hyvää tietämystä käsiteltävästä asiasta. Kuitenkin asiantuntijoilla voi maallikoihin nähden luonnollisesti olla etulyöntiasema korkean informaatiotason saavuttamisessa (Kettunen 2002, 24). Mukanaolo deliberatiivisissa prosesseissa vahvistaa osallistujien tietoisuutta käsiteltävistä asioista ja usein parantaa näiden henkilöiden kansalaistaitoja. Aktiivista kansalaisuutta ilmentävät deliberatiiviset foorumit kohtaavat kuitenkin ristiriidan siinä, että vain suhteellisen harvat kansalaiset todella voivat päästä toteuttamaan niitä. (Smith 2000, 32)

Kuten aiemmin todettiin, on strategiseen manipulointiin syytä kiinnittää huomiota jo ennen raatiprosessin alkua. Manipulaatiota voi ilmetä sekä raatiin osallistuvien kansalaisten kesken että asiantuntijoiden tai keskusteluttavien fasilitaattorien toimesta. Smithin (2000, 35) mukaan strateginen manipulaatio voidaan välttää kansalaisten välisellä sekä kansalaisten ja asiantuntijoiden välisellä sitoutumisella. Deliberaatio pienissä ryhmissä mahdollistaa hyvän keskustelun, ja fasilitaattoreiden rooli on huolehtia keskustelun tasapuolisuudesta ja siitä, ettei kukaan pääse dominoimaan mielipiteillään. Pienryhmäkeskustelussa on myös vaikeampaa kenenkään ottaa hallitsevaa roolia kuin isossa ryhmässä, jossa helposti hiljaisemmat voivat jäädä taustalle. Jos deliberatiiviset foorumit olisivat täysin avoimia julkisuudelle, voisi se osaltaan estää strategista manipulaatiota, mutta toisaalta yleisön läsnäolo voisi rajoittaa vapaata keskustelua osallistujien välillä. (Smith 2000, 36) Jos deliberatiivisissa foorumeissa keskustelujen koonnit ovat täysin fasilitaattoreiden varassa, ne eivät välttämättä heijasta käytyjä keskusteluja (Raisio & Lindell 2013, 65). Siksi fasilitaattoreiden roolin puolueettomuuteen on kiinnitettävä huomiota ja mielestäni hyvä keino huolehtia koontien vastaavuudesta keskustelujen kanssa on valita kirjurit raatilaisten joukosta. Jos fasilitaattorit edustavat järjestäjätahoa, on oletettavissa strategista manipulaatiota esiintyvän ainakin jossain määrin esimerkiksi puheenvuorojen jakamisessa tai keskustelun ohjaamisessa korostamaan tiettyä aihepiiriä toisen kustannuksella.

Eräänä deliberatiivisten prosessien indikaattorina voidaan pitää legitimaatiota. Yleinen demokraattinen legitimiys edellyttää yhteiskunnallisen päätöksenteon tulevan ohjatuksi avoimen, autonomisen ja aktiivisen julkisen sfäärin toimesta. Julkisessa keskustelussa kaikki näkökulmat saavat sijansa ja siellä määritetään päätöksentekoon tulevat poliittiset ongelmat. Ollakseen legitimejä, päätökset toteutetaan ideaalin kommunikaatiotilanteen kaltaisessa julkisessa keskustelussa ja lisäksi niiden tulee olla kaikkien vaikutuspiiriinsä kuuluvien ihmisten hyväksyttävissä. Tämä edellyttää perinpohjaisia perusteluja. (Setälä 2003, 139–141) Osa kansalaisraatitoiminnan legitimaatiota heijastuu kuultavien asiantuntijoiden valinnassa ja raadin antamien suositusten jatkotoimissa. Keskeistä on, ketkä kuultavat asiantuntijat valitsevat ja kuinka raadin tuloksiin otetaan kantaa. Jotta raati voi saavuttaa legitimaationsa, tulee raadin ehdotusten pohjalta olla velvoite toimia tai perustella hyvin, miksi ei toimita. (Smith 2000, 33)

Päämääränä kansalaisraatitoiminnassa on yhteisen ymmärryksen saaminen käsiteltävästä asiasta. Kuten aiemmin tässä luvussa tuotiin ilmi, yhteinen ymmärrys ei välttämättä tarkoita täydellistä konsensusta. Toisaalta pyritään yksimielisyyteen saamalla laadittua yhteinen julkilausuma, toisaalta korostetaan erilaisten näkökulmien esiintuomista ja sitä, ettei yksimielisyyden vaatimus ole ehdoton. Konsensukseen pääsemiseksi voidaan myös äänestää. (Raisio & Vartiainen 2011, 22) Smith (2000, 37) tuo ilmi tilanteita, joissa konsensusta on haettu keskusteluttajien taholta niin voimakkaasti, etteivät raadin osallistujat ole saaneet toimia eroavaisuuksiensa kautta. Myös Raisio ja Vartiainen varoittavat liiallisesta konsensukseen pyrkimisestä: liiallinen konsensusorientaatio voi tuoda liiallisia odotuksia sekä osallistujille että järjestäjille, jolloin voidaan turhautua, kun konsensusta ei saada aikaiseksi. Toiseksi eriävien mielipiteiden esittäminen ei saisi estyä konsensusta haettaessa. (Raisio & Vartiainen 2011, 22) Keskustelujen integroiminen kollektiiviseksi näkemykseksi ja näin yhteisen julkilausuman aikaansaaminen voi osoittautua haasteelliseksi, jos aikaa on käytettävissä vähän, osallistujia on paljon tai jos käsiteltävä aihe on harvinaisen monimutkainen tai arvosidonnainen. (Raisio & Lindell 2013, 71)

Välttämättömät kolme elementtiä onnistuneen deliberatiivisen prosessin aikaansaamiseksi ovat Carsonin ja Hartz-Karpin (2005, 122) mukaan:



- **Influence:** The process should have the ability to influence policy and decision making.
- **Inclusion:** The process should be representative of the population and inclusive of diverse viewpoints and values, providing equal opportunity for all to participate.
- **Deliberation:** The process should provide open dialogue, access to information, respect, space to understand and reframe issues, and movement toward consensus.

Prosessin mahdollisuus vaikuttamiseen politiikkaan ja päätöksentekoon, kohdeväestöä hyvin arvoiltaan ja näkemyksiltään edustava osallistujajoukko ja laadukas deliberaatio, jossa kaikilla on pääsy tietoon ja mahdollisuus ehdottaa käsiteltäviä aiheita mahdollistaa demokraattisen deliberatiivisen prosessin. Täyttämällä nämä kriteerit voidaan saavuttaa deliberatiivisten foorumeiden päämäärät. Kuitenkin Carson ja Hartz-Karp muistuttavat, etteivät kolme kriteeriä useinkaan toteudu samassa deliberatiivisessa prosessissa, vaan esimerkiksi kansalaisraadit voivat toteuttaa hyvin edustavuuden ja laadukkaan deliberaation kriteerit, mutta todellisten vaikutusten aikaansaaminen on sille haastavaa. (Carson & Hartz-Karp 2005, 123)

## 2.2 Katsaus muihin kansalaisraatiformaatista tehtyihin tutkimuksiin

Koska kansalaisraatitoiminta on vasta hiljattain rantautunut Suomeen toimintatapana, ei asiaa koskevaa kotimaista tieteellistä tutkimusta ole kattavasti saatavilla. Muualla maailmassa kansalaisraateja sekä muita deliberatiivisia toimintamalleja on tutkittu enemmän. Muun muassa Kaisa Herne ja Maija Setälä (2005) ovat arvioineet deliberatiivisen demokratian eri formaatteja muualla maailmassa tehtyjen deliberatiivisten kokeilujen pohjalta ennen kuin Suomessa on järjestetty yhtään kansalaisraatia. Artikkelissaan Herne ja Setälä käyvät läpi deliberatiivisten mallien ihanteiden pohjalta niiden käytännön toteutusta käsitellen kolmea erilaista deliberatiivista prosessia: kansalaisraateja, konsensuskonferensseja sekä deliberatiivisia mielipidemittauksia. He tarkastelevat kuutta tärkeänä pitämäänsä deliberatiivisten prosessien piirrettä, joita ovat kollektiivinen päätöksenteko, inklusiivisuus ja poliittinen tasa-arvo, deliberatiivinen

keskustelu, preferenssien muuttuminen, legitimiteetti sekä kansalaiskasvatus. (Herne & Setälä 2005, 176)

Arvioinnin mukaan yksittäisiä asiakysymyksiä käsitelleillä deliberatiivisilla kokeiluilla on ollut enemmän vaikutusta päätöksentekoon kuin sellaisilla kokeiluilla, jotka ovat keskittyneet samaan aikaan moniin asiakysymyksiin. Ilman poliittista vaikutusta näyttäisivät artikkelin mukaan jääneen muiden kuin julkisten viranomaisten järjestämät deliberatiiviset kokeilut. Yksimielisyys näyttäisi olevan vaikeasti saavutettavissa arvoja tai tulonjakoa käsittelevien aiheiden tiimoilta, kun taas teknisempien ongelmien ollessa kyseessä konsensus on helpommin saavutettavissa. (Herne & Setälä 2005, 181–182, 185) Huomionarvoista on, että kirjoittajien mukaan kaksi samalla tavoin järjestettyä deliberaatiokokeilua todennäköisesti saisivat aikaan eri osallistujajoukoista johtuen erilaisia preferenssimuutoksia osallistujissa, mikä kyseenalaistaa deliberatiivisten toimintojen tulosten yleistettävyyttä koko yhteiskunnan mielipiteeseen nähden. Yksi keskeisimmistä haasteista onkin saada koottua osallistujajoukko, joka kattaa käsiteltävän ongelman mittakaavaa vastaavan väestöjoukon. (Herne & Setälä 2005, 184, 186; samaa ongelmaa käsittelee edellä Fishkin & Luskin 2000) Päätöksenteon legitimiteetti on deliberatiivisilla kokeiluilla ollut Herneen ja Setälän (2005, 185) mukaan vähäinen vaikutus, sillä ne ovat harvoin osa virallista päätöksentekoa eikä niiden tuloksia käytetä systemaattisesti päätöksenteossa hyväksi.

Deliberatiivisilla formaateilla on potentiaalia vähentää poliittista eriarvoisuutta. Osallistujat saavat saman informaation, ja lisäksi he saavat sellaista tietoa, jota yleisesti on käytettävissä vain asiantuntijoilla. (Herne & Setälä 2005, 183) Toisaalta tulee huomioida osallistujille annettun informaation olevan asiantuntijoiden valitsemaa, eivätkä osallistujat tietenkään voi näin ollen olla tasa-arvoisia tietomäärän suhteen asiantuntijoiden kanssa. Toisten osallistujien kanssa tasa-arvoisuus informaation suhteen voi toteutua. Agendanmäärittelyn tasa-arvoisuus riippuu siitä, saavatko esimerkiksi raatitoiminnan osallistujat olla mukana määrittelemässä käsiteltävää aihetta tai kuultavia todistajia eli asiantuntijoita (Herne & Setälä 2005, 183).

Tieto deliberatiivisten foorumeiden poliittisesta vaikuttavuudesta voi toisaalta lisätä osallistujien pyrkimystä deliberatiiviseen keskusteluun, mutta toisaalta käänteinen vaikutus saattaa piillä siinä, että osallistajat voivat alkaa mieltämään itsensä tietyn ryhmän etujen puolestapuhujaksi eikä yhdeksi deliberatiivisen keskustelun osapuoleksi, jolloin avoimuus toisten mielipiteitä kohtaan eittämättä heikkenee. Herneen ja Setälän mukaan on tutkimuksia, joiden mukaan deliberatiiviset kokeilut ovat lisänneet niihin osallistuneiden henkilöiden yhteiskunnallista aktiivisuutta myös toimintaan osallistumisen jälkeen, jolloin voitaisiin nähdä niihin sisältyvän eräänlainen kansalaiskasvatuksen elementti. (Herne & Setälä 2005, 184–185) Toisaalta jo lähtökohtaisesti kansalaisfoorumeihin osallistuvien on havaittu olevan paremmin koulutettuja ja kiinnostuneempia politiikasta kuin kansalaiset keskimäärin (Setälä, Grönlund & Herne 2010, 693, 712).

Marja-Liisa Niinikoski ja Maija Setälä (2012) arvioivat artikkelissaan Mikkeliissä järjestettyä deliberatiivista foorumia. Kyseessä olleeseen foorumiin pyrittiin deliberatiivisten ihanteiden mukaisesti kokoamaan ”Mikkeli pienoiskoossa”, mikä osoittautui haastavaksi tehtäväksi eikä siinä täysin onnistuttu (Niinikoski & Setälä 2012, 274). Niinikoski ja Setälä (2012, 263) arvioivat kuitenkin nimenomaan deliberatiivisilla mielipidetutkimuksilla pyrittävän kattavaan edustuksellisuuteen, kun taas pienemmissä kansalaisfoorumeissa tavoitteena olisi saada kunkin asiakysymyksen kannalta oleelliset näkökulmat edustetuiksi keskustelussa. Deliberatiivisiin mielipidetutkimuksiin voidaan koota osallistujiksi useita satoja henkilöitä helpon toteuttamisen vuoksi. Toisaalta mielestäni juuri pienessä otannassa tulisi huolehtia hyvästä edustavuudesta. Niinikoski ja Setälä (2012, 273) pitävät Mikkeli-foorumin julkilausumaa konkreettisena ja monia kehitettäviä kohteita sisältävänä tekstinä, johon viranhaltijat ovat suhtautuneet myönteisesti. Konkreettisia tuloksia ei artikkelin julkaisuaikaan kirjoittajien mukaan kuitenkaan ollut täysin nähtävillä. Mielenkiintoista Mikkeli-foorumin osalta on huomata se, etteivät viranhaltijat olleet luvanneet foorumin osallistujille sitoutua julkilausuman toimenpide-ehdotuksiin. Artikkelin mukaan tulisi kuitenkin suosia toimintatapaa, jossa viranhaltijat sitoutetaan foorumitoimintaan ja laadittavaan julkilausumaan jo ennen toiminnan alkamista. (Niinikoski & Setälä 2012, 273–274)

Tuorein julkaisu kansalaisraadeista lienee Suomen Setlementtiliitto ry:n Uusi paikallisuus -hankkeen vuosina 2011–2012 järjestämien kansalaisraatien ulkoinen arviointiraportti, jonka ovat laatineet Harri Raisio ja Juha Lindell (Raisio & Lindell 2013). Raisio ja Lindell ovat laatineet arvioinnin hankkeen järjestämien neljän kansalaisraaditoteuttamisesta Vaasassa, Tampereella ja Kemijärvellä. Arvioinnissa kansalaisraatitoiminnan onnistumista on pyritty arvioimaan suhteessa deliberatiivisen demokratian ihanteeseen, jolloin arvioinnin keskeisinä indikaattoreina on ollut kansalaisraatien edustavuus, keskustelujen laadukkuus sekä vaikuttavuus. Lisäksi raportissa arvioidaan kansalaisraaditottamista osaksi suomalaisen kansalaisyhteiskunnan toimintaa. (Raisio & Lindell 2013, 5)

Koska arvioitavista raadeista on kulunut suhteellisen lyhyt aika arviointia tehtäessä, on heidän mukaansa konkreettista vaikuttavuutta päätöksiin vaikeaa arvioida. Raisio ja Lindell pitävät toisaalta eräänä vaikuttavuuden mittarina raatien saamaa mediahuomiota, ja tämän kaikki arvioitavat raadit saavuttivat hyvin. Toisena vaikuttavuuden mittarina he pitävät raatien osallisten kokemuksia. Heidän mukaansa voidaan puhua osallistumisen kokemuksesta jopa voimaantumisenä, mitä he pitävät eräänä vaikuttamisen muotona. (Raisio & Lindell 2013, 34) Mielestäni jos puhutaan kansalaisraatien vaikuttavuudesta suhteessa päätöksentekoon, ei relevanttina mittarina voida pitää osallistujien voimaantumiskokemuksia, sillä kokemus osallisuudesta ei vastaa kysymykseen vaikuttavuudesta päätöksentekoon. Tällöin tulisi puhua mieluummin vaikuttavuudesta osallistujien kokemusmaailmaan. Raisio ja Lindell (2013, 34–35) eivät näin ota kantaa konkreettisiin vaikutuksiin, mutta huomauttavat suhtautumisen julkilausumiin olleen positiivista. Kuitenkin heidän haastatteluaineistostaan nostamissa näkemyksissä nousee esiin huoli konkreettisten vaikutusten puuttumisesta.

Pirkko Vartiainen, Eija Mäkinen, Seija Ollila ja Harri Raisio (2012) tuovat artikkelissaan esille Suomen ensimmäisen ikääntyneille järjestetyn kansalaisraadit osallistujien näkemyksiä osallistumisesta raatitoimintaan haastatteluaineiston kautta. Tutkimuksen mukaan raatiin osallistuneilla oli erittäin positiivinen kokemus raatityöskentelystä. Haastateltavat kokivat raatityöskentelyn olevan potentiaalinen vaihtoehto moniin kuntien käsittelemien asiakysymysten ratkaisuun, joita voivat olla esimerkiksi lapsiperheisiin, ikäihmisiin ja syrjäytymiseen liittyvät asiat. Raatilaisten positiivinen kokemus toiminnasta juontuu

tutkijoiden mukaan osallistumisen tasa-arvoisuudesta, käytännön toteutuksesta ja mallin toimivuudesta. Raadin vaikuttavuutta päätöksentekoon tutkimuksessa ei arvioida. Tutkimuksessa on nähtävissä myös huoli asian etenemisestä: ”Jos ja kun se nyt ei jää vaan tähän, vaan että se leviää näille päättäjille ja se käy kunnallisella taholla sekä valtakunnallisella taholla”. (Vartiainen ym. 2012, 12)

Vartiainen (ym. 2012, 14) tutkimuksessa myönnetään, että kansalaisraadeissa on aina ”muodollisen kuulemisen vaara”. Deliberatiivisten mallien yksi tavoitteista on julkilausuman eteneminen asiaa hoitavien luottamus- ja toimielinten käsittelyyn. Jos toimenpide-ehdotukseen esitetään kielteistä päätöstä, tulisi se perustella kattavasti, ettei osallistujille jää kokemus merkityksettömästä osallistumisesta. Tutkimuksessa haastateltujen raatilaisten mukaan toimintatavan vahvuus on erilaisten osallistujien mukanaolo. Keskusteluissa erilaisista näkökulmista saadaan johdettua artikkelin mukaan lopulta yhteisymmärrys asiantuntijoilta saadun faktatiedon, osallistujien kokemusten ja mielipiteidenvaihdon myötä (Vartiainen ym. 2012, 13). Kirjoittajien väite asiantuntijoiden jakamasta faktatiedosta voidaan kuitenkin kiistää, sillä tiettyä organisaatiota edustavat asiantuntijat eivät edusta yhtä autenttista totuutta, vaan valitsevat itse omista arvolähtökohdistaan, mitä tietoa jakavat muille.

Tähän liittyen kriittisiä huomioita esittää Matti Wiberg (2013) väittäessään deliberaatioiden olevan manipuloitavissa ja todetessaan deliberaattoreille jaetun informaation olevan strateginen voimavara niin järjestäjätaholle kuin käytettäville asiantuntijoille. Artikkelissa korostetaan deliberatiivisten mallien haavoittuvuutta ja alttiutta osapuolien henkilökohtaisten preferenssien strategiselle hyödyntämiselle. Wibergin mukaan ei tulisi luottaa siihen, ettei osallistujille jaettu informaatio olisi tarkoituksellisesti tai tahattomasti vääristynyttä, eikä sitä missään tapauksessa tule käsitellä objektiivisena. Järjestäjätaholla sekä deliberaatiotilaisuudessa kuultavilla asiantuntijoilla on omat, mahdollisesti keskenään ristiriitaiset, intressit, mutta he voivat käyttää tilaisuutta hyödyksi omien pyrkimystensä edistämiseen. (Wiberg 2013, 102–103) Kansalaisraatitoimintamallia kuvaavissa teksteissä korostetaan asiantuntija- sekä virkamiestiedon läpinäkyvyyttä, mutta on tärkeää tiedostaa mahdolliset piilointressit puheiden taustalla. Piilossa olevaa tietoa voidaan hyödyntää vallankäytössä.

Wiberg kyseenalaistaa myös konsensushalukkuuden ja hyvien lopputulosten saavuttamisen deliberaattoreiden kesken perustuen ryhmän vertaispaineeseen (Wiberg 2013, 104). Vahvat tai

verbaalisesti lahjakkaat henkilöt voivat Wibergin mukaan ohjata yhteisen mielipiteen muodostusta voimakkaasti, eivätkä heikommat tai vähemmän asiasta tietävät paineen alla välttämättä osaa tai uskalla argumentoida omia näkökantojaan yhtä tehokkaasti. Näin ollen myös konsensus voi olla vääristynyt. Wiberg huomauttaa, ettei mikään osio deliberaatiotilaisuudessa synny itsestään, vaan kaikki on erinäisten valintojen tulosta. Jo se, mikä valitaan tilaisuudessa käsiteltäväksi aiheeksi tai ketä asiantuntijoita siellä kuullaan, on tarkkaan harkittua, ja se voi juontaa tiettyjen näkökantojen edistämisyrittämisestä. Keskeistä on, saavatko osallistuvat kansalaiset itse olla määrittämässä käsiteltävää aihetta, sillä Wibergin mukaan ei voida olettaa kansalaisten, järjestäjätahon ja asiantuntijoiden intressien olevan yhdenmukaisia. (Wiberg 2013, 100–102) Kenen etuja toiminnassa pohjimmiltaan pyritään edistämään, on hyvä pyrkiä tarkastelemaan avoimesti. Järjestäjätaho voi pyrkiä toiminnallaan ohjaamaan niin asiantuntijoiden kuin osallistuvien kansalaisten mielipiteenmuodostusta, asiantuntijat voivat käyttää hyväkseen osallistujien tietämättömyyttä ja jakaa vain haluamaansa informaatiota, ja osallistuvat kansalaiset voivat pyrkiä ajamaan henkilökohtaisia intressejään ”yhteisen hyvän” sijaan. (Wiberg 2013, 100)

Koska toimintamalli on tuore, on kuilu empiirisen ja teoreettisen analyysin välillä Vartiaisen (ym. 2012, 5) mukaan suuri. Näyttää siltä, ettei kansalaisraatien vaikuttavuutta konkreettisiin poliittisiin päätöksiin Suomessa ole varsinaisesti tutkittu. Tutkimukset ovat pitäytyneet raatilaisten kokemusten ja yleisten oletusten varassa. Maailmalla lähidemokratian eri muotoina toteutetut deliberatiiviset formaatit – kansalaisraadit mukaan lukien – ovat tunnetumpia ja saaneet enemmän tutkimusta osakseen. Konkreettisten vaikutusten tutkimus on silti maailmallakin suppeaa.

Henderson (ym. 2013) ovat arvioineet Australiassa järjestettyä kansalaisraatia, jossa raatilaisilta toivottiin näkemystä lasten urheilutapahtumissa tapahtuvan ruokamainonnan mahdollisesta kieltämisestä. Tutkijoiden mukaan pilottihankkeen ollessa kyseessä ei varsinaisia vaikutuksia poliittiseen päätöksentekoon pystytty varsinaisesti tuomaan esille. Raati on järjestetty yliopiston tuella eikä yhteyttä päätöksentekijöihin ole ollut. Sen vuoksi tutkijoiden mukaan myöskään varsinaisia vaikutuksia päätöksentekoon ei saatu aikaiseksi. Raatilaiset löytävät keskenään selkeän kannan mainonnan kieltämisehdotusta vastaan, mutta tutkimuksessa ei selviä, kuinka ehdotukselle lopulta kävi. Kansalaisraatiin osallistuneilta henkilöiltä saadun palautteen mukaan raatilaiset olivat kuitenkin tyytyväisiä osallistumiseensa

raatitoimintaan. (Henderson ym. 2013, 8) Tutkimukset toisensa jälkeen tuovat esille sen, kuinka osallistujat ovat tyytyväisiä ja kokevat tietoisuutensa käsiteltävästä aiheesta kasvaneen ja konsensushakuisuuden olleen vahvaa raadin aikana; joidenkin raatien yhteydessä puhutaan jopa osallistujien voimaantumisen. (esim. Henderson ym. 2013; Michels 2011; Raisio&Lindell 2011; Vartiainen, Mäkinen, Ollila & Raisio 2012)

Ank Michels (2011) on tutkinut neljän eri deliberatiivisen osallistamismuodon vaikutuksia demokratialle, näiden joukossa myös deliberatiiviset foorumit. Hänen tutkimukseensa sisältyi 41 eri maissa järjestettyä deliberatiivista kansalaisfoorumia. Valtaosa tutkimuksessa käsitellyistä osallistumisfoorumeista on järjestetty Australiassa, Hollannissa ja Yhdysvalloissa. (Michels 2011, 281) Deliberatiivisissa foorumeissa näyttää pääasiallisena tavoitteena poikkeuksetta olleen enemmän mielipiteiden vaihto ja konsensuksen haku pienen ryhmän keskuudessa kuin varsinaisten päätösten aikaansaaminen. Näyttöjä poliittisesta vaikuttavuudesta ei Michelsin tutkimuksen mukaan ole helposti löydettävissä. Vain 38 %:ssa niistä foorumeista, joista oli täysi informaatio saatavilla, pystyttiin toteamaan vaikutuksia poliittisiin päätöksiin. Verrokkina olkoot kansanäänestykset, joissa vastaava vaikutusprosentti oli 93. Hänen mukaansa vaikutuksia poliittisiin päätöksiin on saavutettu sellaisten deliberatiivisten foorumien kautta, joiden aihepiiri on ollut konkreettinen, kuten infrastruktuuri. Abstraktimmat ja monesti eettiset aiheet näyttävät Michelsin tutkimuksen valossa jäävän useammin vaille poliittisia vaikutuksia. Tulee kuitenkin huomata, että abstrakteja aiheita käsitelleiden foorumeiden vaikutusten arviointi on monesti vaikeasti havaittavissa. (Michels 2011, 283–284)

Tutkimuksesta käy ilmi ongelmana deliberatiivisten foorumeiden käytöstä niiden heikko edustavuus osallistujajoukon ollessa hyvin suppea. Vain enimmilläänkin muutamien kymmenien henkilöiden voimin järjestettävä foorumi on altis monenlaisille vinoumille. Joissakin Michelsin tutkimuksen foorumeissa ongelmaksi kehkeytyi vähän koulutettujen osallistujien mukaan saaminen, minkä katsottiin juontuvan foorumin asettamista paineista: osallistujilta odotetaan verbaalista ja älyllistä kyvykkyyttä sekä argumentointitaitoa mielipiteiden vaihtoon (Michels 2011, 286). Verrattain suppean osallistujajoukon kesken järjestettävät deliberatiiviset foorumit saavat Michelsin mukaan vain vähäistä tukea osallistujajoukon ulkopuolelta, ja siksi niiden uskottavuus voidaan helposti kyseenalaistaa. Kansalaisten osallistaminen tuo Michelsin tutkimuksen valossa kuitenkin monia hyviä

vaikutuksia nimenomaan osallistuville kansalaisille, keskeisimpinä aspekteina tietoisuuden ja kansalaistaitojen lisääntyminen, päätösten legitimaation vahvistuminen ja deliberaation lisääntyminen. Joissakin tapauksissa on nähtävillä myös kansalaisten vaikuttaminen päätöksiin. Mielipiteiden vaihto ja preferenssien muuttaminen prosessin aikana on deliberatiivisten foorumeiden ehdottomia vahvuuksia, kun verrataan kansanäänestyksiin ja tavanomaiseen politiikantekoon. Michelsin mukaan monista hyvistä puolista huolimatta, osallistujajoukon kapeuden vuoksi, voidaan osallistumisen hyödyt demokratialle kuitenkin kyseenalaistaa jopa kokonaisuudessaan. (Michels 2011, 288–291)

### **2.3 Katsaus muihin osallistumista käsitteleviin tutkimuksiin**

Kansalaisen oikeudesta osallistumiseen on säädetty perustuslaissa. Toisaalta kansalaisten osallistumista on pyritty aktivoimaan, toisaalta toimet ovat usein jääneet vaille toteutusta. Osallisuuden problematiikkaan liittyy keskeisesti kysymys, onko osallisuudessa ja osallistumisessa kyse todellisesta vaikuttamisesta vai lähinnä oikeudesta sanoa oma mielipide. Osallistuminen kytkeytyy tiiviisti vallankäyttöön, sillä osallistumisessa on aina kyse erilaisten intressien ja niitä puoltavien argumenttien välisestä kilpailusta. (Bäcklund, Häkli ja Schulman 2002, 9) Intressiristiriidat aiheuttavat toisaalta kamppailua vallasta. *”Voivatko maallikot osallistua kaupunkisuunnitteluun edes likimain tasaveroisina suunnittelijoita poliitikkojen, virkamiesten ja konsulttien – tai jopa asiantuntijoiksi oppineiden kansalaisaktiivien kanssa? Onko osallisuudessa tarjolla valtaa, oikea mahdollisuus vaikuttaa päätöksiin vai vain mahdollisuus oikeuttaa asiantuntijuus ja siihen liittyvä vallan käyttö?”* (Bäcklund ym. 2002, 10) Näen edellä esitetyn kysymyksen keskeisenä tarkastelun kohteena myös tutkielmassani: miten valtapositiot raatitoiminnassa muovautuvat toimijoiden kesken?

Vuokko Niiranen (1999) on tutkinut kuntalaisten näkemyksiä osallistumismahdollisuuksistaan kunnalliseen päätöksentekoon. Hänen mukaansa uusi julkisjohtaminen (New Public Management) on johtanut kansalaisten hallintaan, joka tukee poliittista rationaalisuutta. Kuntaelämää on uuden julkisjohtamisen tulon myötä ohjannut kiinnostus kunnan hallinnon tehostamiseen pikemmin kuin demokratian edistämiseen. Niiranen esittää huolenaan, että kuntalaisten kiinnostuksen puute kunnallista



päätöksentekoa ja politiikkaa kohtaan voi helposti johtaa päätöksenteon karkaamiseen pienen ryhmän hallittavaksi sekä julkisen hallinnon arvovallan heikentymiseen. Niiranen puolustaa tarvetta uusille osallistumisen muodoille edustuksellisen demokratian riittämättömyyden vuoksi. Oikeutus uusille osallistuvan demokratian muodoille tulee kolmesta syystä: kansalaiset eivät ole kiinnostuneita poliittisesta osallistumisesta tällä hetkellä, toiseksi kunnalliset poliitikot ovat etäännyneet kansalaisista ja kolmanneksi edustuksellisen järjestelmän luotettavuus on heikkenemässä. (Niiranen 1999, 55)

Kansalaisten relevanttiin tietoon pääsyn vaikeus on eräs keskeinen ongelma osallistumisen lisäämisessä. Niirasan tutkimuksessa havaittiin selkeitä eroavuuksia vaaleilla valittujen edustajien ja kansalaisten kokemuksissa tietoon pääsyssä. Poliitikkojen arvioiden mukaan kansalaiset saavat erittäin hyvin tietoa esimerkiksi sosiaali- ja terveystalouksista kun taas kansalaiset kokevat saavansa informaatiota riittämättömästi. Tulosten mukaan kansalaisten mahdollisuudet saada tietoa, osallistua ja vaikuttaa, ovat puutteelliset. (Niiranen 1999, 61) Tutkimuksessa ilmeni, että kansalaiset halusivat osallistua ja vaikuttaa paikallisasioihin, mutta heille tarjotut osallistumiskanavat eivät ole uskottavia. Kansalaiset haluavat osallistua tärkeinä pitamiensä asioiden käsittelyyn, mutta osallistumisen vaikuttavuuteen tulisi voida luottaa. Vuorovaikutus poliitikkojen ja kansalaisten välillä oli erittäin vähäistä. Vaalein valittujen edustajien rooli tulisikin Niirasan mukaan määritellä uudelleen suoran osallistumisen ja edustuksellisen päätöksenteon suhteen. (Niiranen 1999, 62, 64)

Riittävä informaatio on edellytys vaikuttavalle osallistumiselle. Tieto merkitsee valtaa (Foucault 1980, 35). Kunnallisessa päätöksenteossa ne, joilla on valtaa voivat määrittää, millainen ja kenen antama tieto on merkityksellistä. Kansalaisille tieto merkitsee valtaa vain silloin, kun he tietävät voivansa vaikuttaa sen avulla. Kansalaisten täytyy luottaa luottamushenkilöiden ja virkamiesten tekemien päätösten oikeudenmukaisuuteen. Tärkeää Niirasan (1999, 60, 66) mukaan on, etteivät osallistumiseen liittyvät uudistukset saisi olla kosmeettisia vaan uskottavia ja todellisia. Poliittinen päätöksenteko on perinteisesti nojannut elitistiseen demokratiateoriaan, jossa harva joukko päättää asioista ja kansalaiset ovat vain äänestäjiä. Uudet päätöksentekomallit voivat tuoda pluralistista demokratiateoriaa näkyville, jonka mukaan demokratia koostuu sekä elitistisistä että

osallistuvista verkostoista. Siinä suora ja edustuksellinen demokratia toimivat rinnakkain. (Niiranen 1999, 60, 66)

Yleisesti ottaen kansalaisten tietämys yhteiskunnallisista asioista on heikkoa, kuten myös halu osallistua. Jos halutaan lisätä kansalaisten osallistumista, tulee se tehdä niin, ettei politiikka katoa siitä. Korkeasti spesifioituneilla aloilla, kuten sairaanhoidossa, asymmetrinen tieto johtaa vahvan asiantuntijabyrokratian vuoksi depolitisaatioon. (Sjöblom 1999, 23–24) Haasteena osallistumisessa ja vaikuttamisessa onkin Bäcklundin (ym. 2002, 10–11) mukaan ymmärtää toisilleen vieraita kulttuureja; toisen asiantuntemuksen ymmärtäminen on kuin vieraan kielen opettelu. Kun viestintä jo asiantuntijajärjestelmien kesken on vaikeaa, ei ole helppoa ottaa maallikoita mukaan kunnallispolitiikkaan. Kuitenkin esimerkiksi osallisuusmenettelyn avulla voidaan turvata asukkaiden kuuleminen vain järjestelmän tarpeiden toteuttamisen sijaan. (Bäcklund ym. 2002, 10–11)

Toisaalta asiantuntijavirkamiehillä on tunnetusti vahva auktoriteetti kansalaisiin nähden. Kimmo Lapintie huomauttaa asiantuntijan ja maallikon sosiaalisen rakentumisen vaikuttavan auktoriteettiasemaan kanssaihminen keskuudessa. Esiintyessään viran puolesta asiantuntijalla on vahva auktoriteetti, eikä mahdollisesti vähäinen todellinen tietämys asioista saata häntä kyseenalaistetuksi. Maallikosta asiantuntijaksi ei kuitenkaan nousta millään tiedon määrällä, vaan arkkitehti omalla asuinalueellaan kansalaisen roolissa toimiessaan kyseenalaistetaan samoin kuin muut maallikot. (Lapintie 2002, 172) Stefan Sjöblomin (1999, 22, 24) mukaan uusi julkisjohtaminen on tehnyt kansalaisista yhä vahvemmin vain palvelujen käyttäjiä, joille pyritään antamaan mahdollisuus valita, mitä palveluja ja kenen tarjoamina käyttää. Tämä voi lisätä asiakkaiden valintaa ja tehokkuutta, mutta samalla se voi myös rajoittaa demokratian laajuutta tai sitä tilaa, jossa kansalaisilla on mahdollisuus toimia poliittisesti. Sjöblom näkee kehityksen johtavan siihen riskiin, että meillä on lopulta demokratia ilman politiikkaa. (Sjöblom 1999, 22, 24)

Toisaalta osallistumiskanavien kehittämisessä voidaan joutua sen haasteen eteen, miten saada jokainen ryhmä edustetuksi päätöksenteossa. Sosiaalinen tausta määrittelee kansalaisen osallistumista: Niirasen (1999, 66) tutkimuksessa tuli esille vähän

koulutettujen sekä työttömien muita heikommat vaikutuskanavat ja osallistumismahdollisuudet. Juuri nämä ryhmät, joissa on runsaasti nuoria, ovat myös vähiten kiinnostuneita osallistumisesta. Usein haluttomuus osallistua johtuu aiemmista negatiivisista kokemuksista osallistumisen saralta, jolloin tuloksena osallistumisesta ei ole saatu mitään, mikä innoittaisi osallistumaan uudestaan. Niirasen (1999, 64–65) mukaan kansalaisten osallistuminen voidaankin estää sillä, että osallistuminen on vain kunnallishallinnon näytöstä; ilman todellista mahdollisuutta hyödyntää omaa osaamistaan, ei osallistuminen ole kannustavaa.

Pia Bäcklund (2002) esittää varteenotettavan huolen siitä, saavatko suunnitteluprosessiin mukaan otetut kansalaiset puhua niistä asioista, joista haluavat vai onko keskustelun teemat ja sanasto päätettävä etukäteen. Suunnittelukeskustelujen sisältö ylipäänsä vaikuttaa osallistumiskokemukseen keskeisesti. Jos osalliset eivät ole mukana päättämässä, mistä näkökulmasta suunnittelun kohdetta tulisi lähestyä, he ovat sidottuja käyttämään jo etukäteen valittuun näkökulmaan kytkeytyviä argumentteja. Bäcklundin mukaan osallistuminen voi aiheuttaa turhautumista järjestäjiä kohtaan, jos argumenttien arvioimisen reunaehdot eivät ole osallistujille selkeitä. (Bäcklund 2002, 151–152) Tämä tulisi erityisesti huomioida kansalaisraatitoimintaa kehitettäessä: jotta saadaan sitoutuneita ja motivoituneita kansalaissuunnittelijoita, ei kaiken tule olla valmiiksi annettua järjestäjien taholta. Tämä vaatii myös aidon vaikuttamismahdollisuuden.

Uuden hallintatavan mukaisesti virkamiesvalta on kasvanut huomattavasti suhteessa kunnanvaltuustoon. Laajoissa, erityistä asiantuntemusta vaativissa asioissa päätökset tehdään käytännössä virkamiestyönä jo ennen valtuustoa, jolloin valtuuston rooliksi jää kumileimasimena toimiminen ja valmiiden virkamiesesityksien hyväksyminen. (Haveri & Anttiroiko 2009, 197) Tämä auttamatta vähentää demokratiaa, sillä virkamiehet eivät ole demokraattisesti valittuja, toisin kuin valtuutetut, joiden nimissä päätökset nimellisesti tehdään. Vuoden 1995 kuntalain mukaan ”valtuuston on pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan.” (KuntaL 365/95) Kunnanvaltuustolla on kuitenkin valta pitkälti määritellä, miten demokratiaa toteutetaan. Suomessa on ollut pyrkimys demokratian vahvistamiseen ja uusien osallistumis- ja vaikuttamiskanavien kehittämiseen, mutta kehitys on ollut

hidasta. (Haveri & Anttiroiko 2009, 207) Mielenkiintoista tässä on huomioida se, että uudet osallistamiskokeilut – jollainen kansalaisraatikin on – toimivat pääasiassa virkamiesvetoisesti eikä luottamushenkilöillä välttämättä ole toiminnassa minkäänlaista roolia (ks. Luku 6 tässä tutkimuksessa). Lain mukaan kuitenkin nimenomaan valtuuston tehtävänä on huolehtia kansalaisten osallistumismahdollisuuksista.

### **3. TUTKIMUSAINEISTO JA METODOLOGISET VALINNAT**

Seuraavaksi esitän tutkimukseni metodologiset valinnat sekä asetan tutkimukseni kvalitatiivisen tutkimusperinteen alle. Esittelen tutkimusaineiston ja perustelen, miksi lähdän analysoimaan sitä sisällönanalyysin antamien tienviittojen opastamana.

#### **3.1 Tutkimusaineisto**

Tutkimuskohteena on Jyväskylän kaupungissa järjestetyt kolme kansalaisraatia. Näihin on osallistujan, virkamiehen tai luottamushenkilön roolissa osallistunut yhteensä useita kymmeniä henkilöitä. Tutkimusongelman ratkaisemiseksi aineistoa on pyritty keräämään mahdollisimman monipuolisesti, kaikki kohderyhmät huomioiden. Empiirinen tutkimusaineisto koostuu dokumenteista sekä kysely- ja haastatteluaineistoista.

Tutkittavia kirjallisia aineistoja ovat jokaisen kansalaisraadın julkilausuma sekä niille kohdistetut vastineet. Jokaisen kansalaisraadın lopuksi raatilaiset ovat koonneet julkilausuman esiteltäväksi kaupungin viranhaltijoille sekä luottamushenkilöille, jotka puolestaan ovat vastanneet julkilausumaan omalla vastineellaan. Julkilausumia on analysoitavana kolme, vastineita taas on analysoitavana yksi enemmän, sillä yhden raadın julkilausumaan on annettu kaksi vastinetta. Analysoimalla julkilausumien ja vastineiden välistä vuoropuhelua tutkitaan keskeisiä tutkimusongelmia: julkilausuman vaikutusta päätöksentekoon sekä osaltaan myös valtasuhteita raadissa.

Kaupunginvaltuuston pöytäkirjoja lukemalla on pyritty löytämään konkreettisia julkilausuman vaikutuksia kaupungin päätöksenteosta. Tutkimusta varten on käyty läpi kaikki valtuuston pöytäkirjat vuoden 2012 alusta kesään 2014 saakka. Näistä läheisempään tarkasteluun on otettu sellaiset pöytäkirjat, joista löytyy maininta johonkin raatiin liittyen. Kaupungin hankelistauksista on pyritty niin ikään tutkimaan vaikutuskysymystä. Tutkimusta varten saatiin kaupungilta kaksi hankelistausta, jotka käsittävät vain hankkeita, jotka olivat listauksessa vuonna 2012. Uudempia hankelistauksia ei ollut tutkimusta tehtäessä saatavilla, mutta näitä listauksia käsitellään kahden ensimmäisen raadın – alkuvuodesta 2012 järjestettyjä – osalta. Kaupungilta saatiin tutkimusta varten käyttöön

kaupungin omia kansalaisraateja koskevia kirjallisia materiaaleja. Näistä tiedostoista on lähinnä hyödynnetty kansalaisraatien järjestämisprosessia koskevia osia.

Ensisijaisena tutkimusaineistona käsitellään kansalaisraateja koskevat verkkokyselyt. Kyselyitä<sup>1</sup> laadittiin kolme erilaista, kullekin vastaajajoukolle – raatilaiset, virkamiehet ja luottamushenkilöt – omansa. Kutsu kyselyyn lähetettiin sähköpostin välityksellä jokaiselle kansalaisraateihin osallistuneelle asukkaalle sekä järjestely- tai vastinetyöhön osallistuneelle virkamiehelle tai luottamushenkilölle. Sähköpostissa oli linkki, josta pääsi vastaamaan MrInterview -ohjelmalla laadittuun kyselyyn täysin anonymisti. Vastaukset tallentuvat automaattisesti palvelimelle, eikä tutkija voi tietää, ketkä ovat kyselyyn käyneet vastaamassa. Kolmelle henkilölle kutsu lähetettiin kirjeitse, sillä heillä ei ollut sähköpostia käytettävissään. Kyselykirjeen mukana oli valmiiksi maksettu palautuskuori osoitteineen. Yhteensä kyselykutsuja lähetettiin 56 raatilaiselle, 57 virkamiehelle sekä 32 luottamushenkilölle. Kukin lomakekysely sisälsi noin 20 strukturoitua monivalintakysymystä, sekä lisäksi muutaman selventävän avoimen kysymyksen.

Kyselyaineisto kerättiin loppuvuodesta 2013, ja kyselyyn annettiin vastausaikaa kaksi viikkoa. Kyselykutsu toistettiin alkuvuodesta 2014. Vastauksia analysoidessa luottamushenkilöiltä saatujen vastausten määrän niukkuus kiinnitti huomiota, jonka vuoksi heille lähetettiin maaliskuussa 2014 pyyntö kertoa, miksi eivät osallistuneet edelliseen kyselyyn. Kyselyvastauksia saatiin yhteensä 23 raatilaiselta, 12 virkamieheltä sekä 3 luottamushenkilöltä. Luottamushenkilöille lähetettyyn lisäkysymykseen vastasi kolme henkilöä, joiden lisäksi kolme muuta henkilöä ilmoitti sähköpostilla, ettei ole ollut osallisena raatitoiminnassa. Raatilaisten osalta vastausprosentti 41 on hyvä. Virkamiehistä kyselyyn vastasi 21 % kutsutuista, luottamushenkilöistä vain reilu 9 % kutsutuista. Vastausprosentteja alentavat myös muutamat henkilöt, joille oli väärä sähköpostiosoite, jolloin kysely ei ole tavoittanut heitä. Lisäksi virkamiesten ja luottamushenkilöiden osalta ei voi sanoa, ketkä kaikki ovat raatitoimintaa aktiivisesti olleet seuraamassa.

---

<sup>1</sup> ks. Kyselypohjat Liitteissä

Lyhyt sähköpostihaastattelu<sup>2</sup> tehtiin neljälle henkilölle, jotka toimivat joko raadin projektipäälliköinä tai vastaavassa asemassa. Kaksi haastateltavaa edusti Huhtasuon kansalaisraatia, asiakaspalvelua sekä kaavoitusta käsitelleitä raateja edusti molempia yksi henkilö. Haastateltavat olivat joko raatien projektipäälliköitä tai vastineen antaneen elimen puheenjohtajia. Sähköpostihaastattelut toteutettiin syyskuussa 2014, ja kolme neljästä vastasi haastatteluun; jokaista raatia kohden yksi henkilö. Vastausprosentti oli tällöin 75. Sähköpostihaastatteluissa kysyttiin kahdella tai kolmella avoimella kysymyksellä raatien vaikutuksista päätöksentekoon ja siitä, minkälainen tilanne raadin suhteen tällä hetkellä on.

### 3.2 Kvalitatiivinen tapaustutkimus

Kvalitatiivista eli laadullista lähestymistapaa tutkimukselle ei voida pitää tiettyinä, yksiselitteisesti kuvattavana tutkimusorientaationa, sillä ei voida sanoa olevan olemassa vain yhtä kvalitatiivisen tutkimuksen lähestymistapaa. Laadullisten tutkimusorientaatioiden välillä on kuitenkin vahva yhteys siinä, että *ne korostavat sosiaalisten ilmiöiden merkityksellistä luonnetta ja tarvetta ottaa tämä huomioon kuvatessa, tulkittaessa tai selitettäessä kommunikaatiota, kulttuuria tai sosiaalista toimintaa.* (Tesch, Hirsjärven ym. mukaan 2004, 154) Kvalitatiivinen tutkimus pyrkii tarkastelemaan tutkimuskohdetta mahdollisimman kokonaisvaltaisesti, erilaisia näkökulmia hyödyntäen. Tutkimusaineisto kerätään hyödyntäen ihmistä tiedonantajana luonnollisissa tilanteissa. Laadullisessa tutkimuksessa ensisijaisena tarkoituksena ei ole asetettujen hypoteesien testaaminen, vaan aineiston tarkastelu yksityiskohtaisesti ja moniulotteisesti. Tutkimuksessa pyritään kuvaamaan jotakin todellista ilmiötä tai tapahtumaa, ymmärtämään kyseistä toimintaa sekä antamaan teoreettisesti mielekäs tulkinta jollekin ilmiölle.

Laadullisessa tutkimuksessa ei pyritä tilastollisiin yleistyksiin, vaan aineistoa tarkastellaan ainutlaatuisina tapauksina. Tutkittava kohdejoukko valitaan perustellusti eikä satunnaisotannalla. Mieluiten tiedonantajat ovat kokeneet tutkittavan asian itse tai tietävät

---

<sup>2</sup> ks. Haastattelukysymykset Liitteissä

muutoin asiasta paljon. Laadullisessa tutkimuksessa aineiston koko ei ole merkitsevin, vaan nimenomaan merkittävää on aineiston sisältö sekä siitä tehtävä analyysi. Laadullinen tutkimus on tyypiltään empiiristä, ja siinä on kyse empiirisen analyysin tavasta tarkastella havaintoaineistoa, jolloin lähtökohtana on todellisen elämän kuvaaminen. (Hirsjärvi ym. 2004, 152, 155–156; Tuomi & Sarajärvi 2009, 22, 85)

Käsillä oleva tutkimus on tutkimusstrategialtaan tapaustutkimus (case study research). Tapaustutkimus pyrkii löytämään yksityiskohtaista, intensiivistä tietoa yksittäisestä tapauksesta tai pienestä joukosta toisiinsa suhteessa olevia tapauksia (Hirsjärvi ym. 2004, 125). Tämän tutkimuksen tapauksellisuus juontuu tutkimuskohteesta: tutkittavana on kolme Jyväskylässä järjestettyä kansalaisraatia.

Kaikessa tutkimuksessa keskeistä on pyrkiä totuuteen. Objektiivisuutta ei kuitenkaan ole laadullisessa tutkimuksessa mahdollista saavuttaa perinteisessä mielessä, sillä kaikki tieto on siinä mielessä subjektiivista, että tutkija päättää omista arvolähtökohdistaan käsin ja oman ymmärryksensä varassa tutkimusasetelmasta sekä käyttämästään havaintomenetelmästä. (Hirsjärvi ym. 2004, 152; Tuomi & Sarajärvi 2009, 20).

### **3.3 Aineistonkeruumenetelmät**

Tutkimusongelmaa hahmotellessa tutkijan tulee päättää tavasta kerätä tutkimusaineisto sekä tavasta analysoida sitä. Tutkija saa olla valinnoissaan joustava ja hyödyntää triangulaatiota, jolloin menetelmien monipuolisella hyödyntämisellä voidaan nostaa esiin laajempia näkökulmia sekä lisäksi vahvistaa tutkimuksen luotettavuutta. (Hirsjärvi & Hurme 2001, 38–39) Tätä tutkimusta varten keräsin empiiristä aineistoa kyselyin sekä sähköpostihaastatteluin. Lisäksi aineisto koostuu virallisista eri osapuolien dokumenteista. Näin aineistonkeruumenetelmien triangulaatio avaa mahdollisuuden tutkimuskohteen laajalaisempaan ymmärtämiseen ja tulkitsemiseen.

Kysely on tehokas tutkimusmenetelmä, jonka etuina tutkimusaineisto saa olla laaja, kyselyyn vastaajia useita ja lisäksi kyselyillä voidaan kysyä monia asioita. Kyselyn merkittävänä heikkoutena pidetään sitä, ettei voida tietää, kuinka vakavasti vastaanottajat kyselyyn suhtautuvat ja millä intensiteetillä vastauksiaan laativat. Kyselyn osalta



huomautetaan myös siitä, ettei tutkija aina tiedä, millainen perehtyneisyys vastaajalla on käsiteltävään aiheeseen. Toisaalta ei voida tietää, vastaavatko osallistujat huolellisesti, eikä väärinymmärryksiä usein voida kontrolloida. Lisäksi vastaajakato on joissakin kyselytutkimuksissa suurta. (Hirsjärvi ym. 2004, 184) Tässä tutkimuksessa vastaajakatota pyrittiin minimoimaan toistamalla kyselykutsu. Joltakin osin vastausprosentti jäi hyvin matalaksi, mutta toisaalta tulkitseen sitä jo tuloksena sinänsä; jos valtaosa vastaajista jättää vastaamatta, ei sitä voi olla noteeraamatta. Vastaajajoukoiksi valittiin vain henkilöitä, joiden kaikkien oli virkansa, luottamustoimensa tai raatilaisen näkökulmasta asiaa vähintäänkin jossain määrin tunnettava. Näin voitiin olettaa kyselyiden vastaajajoukkojen olevan relevantit ja vastaajilla tarpeellinen tietotaso raateja koskien. Se, vastasivatko kyselyyn osallistujat siihen vakavissaan, on kysymys, johon ei voida vastata, mutta tässä tutkimuksessa oletetaan sellaisten henkilöiden vastanneen vakavissaan, jotka ylipäänsä kyselyyn lähtivät osallistumaan.

Tässä tutkimuksessa kyseessä on juuri posti- ja verkkokysely. Pääasiassa kyselyyn oli tarkoitus vastata MrInterview -ohjelman kautta, mutta kolmelle henkilölle (joilla ei sähköpostia ollut käytettävissä) lähetettiin sama kyselylomake postin kautta paperiversiona. Kyselyn mukana postitettiin kutsu kyselyyn sekä palautuskuori maksettuna, jolloin osallistuminen tehtiin mahdollisimman helpoksi. Postin kautta lähetettyihin kyselyihin vastasi kaksi kolmesta kutsutusta. Kyselyt sisälsivät pääasiassa strukturoituja, likert-asteikollisia monivalintakysymyksiä, mutta myös avoimia kysymyksiä sekä puoliavoimia kysymyksiä (monivalinta mutta vaihtoehtona lisäksi ”jokin muu/mikä”). Kyselyihin valittiin sekä strukturoituja että avoimia kysymyksiä siksi, että strukturoidut kysymykset antavat selkeästi kuvan mihin suuntaan vastaajat painottuvat, mutta avoimilla kysymyksillä saadaan analyysia syvennettyä. Molemmissa kysymysmalleissa on omat etunsa ja haittansa: monivalintakysymykset antavat mahdollisuuden tehdä yksinkertaista vertailua ja analyysia vastauksista, sekä lisäksi auttaa vastaajaa tunnistamaan tietyn asian sen sijaan, että joutuisi muistamaan sen itse. Toisaalta taas avointen kysymysten etuna on muun muassa se, että vastaajat saavat ilmaista itseään omin sanoin ja näin osoittaa tietämyksensä asiasta. Lisäksi avointen kysymysten analyysi auttaa monivalintatehtäviin annettujen poikkeavien vastausten tulkinnessa. (Hirsjärvi ym. 2001, 190)

Haastattelua voidaan hyödyntää täydentävänä metodina, jolloin tavoitteena on haastattelun keinoin syventää jo muulla tavoin kerätyn aineiston näkökulmaa. Kyselyn ja haastattelun avulla pyritään selvittämään henkilöiden ajatuksia, tunteita ja uskoa. (Hirsjärvi ym. 2004, 194, 201) Käsillä olevassa tutkimuksessa haastattelua hyödynnettiin juuri analysoitavien tietojen syventämiseen sähköpostihaastattelun avulla. Kasvokkain tapahtuvaa syvähaastattelua ei tähän tutkimukseen ollut mielekästä ottaa, mutta järjestettyjen kyselyjen lisäksi tarvittiin hieman syvällisempää tietoa tutkimusongelmaa kohtaan, jota lähdettiin hakemaan kansalaisraatien järjestäjiltä sähköpostihaastattelulla. Lisäksi luottamushenkilöille järjestetyn kyselyn vastausprosentin huomattava mataluus johti esittämään heille sähköpostitse yhden avoimen lisäkysymyksen vastaamattomuuden syistä.

Eräänä kvalitatiivisen tutkimuksen aineistonkeruumetodina voidaan käyttää dokumenttien tarkastelua. Dokumenttien avulla pyritään ymmärtämään toimijoita heidän itsensä tuottamien tekstien avulla. (Hirsjärvi ym. 2004, 206) Tutkimukseen valittiin analysoitavaksi kaikki kansalaisraateja koskevat, virallisesti julkaistut dokumentit eli julkilausumat ja niille osoitetut vastineet, raateja koskevat suunnitelmaluonnokset sekä aihetta käsittelevät kaupunginvaltuuston sekä toimi- ja lautakuntien pöytäkirjat. Raatijärjestelyjen materiaali on kaupungin sisäistä materiaalia, jonka sain tutkimustani varten käyttöön, mutta sitä ei ole julkisesti saatavilla.

### **3.4 Analyysitavat**

Tutkimusaineistoa analysoidaan sisällönanalyysillä, jonka tarkoituksena on järjestää aineisto tiiviiseen ja selkeään muotoon kadottamatta informaation sisältöjä. Sisällönanalyysi voidaan nähdä väljänä teoreettisena kehyksenä analyysin taustalla, joka voidaan liittää monenlaisiin analyysitilanteisiin. Useita erilaisia laadullisen tutkimuksen metodeja voidaankin nimittää sisällönanalyysiksi, kun sillä tarkoitetaan kirjoitettujen, kuultujen tai nähtyjen sisältöjen analyysia väljänä teoreettisena kehyksenä. Analysoinnin tarkoituksena tulisi olla informaatioarvon lisääminen luomalla hajanaisesta aineistosta mielekäs tulkinta. (Tuomi & Sarajarvi 2009, 91, 108) Sisällönanalyysi nimenomaan ohjaa luokittelujen ja kategoriointien avulla järjestelemään aineiston johtopäätösten tekoa varten. Näin ollen sisällönanalyysi itsessään ei anna tutkimusongelmaan vastausta vaan sen avulla

johtopäätökset on mahdollista itsenäisesti tuottaa. Aineistosta saadaan olennainen nostettua esiin kysymällä tutkimuskysymyksiä, pelkistämällä kuvauksia ja luokittelemalla niitä, jonka jälkeen tekstistä voidaan löytää merkityksiä. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 101–104)

Sisällönanalyysi voidaan luokitella aineistolähtöiseen, teorialähtöiseen ja teoriaohjaavaan analyysitapaan. Tähän tutkimukseen valitsin teorialähtöisen analyysitavan, joka tässä kytkeytyy vahvasti deliberatiivisen demokratiateorian sekä valtateorioiden pohjalle niiden toimiessa runkona tuottaessa sisällönanalyysia. Teorialähtöisessä sisällönanalyysissa luokittelua ohjaa aiempi teoreettinen viitekehys, jona toimii tietty teoria tai käsitejärjestelmä. Analyysirungon avulla lähdetään teorialähtöisesti tuottamaan analyysia. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 112–113) Tutkimusongelmaa ratkaistaessa sisällönanalyysia hyödyntäen aineistoteksteistä pyritään tutkimuksen teoriapohjaa ohjaavana tienviitoittajana pitäen nostamaan keskeisiä merkityksiä esiin.

Tässä tutkimuksessa on hyödynnetty metodologista triangulaatiota aineiston keruussa. Keskeisenä aineistona käytettävää kyselyä analysoidaan sekä laadullisin kriteerein että kvantifioimalla vastauksia. Tuomen ja Sarajärven (2009, 121) mukaan useat tutkijat pitävät luontevana laadullisin menetelmin kerätyn ja laadullisin menetelmin analysoidun aineiston käsittelyä myös kvantifioimalla sitä. Kvantifiointi ei aiheuta metodologista ristiriitaa vaan nimenomaan sen avulla aineistosta voidaan avata erilaista näkökulmaa. Kyselyiden monivalintavastauksia on luontevaa analysoida sekä sanallisesti että numeerisesti luokittelemalla, jolloin analyysista saadaan mielestäni syvempää.

## **4. TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN TAUSTA**

Tässä luvussa esittelen tutkimusnäkökulmien kannalta oleelliset teoriapohjat, joiden suhteen tutkimusaineistoa on relevanttia myöhemmin lähteä analysoimaan. Deliberatiivisen demokratian ihanteiden näkökulmasta analysoidaan tutkimuskohdetta kahden merkittävän – Jürgen Habermas ja John Rawls – deliberatiivisen demokratiateoreetikon ajatusten valossa. Vaikutusten analyysiin sekä vallankäytön tarkasteluun sovelletaan Michel Foucault'n valtakäsitteitä sekä Peter Bachrachin ja Morton S. Baratzin ajatuksia vallan toisista kasvoista.

### **4.1 Deliberatiivinen demokratiateoria**

Deliberatiivinen eli yhteistä harkintaa ja keskustelua painottava demokratiateorian suuntaus on viime vuosikymmenten aikana saanut paljon huomiota uusien ajattelijoiden myötä. Deliberatiivisen demokratian johtavia teoreetikoita ovat Jürgen Habermas ja John Rawls, joiden näkemyksiä deliberatiivisesta demokratiasta käsittelem rinnakkain. Paikoin hyödynnän vähäisessä määrin myös muutamaa muuta teoreetikkoa. Habermasilta saa tutkimusanalyysia varten konkreettisia kriteerejä deliberatiivisten käytäntöjen toteuttamiseen. Rawlsin väestön käyttäytymisen ideaalit antavat puolestaan analyysin taustalle laajempia moraalifilosofisia lähtökohtia.

#### **4.1.1 Jürgen Habermas ja John Rawls deliberatiivisen demokratiateorian puolestapuhujina**

Rawls ja Habermas eroavat toisistaan demokratiakäsitystensä keskeisimpien kysymysten osalta: angloamerikkalaisen liberaalin demokratian edustajana Rawls painottaa deliberatiivisen harkinnan mahdollisuuksia yksilöiden oikeuksien oikeuttamiseen, kun taas Frankfurtin koulukuntaa edustava Habermas näkee suurimpana ongelmana nykymuotoisen moniarvoisen yhteiskunnan, joka estää kansalaisten rationaalisen harkinnan, mitä demokratia toimiakseen vaatii. (Setälä 2003, 136–137) Rawlsin mukaan kuitenkin poliittinen liberalismi sopii yhteen esimerkiksi Habermasin rationaaliseen diskurssiin

perustuvan legitimitietin kanssa (Rawls 2007, 178). Näin ollen heidän teorioitaan ei tule katsoa toisiaan ulossulkevinä tai rajoittavina.

Rawlsin (2007, 175) mukaan deliberatiivisessa demokratiassa esiintyy kolme keskeistä piirrettä: ensimmäinen on ajatus julkisesta järjestä, toinen on perustuslaillisdemokraattisten instituutioiden viitekehys, jossa toimitaan, ja kolmas piirre on kansalaisten tietämys julkisen järjen periaatteista sekä yleinen halu toimia näiden periaatteiden mukaan ja toteuttaa julkisen järjen ideaalia poliittisessa toiminnassaan. Rawls kokee julkisen harkinnan yhtenä poliittisen oikeudenmukaisuuden välineenä kun taas Habermasilla julkisen harkinnan peräänkuuluttaminen juontuu kommunikatiivisesta rationaalisuudesta (Setälä 2003, 14–15). Habermasin mukaan keskustelijat ovat kommunikatiivisesti rationaalisia ja he kykenevät arvioimaan argumenttien validiutta niiden ansioiden perusteella esittäjän sijaan (Setälä 2003, 138). Tämä tarkoittaa, että saadessaan perusteltuja näkemyksiä rationaalinen ihminen voi niiden sisältämän informaation pohjalta arvioida niiden järkevyyttä. Keskeistä on argumentoinnin laatu, ei se, kuka argumentit esittää. Habermasin (1997, 305) mukaan Joshua Cohen peräänkuuluttaa yhteiskuntaa, joka olisi kokonaisuudessaan deliberatiivisesti ohjattu mutta poliittisesti muodostettu:

”The notion of a deliberative democracy is rooted in the intuitive ideal of a democratic association in which the justification of the terms and conditions of association proceeds through public argument and reasoning among equal citizens. Citizens in such an order share a commitment to the resolution of problems of collective choice through public reasoning, and regard their basic institutions as legitimate in so far as they establish the framework for free public deliberation.” (Habermas 1997, 305)

Habermas itse ei näe deliberatiivisen politiikan mahdollisuuksia kaikkien yhteiskunnallisten instituutioiden rakentamisessa vaan se voi toimia legitiiminä lisänä perustuslaillisesti järjestetyssä poliittisessa järjestelmässä: *”If deliberative politics is supposed to be inflated into a structure shaping the totality of society, then the discursive mode of association expected in the legal system would have to expand into a self-organization of society and penetrate the latter's complexity as whole. This is impossible,*

*for the simple reason that democratic procedure must be embedded in contexts it cannot itself regulate.*” (Habermas 1997, 305) Habermas ei esitä muita institutionalisoituja väyliä kansalaisten osallistumiselle kuin edustukselliset mekanismit (Setälä 2003, 159). Habermasin mukaan deliberatiivinen politiikka elää demokraattisesti institutionalisoidun tahdonmuodostuksen ja epämuodollisen mielipiteenmuodostuksen vuorovaikutuksesta (Habermas 1997, 308). Näin ollen hän ei näe tarpeellisena deliberatiivisten käytäntöjen institutionalisoimista edustuksellisessa demokratiassa. Habermas uskoo ideaalitalanteessa päästävän deliberaation kautta yksimielisyyteen parhaasta toimintavaihtoehdosta ja perusteista sille, kun taas Rawls hyväksyy perusarvojen ja yhteisen hyvän käsitysten erilaisuuden. Rawlsille keskeistä on näiden käsitysten kohtuullisuus, jolloin yksi käsitys ei sulje toista ulos. (Herne & Setälä 2005, 184–185) Näin Rawls ei edellytä deliberaatiolta yksimielisyyttä. Arvoristiriitojen yli kuitenkin päästään deliberaation kautta rakentamaan yhteisymmärrystä.

Habermas esittää ihanteellisen deliberatiivisen prosessin keskeiset periaatteet, jotka ovat yleisesti hyväksytyjä periaatteita myös suomalaisissa deliberatiivisissa kokeiluissa, kuten kansalaisraadeissa. Habermas luettelee yksityiskohtaiset periaatteet lainaten Cohenia:

”a) Processes of deliberation take place in argumentative form, that is, through the regulated exchange of information and reasons among parties who introduce and critically test proposals. b) Deliberations are inclusive and public. No one may be excluded in principle; all of those who are possibly affected by the decisions have equal chances to enter and take part. c) Deliberations are free of any external coercion. The participants are sovereign insofar as they are bound only by the presuppositions of communication and rules of argumentation. d) Deliberations are free of any internal coercion that could detract from equality of the participants. Each has an equal opportunity to be heard, to introduce topics, to make contributions, to suggest and criticize proposals. The taking of yes/no positions is motivated solely by the unforced force of the better argument. e) Deliberations aim in general at rationally motivated agreement and can in principle be indefinitely continued or resumed at any time. Political deliberations, however, must be concluded by majority decision in view of pressures to decide. -

-- f) Political deliberations extend to any matter that can be regulated in the equal interest of all. --- g) Political deliberations also include the interpretation of needs and wants and the change of prepolitical attitudes and preferences." (Habermas 1997, 305–306)

Edellä esitettyjä onnistuneeseen deliberaatiotilanteeseen johtavia periaatteita hyödynnetään yleisinä deliberaatiota johtavina arvoina. John Dryzek (2001) uskoo deliberatiivisen demokratian mahdollisuuksiin parempien poliittisten päätösten mahdollistajana yhteisen harkinnan ja keskustelun kautta. Dryzek korostaa deliberatiivisen demokratian legitimitettä osallistujajoukon kapeudesta huolimatta deliberatiivisissa toiminnoissa. Dryzekin mukaan myöskään Rawls ei näe ongelmaa siinä, että deliberaatioprosessissa osallistujia on vain kourallinen, kunhan se on laadultaan hyvä. (Dryzek 2001, 653) Habermasin tavoin Dryzek (2000, 81) luonnehtii autenttista deliberaatiota vapaaksi pakottamisesta, dominoinnista, manipulaatiosta ja strategioinnista. Rawlsin julkinen järki (public reason) olettaa periaatteessa kansalaisille samat perusolettamukset, joiden pohjalta kuka tahansa lähtisi toimimaan deliberaatioprosessissa päätyen samaan tulokseen (Dryzek 2001, 654). Tällainen oletus on kuitenkin naiivi, sillä kansalaisten käsitykset järkevistä oikeudenmukaisuudesta – mitä Rawls käsittääkseni painottaa – eivät pluralistisessa yhteiskunnassa ole lähellä toisiaan eivätkä kansalaiset pidä toistensa näkemyksiä useinkaan ”riittävän järkevinä” hyväksyäkseen ne omikseen.

Rawlsin kunnioituksen velvoite (duty of civility) ohjaa deliberaatioprosessiin osallistuvia suhteuttamaan omat intressit laajempaan kokonaisuuteen, kuuntelemaan aidosti toisten mielipiteitä ja vaihtamaan omia harkinnan pohjalta. Kunnioituksen kautta tulee maltillisuus omien mielipiteiden esittämiseen ja toisten mielipiteiden arvioimiseen. Rawls näkee kansalaisten moraalisen velvollisuutena rationaalisuuteen sekä kohtuullisuuteen pyrkimisen demokraattisessa keskustelussa ja päätöksenteossa. Kohtuullisuuden kautta voidaan löytää yhteisymmärrys, vaikka yhteiskunnassa ei vallitsisi yhtenäiset moraalikäsitteet. (Setälä 2003, 145–146)

”Julkisen järjen mukainen keskustelu tähtää julkiseen oikeuteen. --- Julkinen oikeutus ei ole pelkästään muodollisesti pätevää päättelyä vaan myös muille

suunnattua argumentointia. Se etenee virheettömästi oletuksista, jotka itse hyväksymme ja jotka olettaisimme toistenkin kaikella kohtuudella hyväksyvän, ja lopputuloksena on johtopäätös, jonka myös oletamme muiden hyväksyvän. Tämä toteuttaa sen, mitä edellä olen nimittänyt kunnioitusvelvollisuudeksi---”. (Rawls 2007, 192–193)

Deliberatiivisessa prosessissa esitetyt argumentit tulisivat Rawlsin mukaan olla periaatteessa yhtäläisesti hyväksyttävissä. Julkinen järki ohjaa argumentaatioprosessissa valitsemaan kaikkeinärkevimmät ehdotukset toteutettaviksi.

”-- kansalaiset toimivatärkevästi, kun he ovat valmiit tarjoamaan toisilleen reilun yhteistyön ehdot sen pohjalta, mitä he itse pitävätärkevimpänä käsityksenä poliittisesta oikeudenmukaisuudesta ja suostuvat toimimaan noiden ehtojen mukaisesti jopa omien etujensa kustannuksella. Tämä toimiminen edellyttää, että myös muut kansalaiset hyväksyvät samat ehdot. Vastavuoroisuuden kriteeri vaatii, että kun tietyt ehdot esitetään kaikkeinärkevimpinä reilun yhteistyön ehtoina, ehtojen esittäjien on uskottava myös muiden osapuolten pitävän vähintäänkinärkevänä niiden hyväksymistä. Tällöin muut osapuolet ajatellaan vapaiksi ja tasa-arvoisiksi kansalaisiksi, joita ei dominoida tai manipuloida ja jotka eivät ole poliittisesti tai yhteiskunnallisesti alistettuja. Kansalaiset tietysti eroavat siinä, mitä poliittisia oikeudenmukaisuuskäsityksiä he pitävät kaikkeinärkevimpinä, mutta he ovat yksimielisiä siitä, että kaikki ovat ainakin riittävänärkeviä.” (Rawls 2007, 172–173)

Tässä kohtaa Rawls luottaa kansalaisten kykyyn muodostaa harkittuja, yleispätevin perusteluin tuettuja mielipiteitä, joista periaatteessa mitkätahansa voisivat voittaa enemmistön kannatuksen. Deliberatiivista demokratiaa määrittää siten harkinnan ja pohdinnan itsensä idea. ”Kansalaiset olettavat, että keskustelu muiden kanssa voi johtaa tarkistamaan omaa poliittista kantaa. Siksi poliittiset mielipiteet eivät ole vain kansalaisten yksityisten tai heidän ei-poliittisten etupyrkimystensä muuttumaton lopputulos. Juuri tässä vaiheessa julkisen järjen rooli on tärkeä, sillä se kuvaa kansalaisten perusteluprosessia---”. (Rawls 2007, 175) Toisaalta Rawls korostaa ajatusten moninaisuutta, eikä deliberaatio



vaadi hänen ajattelussaan yksimielisyyttä. Deliberatiivisesta demokratiasta puhuttaessa usein oletetaan lähtökohtana olevan yksimielisyyden saavuttaminen prosessin lopputulemana. Rawlsin mukaan yksimielisyyden vaatimus ei poliittisessa keskustelussa ole kuitenkaan järkevää. *”Poliittinen liberalismi ei edellytä, että julkisen järjen ihannetta seurattaessa päädyttäisiin aina yleiseen yksimielisyyteen, eikä yksimielisyyden puuttuminen myöskään ole ongelma. Kansalaiset oppivat ja hyötyvät perusteisiin nojaavasta keskustelusta.”* (Rawls 2007, 208–209) Ymmärrys toisia kohtaan lisääntyy järkevän argumentoinnin kautta, vaikka lopputuloksena ei saavutettaisikaan yksimielisyyttä. Deliberatiivisessa tilanteessa keskustelijat eivät aina pääse yksimielisyyteen, vaan julkinen järki ohjaa tasavahvojen vastakkaisten argumenttien tilanteessa ihmisiä äänestämään *”sellaisen poliittisten arvojen järjestyksen puolesta, jota he pitävät kaikkein järkevimpänä. Muutoin he eivät käytä poliittista valtaa tavalla, joka tyydyttäisi vastavuoroisuuden ehdon.”* (Rawls 2007, 207).

Deliberatiivisia käytänteitä puolustaa Rawlsin näkemys kansalaisista hallinnon virkamiesten valvojina: *”Tehdessään voitavansa, jotta hallinnon virkailijat pitäisivät kiinni julkisen järjen periaatteista, kansalaiset täyttävät kunnioitusvelvollisuutensa ja tukevat julkisen järjen ideaa. Tämä velvollisuus on muiden poliittisten oikeuksien ja velvollisuuksien tapaan olennaisesti moraalinen velvollisuus.”* (Rawls 2007, 171) Tässä kiteytyy keskeisesti Rawlsin ajattelusta kumpuava oikeudenmukaisuuden sekä moraalin idea. Deliberatiiviseen prosessiin osallistuminen ei ole ainoastaan kansalaisen etuoikeus vaan jopa velvollisuus.

Modernin yhteiskunnan politiikassa ja hallinnossa käytettävän tiedon teknistyminen ja specialisoituminen ovat kuitenkin ongelmana deliberatiivisen demokratian edistämisessä. Rawlsin kansalaisilta edellyttämä hallinnon virkailijoiden toimien valvominen voi osoittautua haasteelliseksi tietotasojen ollessa hyvin vaihtelevat kansalaisten ja hallinnon edustajien välillä. Habermas (1997, 317) lainaa Dahlia, jonka mukaan *”such specialization keeps citizens from taking advantages of politically necessary expertise in forming their own opinions”* ja toisaalta *”privileged access to the sources of relevant knowledge makes possible an inconspicuous domination over the colonized public of citizens cut off from these sources and placated with symbolic politics”*. Habermas pitää vaikeaa tietoon pääsyä

keskeisenä onnistuneen deliberaation saavuttamisen haasteena. Kansalaisten on vaikea päästä käsiksi oikeasti relevanttiin tietoon, ja toisaalta asiantuntijoiden on mahdollista dominoida tiedon jakamista kansalaisten suuntaan, mikä edistää tiedon manipuloimista sekä kansalaisten osalta mahdottomuutta muodostaa perusteltuja mielipiteitä. Kansalaisilta tiedon evääminen mahdollistaa asiantuntijoiden hiljaisen dominoinnin ja kansalaisten tyynttelemisen symbolisella politiikalla. Muodostaakseen harkittuja, kestävästi argumentoituja mielipiteitä kansalaisten olisi päästävä käsiksi siihen spesiaaliin tietoon, mitä todellisilla asiantuntijoilla on käytettävissään. (Habermas 1997, 317; Setälä 2003, 160)

Deliberatiivisen demokratiateorian keskeiset periaatteet koituvat Setälän (2003) tulkinnan mukaan usein ongelmallisiksi, sillä habermasilaisen julkisen harkinnan puute voi tarkoittaa sitä, etteivät yksilöt muodostakaan ihanteen mukaisesti mielipiteitään itsellisesti vaan ulkoisten vaikuttimien kautta. Liiallinen asiantuntijatietoon nojautuminen voi hankaloittaa omien mielipiteiden muodostamista. Yhteinen etu ei olekaan toimia ohjaava periaate vaan toimijat tavoittelevat omia tai oman viiteryhmänsä etuja eikä tällöin olla valmiita kuuntelemaan toisten mielipiteitä saati valmiita muuttamaan omia toisten argumenttien pohjalta. Tällöin voi esiintyä habermasilaisittain strategista rationaalisuutta, jossa pyritään oman edun tavoitteluun etsimällä tehokkaat keinot sen saavuttamiseksi. Ongelmana voidaan nähdä myös se, että deliberatiivisessa demokratiassa julkisen harkinnan tuloksena pitäisi olla virheellisten uskomusten karsiutuminen päästen kohti arvojen lähentymistä toisiinsa. (Setälä 2003, 149–150, 154–155)

Poliittisissa kysymyksissä tullaan mielestäni kuitenkin mahdottomuuden eteen kiellettyessä politiikan kontingenssi, mahdollisuus tehdä toisin. Kuka määrittelee jostain poliittisesta kysymyksestä, mikä on virheellinen ja mikä ei, jos näkemykset perustuvat esittäjiensä arvoihin? Tällöin ei voida sulkea ”virheellisiä” uskomuksia pois, sillä osanottajilla ei liene yhteneväisiä näkemyksiä ”virheellisistä” näkemyksistä, ellei kyse ole jostain kiistattomasta, faktuaalisesta asiasta. Toisekseen arvojen yleistettävyydenkin vaatimus voi johtaa siihen, ettei ole hyväksyttävää esittää valtavirrasta poikkeavia näkemyksiä, mikä eittämättä heijastuu saatuun ”kompromissiin”. Yksimielisyyden vaatimusta ei tulisikaan

korostaa, sillä taustalla voi olla manipulaatio, mukautumisen tarve tai yksilöiden pyrkimys välttää ristiriitoja. (Setälä 2003, 150).

Selvennykseksi vielä kokoan deliberatiivisen demokratiateorian kriteerit, edut/hyödyt sekä haitat/ongelmat yhteen, jolloin kirkastuu se, mitkä aiheet ajankohtaistuvat seuraavassa luvussa tulevassa aineistoanalyysissä. Teorioiden antamien näkemysten pohjalta lähdetään analysoimaan, kuinka empiirinen tutkimusaineisto toteuttaa deliberatiivisen demokratiateorian ihannetta.

Deliberatiivisten käytäntöjen kriteerit teorioiden mukaan:

- yksimielisyys käsiteltävästä aiheesta tai yhteisymmärrys parhaasta vaihtoehdosta
- osapuolten tiedonvaihto ja keskustelu, joiden pohjalta tehtyjen ehdotusten kriittinen arviointi
- mahdollisuus osallistua deliberaatioon kaikilla, joita asia koskettaa jollain tavoin
- autenttinen deliberaatio vapaata pakottamisesta, dominoinnista, manipuloinnista ja strategioinnista
- keskustelijat muodostavat mielipiteensä itsellisesti, mutta kaikilla vastuu huolehtia keskustelun ja argumentoinnin edellytyksistä
- keskustelijat tasa-arvoisia kaikin puolin
- enemmistöpäätöksen saavuttaminen, jolloin asialla riittävä tuki
- relevantit asiakysymykset, deliberatiivinen prosessi voidaan ulottaa kaikkiin aiheisiin, joita voidaan säännellä yhteisen mielenkiinnon mukaan
- keskustelijoiden valmius muuttaa omia ennakkokäsityksiään toisten hyvien argumenttien pohjalta

Edut/hyödyt:

- kaikkien kansalaisten osallistuminen ja harkinnan lisääminen
- mahdollisuus parempiin poliittisiin päätöksiin yhteisen harkinnan kautta
- kunnioitusvelvollisuuden (duty of civility) kautta keskustelijat ohjautuvat suhteuttamaan omat intressinsä laajempaan kokonaisuuteen
- maltilliset mielipiteet

- perusteisiin nojautuvan keskustelun yleiset hyödyt kansalaisille, ymmärrys toisia kohtaan

#### Haitat/ongelmat:

- yksityisten intressien vaikutus deliberaatioprosessiin
- osallistujajoukon kapeus
- kansalaisten vaikea saavuttaa relevanttia tietoa kun se on asiantuntijoiden takana
- asiantuntijat voivat kontrolloida, minkä tiedon varassa kansalaiset toimivat
- teorioissa esiteltyjä ideaaleja deliberaatiotilanteita ei käytännön tilanteissa juuri saavuteta
- kansalaiset vaikea saada poliittisia päätöksiä edeltävään sekä sen jälkeiseen keskusteluun mukaan
- mielipiteitä ei usein muodosteta itsellisesti vaan ulkoisten vaikutteiden alaisena
- osallistajat eivät aja yhteistä etua vaan omaa tai oman intressiryhmänsä etua, jolloin ei olla valmiita kuuntelemaan toisten ajatuksia saati muuttamaan omia
- strategisen rationaalisuuden hyödyntäminen, jolloin pyritään etsimään tehokkaat keinot edistää omia etujaan
- liiallinen asiantuntijatietoon nojautuminen voi hankaloittaa omien mielipiteiden muodostusta
- politiikan kontingenssi ei mahdollista ”virheellisten uskomusten” karsiutumista, sillä toisten poliittiset mielipiteet eivät useinkaan ole virheellisiä, vaan perustuvat erilaisiin arvoihin
- valtavirrasta poikkeavien näkemysten esiintuominen voi olla mahdotonta yleisen paineen vuoksi
- käsiteltävän aiheen vaikutus mielipiteiden neutraaliin muodostamiseen → teknisiin asiakysymyksiin helpompi muodostaa puolueeton kanta kuin arvoihin tai tulonjakoon liittyviin herkkiin kysymyksiin

## 4.2 Valtateoriat

Tätä tutkimusta taustoittavat valtateorian osalta Michel Foucault'n sekä lisäksi Peter Bachrachin ja Morton S. Baratzin käsitykset vallasta. Foucault'n hallinnan analytiikan kautta pyritään valottamaan nyky-yhteiskunnassa piilevää hallintavaltaa. Foucault ei esitä yhtä tiettyä valtateoriaa vaan analysoi erilaisia vallanmuotoja. Bachrach ja Baratz ovat luoneet valtateorian vallan toisista kasvoista; heidän mukaansa ilmeisen vallan taustalla on myös piilossa vallan toiset kasvot, jotka häivytetään ilmeisten prosessien taakse. Bachrachin ja Baratzin teoriaa lähinnä sivutaan mielenkiintoisen näkökulmansa vuoksi, mutta keskeisempänä teoreettikkona tässä tutkimuksessa hyödynnetään Foucault'a. Tutkimuskysymyksenä vallan osalta esitetään, kuka käyttää raatiprosessissa valtaa ja mitä valtapositiota kansalaisraatitoiminnassa ilmenee; toisaalta arvioidaan myös sitä, kenen intressejä raatitoiminta palvelee. Valtateorioiden kautta lähdetään avaamaan tätä kysymystä ja pyritään löytämään vastaus siihen, millaisena näiden teorioiden valossa asia näyttäytyy.

Valtateorioissa tunnetaan yleisesti vallan neljä ulottuvuutta, joihin Bachrach ja Baratz sekä Foucault sisältyvät. Valtakäsitysten jatkumossa ensimmäisenä esitetään pluralistinen valtakäsitys, josta esimerkkinä voidaan pitää Robert Dahlin näkemystä siitä, että A käyttää valtaa B:hen, kun A saa B:n tekemään jotain, mitä hän muutoin ei tekisi. *"A has power over B to the extent that he can get B to do something that B would not otherwise do"*. (Dahl 1957, 202–203) Tätä voidaan kutsua niin sanotusti yksinkertaistetuksi valtakäsitykseksi. Toisena vallan ulottuvuutena pidetään Bachrachin ja Baratzin teoriaa vallan toisista kasvoista. He pitävät Dahlin valtakäsitystä liian yksinkertaisena kritisoiden sen jättävän huomiotta ilmeisen vallan taakse jäävät vallan toiset kasvot. Bachrach ja Baratz ohjaavat kiinnittämään huomion myös niihin päätöksiin, joita ei tehty. (Bachrach & Baratz 1970; Digeser 1992, 978) Lisäksi Bachrachin ja Baratzin mukaan A käyttää valtaa B:hen saadessaan tämän olemaan tekemättä jotain, mitä haluaisi tehdä (Bachrach & Baratz 1962, 948; Digeser 1992, 978). Steven Lukes (2005) pitää kahta ensimmäistä vallan ulottuvuutta riittämättöminä esittäen kolmantena ulottuvuutena radikaalin valtakäsityksen, jossa huomio keskitetään piilevään konfliktiin, joka valtaa käyttävien henkilöiden intressien sekä vallankäytön ulkopuolelle jäävien todellisten intressien välillä esiintyy (Lukes 2005, 28–29). Kahden ensimmäisen vallan ulottuvuuden mukaan valtasuhdetta ei

ilmene ilman konfliktia. Lukes painottaa valtakäsityksessään myös vapaaehtoiselta näyttävän suostumuksen voivan ilmentää valtasuhdetta. Jos B suostuu vapaaehtoisesti tekemään jotain, mitä A häneltä edellyttää, voi Lukes'n mukaan kyse olla B:n objektiivisten intressien manipuloinnista. (Digeser 1992, 979)

Bachrachin ja Baratzin mukaan pluralistinen näkemys vallan ensimmäisistä kasvoista ottaa arvot ja uskomukset poliittisissa suhteissa annettuina. Toiset vallan kasvot siirtävät huomion sitä kohti, kuinka toimijat käyttävät noita arvoja organisoidakseen osan niistä politiikkaan ja jättäen osan pois politiikasta. Lukes'n radikaali valtakäsitys siirtää tutkimuksen suunnan objektiivisten intressien paljastamiseen tai loukkaamiseen. Foucault'n neljäs valtakäsitys suuntaa tutkimuksen normien ja arvojen lähteisiin ja vaikutuksiin. (Digeser 1992, 982) Neljännet kasvot eivät ota subjekteja annettuina, kuten ensimmäiset kolme vallan kasvoa ottavat. Neljänsissä kasvoissa pyritään identifioimaan, milloin valta on läsnä. Foucault'n valtakäsityksessä subjektiivisuus ja yksilöllisyys eivät ole biologisesti annettuja, vaan subjektit tulee ymmärtää sosiaalisina konstruktioina. (Digeser 1992, 980)

Digeserin mukaan ensimmäisen vallan kasvon ydinkysymys on: *”Who, if anyone, is exercising power?”* Toiset kasvot kysyvät: *”What issues have been mobilized off the agenda and by whom?”* Radikaalin valtakäsityksen mukaan kysytään: *”Whose objective interests are being harmed?”* Ja vallan neljänsien kasvojen kriittinen kysymys on: *”What kind of subject is being produced?”* (Digeser 1992, 980)

Tässä tutkimuksessa hyödynnetään Foucault'n sekä Bachrachin ja Baratzin näkemyksiä vallasta. Tutkimuskohteesta pyritään arvioimaan, minkälaista valtaa käytetään agendanmäärittelyssä; kuka asiasisältöjä määrittää ja pyritäänkö jotain asioita jättämään tietoisesti ulkopuolelle. Foucault'n valta-analyysi diskursseissa piilevänä valtana ja vallankäyttö strategiana taustoittaa tutkimuksessa vallankäyttöä hallintavaltana ymmärrettyinä. Vallan neljien kasvojen jatkumosta tässä tutkimuksessa jätetään pois yksinkertainen valtakäsitys, jota pidetään ilmeisenä, sekä Lukes'n radikaali valtakäsitys. Vallan toiset ja neljännet kasvot nähdäkseni vastaavat tutkimusongelmaan parhaiten.

## 4.2.1 Michel Foucault

Foucault'lle keskeistä on vallan ymmärtäminen strategiana ja onnistunut vallankäyttö oikeiden tekniikoiden soveltamisena. *”...Valtaa ei käsitetä omaisuudeksi vaan strategiaksi ja että sen alistuskeinojen ei katsota olevan ”anastamista”, vaan eräänlaista valmiutta, tiettyä taktiikkaa tai tekniikkaa, toimintaa. ...Kyseessä on pikemminkin vallan käyttö kuin sen omistaminen ja että se ei ole hallitsevan luokan saavuttama tai säilyttämä ”etuoikeus”, vaan tämän luokan strategisten asemien kokonaisuus...”* (Foucault 1980, 34). Keskeistä on vallan hyödyntäminen hallinnan tekniikoilla. Foucault'n mukaan valta tulee käsittää valmiustilassa muutokseen olevana suhdeverkkona, jonka mallina on pidettävä jatkuvaa taistelua (Foucault 1980, 34). Valta on ensisijaisesti uutta tuottavaa eikä olemassa olevaa tukahduttavaa. Valtaverkostot tuottavat sosiaalista, kulttuurista ja subjektiivista todellisuutta. Tärkeää Foucault'n ajattelussa on, että valtaa esiintyy kaikissa ihmisten välisissä suhteissa, ja ne valtasuhteet voivat olla jatkuvan muutoksen alla. (Foucault 2010, 20)

Foucault'n mukaan valtasuhteet rakentuvat ihmisten välisten sosiaalisten, yhteiskunnallisten, taloudellisten ja kulttuurillisten erojen perustalle. Valtasuhteet myös ylläpitävät ja tuottavat eriarvoisuutta. Alhasen mukaan Foucault'n ajattelusta tulisi erottaa vallan ja voiman käsitteet. Valtasuhteet tulisi nähdä erilaisina tapoina ohjata ihmisten voimia. Valta on nimenomaan toimintaa, jota harjoitetaan voimien hallitsemiseksi. (Alhanen 2007, 119–121; Helén 1995, 278) Vallankäyttö on siis hallinnan taitoa ohjata esimerkiksi työvoimaa yhteiskunnan kannalta suotuisalla tavalla. Tulee kuitenkin huomioida, että valtasuhteessa molemmilla osapuolilla on mahdollisuus vaikuttaa toisen toimintaan. Foucault'n valtasuhteessa toimijat ovat vapaita suostumaan tai olemaan suostumatta toisen tahtoon: kamppailun seurauksena voi olla hyvin erilainen vastauksien, reaktioiden, vaikutusten ja keinottelujen kenttä riippuen vallankäyttäjän onnistumisesta päämääränsä saavuttamisessa. (Alhanen 2007, 122–123)

*”Valtasuhteiden analyysi voi toki toimia alkuna yleiselle yhteiskunta-analyysille. --- ...valtamekanismien analyysin tehtävänä on näyttää, millaisia tiedon vaikutuksia taistelut, vastakkainasettelut ja kamppailut sekä taisteluiden elementteinä toimivat vallan taktiikat*

*yhteiskunnassamme tuottavat.*” (Foucault 2010, 20) Foucault perustelee näin valtasuhteiden analyysin merkitystä yhteiskunnallisen vallan rakentumisen selittäjänä. Ei ole yhdentekevää, kuka valtaa käyttää ja millaisella strategialla. Muun muassa erilaiset poliittiset ideologiat ohjaavat toimijoita hyödyntämään heidän agendansa kannalta edullisinta vallan taktiikkaa.

Foucault'n käsityksissä tieto todella on valtaa: se jolla on tietoa, voi saada valtaa ja toisaalta se, jolla on valtaa voi määritellä, mitä tietoa jakaa muille. Foucault'n ajattelussa jatkuva kamppailu on keskiössä. Valtasuhteet ovat alituisen muutoksen mahdollisuuden alla, jolloin se subjekti, joka voi vallan strategiaa hyödyntää parhaiten, saa vahvistettua valtaansa.

”On pikemminkin myönnettävä, että valta myös tuottaa tietoa—; että valta ja tieto edellyttävät toinen toistaan; että ei ole olemassa valtasuhdetta, jolle ei muodostuisi sitä vastaavaa tietokenttää, eikä tietoa, joka ei edellyttäisi ja samalla muodostaisi valtasuhteita. – Siis lyhyesti sanottuna tieto, vallalle joko hyödyllinen tai epämieluisa, ei ole lähtöisin tietävän subjektin toiminnasta, vaan vallan ja tiedon välisistä suhteista ja niiden kautta tapahtuvista kehityskuluista ja taisteluista, joista tämä yhdistelmä koostuu ja jotka määräävät tiedon mahdolliset muodot ja alueet.” (Foucault 1980, 35)

Foucault'n mukaan valtasuhteiden avulla voidaan hankkia ja muodostaa tietoa: ”*Poliittinen haltuunotto ei tapahdu ainoastaan tietoisuuden, mielteiden ja tiedetyksi luullun tasolla, vaan sen tasolla, mikä mahdollistaa tiedon saannin.*” (Foucault 1980, 209) Foucault käyttää esimerkkinä tutkinnon antamaa valta-asemaa opettajalle oppilaisiin nähden: ”*Samalla kun opettaja välittää tietoa, hänelle käy tutkinnon avulla mahdolliseksi laatia kokonainen tietokenttä suhteessa oppilaisiin.*” (Foucault 1980, 211) Samalla kun opettaja jakaa tietoa oppilailleen, hän myös kerää oppilailta tietoa käyttöönsä, mikä vahvistaa valtasuhdetta. Omassa tutkimuksessani asiantuntijavalta muistuttaa kovasti Foucault'n tutkintovaltaa: tietyn alan spesifioituneet ammattilaiset voivat hyödyntää raatilaisten kustannuksella valtavaa tiedollista etulyöntiasemaa, joka heille virkansa puolesta on kehittynyt.



Foucault'n mukaan valtasuhteet ja hallinta ovat erotettavissa. Foucault'n tutkimusten valossa voidaan ymmärtää vallankäytön vakiintuvan hallinnaksi siinä vaiheessa, kun *"käytännöt synnyttävät ja pitävät yllä suunnitelmallisia ja pitkäjännitteisiä valtasuhteita"* (Alhanen 2007, 125). Foucault tarkoittaa tässä sitä, että hallinnan taktiikoiden avulla ihmistä voidaan alistaa huomaamatta. *"--- Hallinnan päämäärä on sen ohjaamissa asioissa; se on löydettävissä sen ohjaamien prosessien täydellistämisestä, maksimoimisesta tai kiihdyttämisestä, ja hallinnan instrumentit ovat lakien sijaan erilaisia taktiikoita. Laki siis vetäytyy syrjään tai ainakaan hallinnan näkökulmasta laki ei varmasti voi olla sen pääinstrumentti."* (Foucault 2010, 107) Foucault tarkoittaa tässä sitä, että hallinnan taktiikoiden avulla vallanpitäjät saavat väestön toimimaan haluamallaan tavalla ilman lakien sanelemaa pakkoa. Hallinta on pehmeänä näyttäytyvää ohjaamista (soft power). *"Väestö on kohde, joka hallinnan täytyy ottaa huomioon havainnoissaan ja tiedossaan voidakseen tehokkaasti hallita rationaalisella ja harkitulla tavalla"* (Foucault 2010, 112–113).

*"Väestö näyttäytyy siis hallinnan päämääränä ja välineenä sen sijaan, että se ilmentäisi suvereenin voimaa: se on tarpeiden ja pyrkimysten subjekti, mutta myös hallinnan muovaama objekti. Hallinnan kanssa kasvokkain [se on] sekä tietoinen siitä, mitä se haluaa, että myös tietämätön siitä, mitä sille tehdään. Väestöjen hallinnan päämäärä ja perustava väline on etu, kaikessa moniselitteisyydessään, jokaisen väestön muodostavan yksilön tietoisuutena ja etu väestön etuna, mitä sen muodostavien yksilöiden yksittäiset intressit ja pyrkimykset sitten olivatkaan. Tämä on taidon tai ainakin täysin uusien taktiikoiden ja tekniikoiden syntymäkohta."* (Foucault 2010, 112)

Onnistunut hallinta saa väestön uskomaan "yhteisen hyvän" olemassaoloon ja hyväksymään, että se on ylhäältä saneltu muoto. Keskeistä nykyiselle hallinnalle onkin juuri se, millaisena asiat kansalle näytetään: mitä puolia asioista tuodaan enemmän esille kuin toisia, mitä jätetään huomioimatta kokonaan. Hallinnassa tietoon pääsy on oleellista, sillä ilman tietoa on täysin vallanpitäjien toimien objekti. Foucault sanookin La Perrièreä lainaten hallinnan olevan asioiden oikeanlaista sijoittelua suotuisaan lopputulokseen pääsemiseksi (Foucault 2010, 107). Tässä tarkoitetaan kuvitteellisen "yhteisen hyvän"

aikaansaamista, mikä todellisuudessa monesti yhteisen hyvän sijaan on vallankäyttäjien hyöty, sillä kaikkia koskevaa yleistä hyötyä ei voida sanoa olevan olemassa.

*”Ajatus ihmisten hallinnasta -- on ennen kaikkea vallan teknologia”* (Foucault 2010, 60). Vallan ilmenemismuodot muuttuivat liberalismien hengessä *”laissez faire”* -ajattelun myötä hienovaraisemmiksi ja vaikeammiksi havaita. Tämä liberalistinen vapaus tulisikin nähdä yhtäaikaaisesti ideologiana ja hallinnan tekniikkana. Foucault'n mukaan tällainen vapaus ei ole muuta kuin *”turvallisuuden keinovalikoimien käyttöönoton vastine”* eli ihmisten hallinnan väline. (Foucault 2010, 59–60) *”Turvallisuuden mekanismit eivät siis toimi suvereeni-alamainen-akselilla eivätkä kiellon muodossa. --- Kyse on sellaisen tason löytämisestä, jolla hallitaan niin paljon kuin on tarpeen ja riittävästi.”* (Foucault 2010, 76) Tässä kohdin tapahtuu väestön hallinta rajatun vapauden kautta; ei aseteta suoranaisia kieltoja vaan normittamisen kautta saadaan ihmiset toimimaan halutulla tavalla. Turvallisuusvalta ei pyri alistussuhteeseen vaan prosesseihin, joissa ihmiset toimivat hyväksytyllä alueella mutta eivät sen ulkopuolella (*laissez-faire*). Ei tarvitse hallita maksimaalisesti, vaan on tehokkaampaa hallita riittävästi. (Foucault 2010, 76)

Hallinnallisuutta on se, että pyritään johtamaan ihmisten käyttäytymistä huomaamatta:

*”...valtion hallinnallisuuden väliintulon tulee olla rajoitettu... --- Tällä tavoin rajoitetun kentän sisällä syntyy mahdollisten ja välttämättömien väliintulojen alue eikä niiden muoto välttämättä, yleisesti ottaen ja hyvin usein lainkaan ole sääntelevän väliintulon muoto. Täytyy pystyä manipuloimaan, synnyttämään, helpottamaan ja sallimaan, toisin sanoen täytyy johtaa eikä enää säädellä. Johtamisen ensisijaisena päämääränä ei ole asioiden estäminen vaan toimiminen niin, että välttämättömät ja luonnolliset sääntelyt toimivat, tai sellaisten sääntöjen luominen, jotka antavat luonnollisille säännöille mahdollisuuden toimia.”* (Foucault 2010, 333–334)

*”Tämä selittää lopulta myös sen, että vapaudesta tulee osa hallinnallisuutta, ei ainoastaan valtaa, sen pyrkimyksiä ja väärinkäytöksiä legitiimisti vastustavien yksilöiden oikeutena, vaan myös itse hallinnallisuuden välttämättömänä osatekijänä. Enää ei voida hallita hyvin muuten kuin sillä ehdolla, että vapautta tai tiettyjä vapauden muotoja kunnioitetaan.”*

(Foucault 2010, 334) Kun kansalaiset otetaan mukaan päätöksentekoon, voidaan heitä hallita vapauden avulla. Kansalaiset saadaan valtaapitävien näkökulmasta turvallisen vaikuttamisen piiriin, kun he saavat vapaasti toimia rajatun alueen sisällä. Tuon piirin sisällä heidät subjektivoidaan toimimaan normien asettamissa puitteissa. Huomaamatta kansalaiset tulevat ohjatuksi toimimaan juuri niin kuin järjestäjät toivovat, ja ehkä jopa kirjaamaan omina mielipiteinään todellisuudessa viranhaltijoilta saatuja näkemyksiä. Tällöin saatetaan puhua ”yhteisen ymmärryksen” tai ”yhteisen hyvän” löytymisestä saavutettaessa kompromissi, mutta onko se kompromissi sanan todellisessa merkityksessä, jos lähtökohtaisesti kohdakkain eivät ole tasavahvat ryhmät?

Nykyiselle vallankäytölle luonteenomaista onkin esiintyminen diskursseissa ja käytännöissä. Moderni aika suosii teknisiä ja anonyymejä vallan verkostoja, joissa subjektivoinnin tekniikoilla pyritään vaikuttamaan ihmisen ajatteluun, käyttäytymiseen ja toimintaan tietyn mallin mukaisesti. Käytännössä eri instituutioiden toimintatavoissa voidaan nähdä subjektin objektivoiminen normittamisen avulla: esimerkiksi sairaalan diskurssissa ihmiset tietävät, miten tulee toimia tai puhua. (Alhanen 2007, 22, 129) Tämä juontuu alkujaan ihmisen subjektin objektivoinnista, kun päämäärätietoisesti on pyritty luomaan tietty diskurssi, jossa tulee toimia tietyllä erityisellä tavalla. Tutkimuskohteessa subjektivoimisena voidaan nähdä mukaan otettujen kansalaisten ohjaaminen puhumaan ja toimimaan tietyssä diskurssissa: esimerkiksi palvelujen käyttäjänä, tietyn alueen asukkaana tai kaavoituksesta osallisena. ”*Subjektien objektivoiminen käytännöissä on kiinteästi yhteydessä vallankäyttöön ja ihmisten hallitsemiseen. Foucault'n genealogisissa tutkimuksissa valtasuhteiden analyysi muodostuikin keskeiseksi osaksi subjektien objektivoimisen tutkimista.*” (Alhanen 2007, 116)

Alhanen (2007) analysoi myös Foucault'n diskursiivista vallankäyttöä. Ihmisiin kohdistuva vallankäyttö on nimenomaan subjektivoivaa. Diskursiiviset käytännöt luovat ihmisille erilaisia subjektipositioita, joihin he tietyssä diskurssissa toimiessaan asettuvat. Subjektit eivät itse hallitse diskurssia, vaan diskurssiin muovautuneet säännöt ohjaavat heitä toimimaan kuten diskurssissa kuuluu. Siksi Foucault'n mukaan mieluummin kuin yksilön näkökulmasta, valtaa tulisi tarkastella eri käytäntöjen näkökulmasta. Keskeistä on se, miten eri käytännöillä hallitaan ja mihin niillä pyritään pikemmin kuin se, kellä yksilöllä on

valtaa. Diskursiivinen käytäntö saa ihmiset puhumaan ja toimimaan tietyn käytännön päämäärien mukaan. Samoin eri instituutioissa toimivat ihmiset levittävät toiminnallaan diskursiivisia käytäntöjä ja saavat näin diskurssin vaikutuspiiriin uutena tulevat ihmiset myös toimimaan luontaisesti näin. Käytäntöjen takana piileekin vallankäytön anonyymius, jossa ihmiset pyrkivät toimimaan normien mukaisesti. Diskursiivisen vallan ilmeisyydelle ja arkipäiväisyydelle on helppo sokaistua myös siksi, koska käytäntöjä ei useinkaan kyseenalaisteta vaan pikemmin ne otetaan itsestään selvinä toimintatapoina. (Alhanen 2007, 60–68, 85, 117, 128–129)

Tutkimuskohdetta analysoidessa voidaan kysyä, kuka on vallan subjekti, mitkä ovat vallan välineet eli käytännöt, ja kuka vallan objekti. Subjekti helposti hämärtyy, jos ajatellaan vallankäytön olevan suoranaista ja näkyvää. Kuitenkin Foucault'n hallintavallan mukaan vallankäyttö on modernissa yhteiskunnassa juurikin normalisoivaa, piilevää ja johtavaa vallankäyttöä. Hienovaraista vallankäyttöä ei helposti mielletä vallankäytöksi, sillä usein vallan ajatellaan olevan näkyvää ja käyttäjänsä helposti todennettavissa. Peter Bachrach ja Morton S. Baratz ovat luoneet teorian vallan toisista kasvoista, jolla he viittaavat juuri näkymättömään vallan muotoon.

#### **4.2.2 Bachrach & Baratz -Two Faces of Power**

Peter Bachrach ja Morton S. Baratz jakavat vallan kahtia näkyvään ja näkymättömään muotoon. Vallan ensimmäiset kasvot – eli pluralistinen valtakäsitys - käsittää ne näkyvät, päätöksentekotilanteessa tehtävät päätökset, jolloin intressien konflikti näkyy tehtyjen päätöksien jatkumossa. Toisina vallan kasvoina he pitävät niitä päätöksiä, jotka eivät päätöksentekoareenalle pääse tai sitä ennen päätöksentekoa käytävää konfliktia, jonka pohjalle päätöksenteko rakentuu ja jota ei ulospäin nähdä. Päätöksentekotilanteessa huomio rajataan tietoisesti turvallisiin aiheisiin, jotka monesti ovat tärkeydeltään vähäisiä. Bachrach ja Baratz kritisoivat sitä, että jättämällä huomiotta ilmeisen päätöksenteon ulkopuoliset asiat laiminlyödään kokonaan vallan toiset kasvot. (Bachrach & Baratz 1970, 6, 18)

”Many investigators have also mistakenly assumed that power and its correlatives are activated and can be observed only in decision-making situations. --- they have overlooked the equally, if not more important area of what we have called nondecision-making, that is, the practice of limiting the scope of actual decision-making to ”safe” issues by manipulating the dominant community values, myths, and political institutions and procedures. To pass over this is to neglect one whole ”face” of power.” (Bachrach & Baratz 1970, 18)

Keskeistä on se, että valtaa on olemassa myös – ja ennen kaikkea – silloin kun se ei näy konkreettisina päätöksiä. Bachrach ja Baratz kritisoivat pluralisteja siitä, etteivät he ota huomioon vähemmän ilmeisiä vallan kasvoja lähestymistavassaan, jolloin he ovat kykenemättömiä erottamaan poliittiset avainkysymykset rutiiniaisista: ”...by ignoring the less apparent face of power Dahl and those who accept his pluralist approach are unable adequately to differentiate between a ”key” and a ”routine” political decision.” (Bachrach & Baratz 1970, 10) Antamalla huomiota rutiinityyppisiin, vähemmän merkityksellisiin päätöksiin jää ”nondecision-making” -alue huomiotta, jolloin taustalla oleva todellinen vallankäyttö ei näy.

Bachrachin ja Baratzin mukaan ”nondecisions” kattaa näkymättömän vallan alueen; sellaiset päätökset, joita vallanpitäjät eivät halua tuoda julkisuuteen. Heidän mukaansa ”nondecision” on päätös, joka tullessaan julkiseen käsittelyyn uhkasi päätöksentekijän omia intressejä tai arvoja sekä vaatisi nykyisten hyötyjen ja etuoikeuksien uudelleenjakamista. Tämä johtaisi vallanharjoittajien kannalta epäedulliseen asemaan, jonka vuoksi ”nondecision” -alue pyritään tukahduttamaan ennen sen pääsyä poliittisen päätöksenteon areenalle.

”A nondecision, as we define it, is a decision that results in suppression or thwarting of a latent or manifest challenge to the values or interests of the decision-maker. To be more nearly explicit, nondecision-making is a means by which demands for change in the existing allocation of benefits and privileges in the community can be suffocated before they are even voiced; or kept covert; or killed before the gain access to the relevant decision-making arena; or, failing all

these things, maimed or destroyed in the decision-implementing stage of the policy process.” (Bachrach & Baratz 1970, 44)

Bachrachin ja Baratzin vallan määrittelyssä valtasuhde edellyttää aina konfliktia, kuten huomasimme myös Foucault'n ajatuksissa. *”First, in order for a power relationship to exist there must be a conflict of interests or values between two or more persons or groups”*. Valta on Bachrachin ja Baratzin mukaan toisten politiikkaan vaikuttamisen prosessi. (Bachrach & Baratz 1970, 21) Toisaalta Bachrach ja Baratz erottavat vallan vaikuttamisesta mahdollisuudella sanktioihin: *”...the threat of sanctions is what differentiates power from influence”*. (Bachrach & Baratz 1970, 22) Kun toinen voi uhata toista näkyvillä tai näkymättömillä seurauksilla saaden toisen muuttamaan päämääriään, on hänellä vaikutusvaltaa toisen ylitse. *”One person has influence over another within a given scope to the extent that the first, without resorting to either a tacit or an overt threat of severe deprivations, causes the second to change his course of action.”* (Bachrach & Baratz 1970, 30) Valtaa ja vaikuttamista ei kuitenkaan voi yksiselitteisesti erottaa toisistaan, sillä usein valta synnyttää vaikutusta ja toisin päin (Bachrach & Baratz 1970, 31–32).

Bachrach ja Baratz eivät sulje ulos pluralistista valtakäsitystä, mutta lisäävät siihen tärkeän elementin, jonka mukaan valtaa käytetään kun A onnistuu lujittamaan sellaisia poliittisia arvoja ja institutionaalisia käytänteitä, jotka rajaavat julkisen huomion poliittisissa prosesseissa vain sellaisiin asioihin, jotka ovat harmittomia A:lle itselleen. *”Of course power is exercised when A participates in the making of decisions that affect B. But power is also exercised when A devotes his energies to creating or reinforcing social and political values and institutional practices that limit the scope of the political process to public consideration of only those issues which are comparatively innocuous to A.”* (Bachrach & Baratz 1962, 948) Bachrach ja Baratz jatkavat, että onnistuessaan toimissaan A estää B:tä tuomasta agendalle sellaisia ajatuksia, jotka tuottaisivat eturistiriitoja ja voisivat vahingoittaa A:n preferenssejä (Bachrach & Baratz 1962, 948). Onnistunut vallankäyttö on kykyä saada toinen muuttamaan mielipiteitään ja toimintansa suuntaa.

Foucault'n sekä Bachrachin ja Baratzin näkemykset vallasta antavat monipuoliset lähtökohdat teorialähtöiselle sisällönanalyysille. Aineistolta valtateorioiden suhteen kysytään, ketkä raatitoiminnassa tosiasiallisesti käyttävät valtaa ja millaisia valtapositiota kansalaisraatien toimijat toteuttavat. Teorioiden valossa lisäksi tutkitaan, millaisia vallan muotoja raatien järjestelyissä ilmenee eri valtakäsitteiden ja -näkemysten kannalta.

## 5. AINEISTON ANALYYSI

Seuraavan analyysiosion pohjalta voidaan vastata tutkimukselle esitettyihin kysymyksiin. Tutkimukselta kysytään ”*Onko kansalaisraadeilla nähtävissä todellista vaikutusta päätöksentekoon*”? *Vaikuttavuutta* päätöksentekoon etsitään tutkimusaineistosta nousevien vastausten pohjalta. Toiseen tutkimuskysymykseen lähdetään avaamaan vastausta deliberatiivisen demokratiateorian asettamien edellytysten pohjalta suhteutettuna ne tutkimusaineistoon. Deliberatiivisen demokratiateorian valossa aineistolta kysytään – Habermasin ja Rawlsin näkemyksiin tukeutuen – ”*toteutuuko deliberaatio kansalaisraatiprosesseissa deliberatiivisten ihanteiden mukaisesti*”? Toisekseen aineistolle tehdään valta-analyysi Foucault'n sekä Bachrachin ja Baratzin valtakäsitysten valossa: ”*Kuka tosiasiallisesti käyttää valtaa kansalaisraadeissa ja minkälaisia valtapositiota eri toimijat kansalaisraadeissa toteuttavat*”? Millaisia vallan muotoja esiintyy raatien järjestelyissä tulkittuna eri valtakäsitteiden kannalta ja miltä vallankäyttö raadissa ulkopuolelle näyttäytyy? Tarkastellessa vaikuttavuutta – eli julkilausumien toimenpide-ehdotusten edistämistä – saadaan samalla analyysia vallasta, sillä keskeistä vallankäyttöä on julkilausumien ehdotusten hyväksyminen tai hylkääminen. Siten vaikuttavuus- ja valta-analyysi limittyvät toisiinsa analyysin edetessä. Poliittista analyysia voidaan tehdä myös siitä, miten raatiprosessin aikana asioista puhutaan ja minkälaista rajausta raadin järjestäjät puhumisessaan käyttävät – mitä sanotaan ja mitä jätetään sanomatta.

Analyysi rakentuu tutkimuskysymysten sekä aineiston osa-alueiden mukaisesti kolmeen päälukuun, joita ovat kyselyanalyysi, julkilausuma- ja vastineanalyysi sekä muiden dokumenttien analyysi, johon sisältyy valtuuston pöytäkirjat, kaupungin hankelistaukset sekä raatia koskevat kirjalliset materiaalit.



## 5.1 Kyselyanalyysi

Analyysia varten kolme erilaista kyselypohjaa<sup>3</sup> on koottu eri aihepiirien mukaan yhteen, jolloin helpottui kyselyiden vertailu toistensa suhteen. Analysoin kyselyitä viiden aihepiirin kautta: raadin sisältöihin vaikuttaminen, voimasuhteet raadissa, raadin vaikuttavuus, asenne raatitoiminnan ideaa kohtaan sekä tavoitteita ja kehitysehdotuksia raatitoiminnalle. Pyrin käymään aineiston ja teorian kanssa jatkuvaa vuoropuhelua analyysin edetessä. Kyselyitä analysoidaan pääasiassa virkamiehille sekä raatilaisille kohdistettujen kyselyiden osalta, sillä luottamushenkilökyselyssä vastaajakato oli niin suuri, ettei vastauksista pysty ottamaan kuin ehkä suuntaviivoja analyysille. Lopussa pureudun tarkemmin luottamushenkilöiden vähäiseen osallistumiseen.

### 5.1.1 Raadin sisältöihin vaikuttaminen

Raadin sisältöihin vaikuttamisen osalta kyselyistä<sup>4</sup> nousee esille vahvasti se, että ”kansalaisraatien tavoitteet ja sisällöt tulisi määrittää yhteistyössä raatilaisten, virkamiesten sekä luottamushenkilöiden kesken”. Raatilaiskyselyyn vastanneista lähes 90 % on vähintään jonkin verran samaa mieltä väitteestä. Kyselyyn vastanneista virkamiehistä myös yli 80 % on vähintään jonkin verran samaa mieltä. Virkamiesten koetaan käyttävän ainakin jossain määrin suurta valtaa raatilaisiin nähden päätettäessä raatien sisällöistä. (VK 12, LK 14) Reilu 40 % virkamiehistä on vähintään jonkin verran samaa mieltä 25 % vastanneista ollessa vähintään jonkin verran eri mieltä asiasta. Loput eivät ota kantaa tai osaa sanoa mielipidettä. Toisaalta raatilaisista yli puolet (57 %) on vähintään jonkin verran samaa mieltä väitteen ”raatilaiset saivat päättää, mitä asioita raadissa käsitellään” (RK 9) kanssa, loppujen 44 % kallistuessa olemaan väitteen kanssa vähintään jonkin verran eri mieltä. (Taulukko 1)

---

<sup>3</sup> Ks. Liitteet

<sup>4</sup> Käytän viittauksissa lyhenteitä RK= raatilaiskysely, VK= virkamieskysely, LK= luottamushenkilökysely

## Taulukko 1. Virkamiesten ja raatilaisten näkemykset raadin sisältöihin vaikuttamisesta

Vastaajat	Vastaajien määrä	Raatilaiskysely/Virkamieskysely							
		<b>Kysymys 18: Kansalaisraatien tavoitteet ja sisällöt tulisi määrittää yhteistyössä raatilaisten, virkamiesten sekä luottamushenkilöiden kanssa</b>							
		Täysin samaa mieltä	Jonkin verran samaa mieltä	En samaa enkä eri mieltä	Jonkin verran eri mieltä	Täysin eri mieltä	En osaa sanoa	Keskimääräinen vastaus lukuarvona (Täysin samaa mieltä = 5, En osaa sanoa = 0)	
Raatilaiset	23	65 %	22 %	0 %	4 %	4 %	4 %	4,2	
Virkamiehet	12	33 %	50 %	0 %	17 %	0 %	0 %	4,0	
		<b>Raatilaiskysely</b>							
		<b>Kysymys 9: Raatilaiset saavat päättää, mitä asioita raadissa käsitellään</b>							
		Täysin samaa mieltä	Jonkin verran samaa mieltä	En samaa enkä eri mieltä	Jonkin verran eri mieltä	Täysin eri mieltä	En osaa sanoa	Keskimääräinen vastaus lukuarvona (Täysin samaa mieltä = 5, En osaa sanoa = 0)	
Raatilaiset	23	17 %	39 %	0 %	22 %	22 %	0 %	3,1	
		<b>Virkamieskysely</b>							
		<b>Kysymys 13: Raatilaisilla on mahdollisuus vaikuttaa raatien sisältöihin ja kuultaviin asiantuntijoihin</b>							
		Täysin samaa mieltä	Jonkin verran samaa mieltä	En samaa enkä eri mieltä	Jonkin verran eri mieltä	Täysin eri mieltä	En osaa sanoa	Keskimääräinen vastaus lukuarvona (Täysin samaa mieltä = 5, En osaa sanoa = 0)	
Virkamiehet	12	8 %	50 %	17 %	25 %	0 %	0 %	3,4	

Jokaiseen kolmeen raatiin osallistuneet henkilöt ovat mukana samassa kyselyssä, jonka vuoksi vastaukset voivat jakautua näin voimakkaasti kahtia. On mahdollista, että tiettyyn raatiin osallistuneet raatilaiset kokevat omat vaikutusmahdollisuutensa raadin sisällön suhteen parempina kuin toiseen raatiin osallistuneet. Virkamiesten osalta näkemykset raatilaisten mahdollisuuksista vaikuttaa raatien sisältöihin ja kuultaviin asiantuntijoihin hajooa (VK 13). 25 % on asiasta jonkin verran eri mieltä, 58 % on vähintään jonkin verran samaa mieltä asiasta, 17 % ei ole samaa eikä eri mieltä. Raatilaista näyttää pyydetyn ainakin jossain määrin näkemyksiä raadin tavoitteista etukäteen (RK 16): raatilaisten osalta vastaukset jakautuvat jälleen voimakkaasti kahtia - 35 % on vähintään jonkin verran samaa mieltä kun vähintään jonkin verran eri mieltä on 30 % vastanneista, 35 % ei osaa sanoa vastausta tai ei ota kantaa. Virkamiehistä lähes 60 % ei osaa sanoa onko näkemyksiä pyydetty tai ei ota kantaa asiaan. 25 % on vähintään jonkin verran samaa mieltä ja reilu 15 % eri mieltä asiasta. (VK 19) Luottamushenkilöiltä tiedusteltiin, kokevatko he ristiriitaa siinä, että kansalaisraadit ovat pääasiassa virkamiesvetoisia, vaikka nimenomaan valtuuston tehtävänä on huolehtia asukkaiden osallistumisesta päätöksentekoon (LK 15).

Vastaukset olivat yksiselitteisiä: ”kyllä”, ”hienoinen ristiriita tässä on” ja ”luottamushenkilöitä voisi olla mukana”.

Deliberatiivista prosessia ohjaava idea monipuolisesta osallistumisesta edellyttää osapuolten keskinäistä tiedonvaihtoa ja jokaisen osallisen mahdollisuutta nostaa agendalle käsiteltäviä aiheita. Kaikkien osapuolten tulisi olla agendanmäärittelyssä tasa-arvoisia. (Habermas 1997, 305–306) Ihanteellisen deliberatiivisen prosessin näkökulmasta katsottuna ei ole hyvä, että raatilaisille annetaan valmis paketti, johon he saavat tulla mukaan heille osoitettuun lokeroon. Myös raatilaisten tulisi olla määrittämässä asiasisältöjä ja varsinkin ehdottamassa kuultavia asiantuntijoita. Kyselyiden mukaan ainakin jotkut raatilaiset kokivat saaneensa vaikuttaa raadin sisältöön. Tältä osin onnistunutta deliberaatiota näyttää vahvistetun jossain määrin.

### **5.1.2 Voimasuhteet raadissa**

Seuraavaksi kyselyitä analysoidaan raadin voimasuhteita koskien. Kaikki vastanneet luottamushenkilöt vastasivat kielteisesti kysymykseen osallistumisesta jonkin kansalaisraadın kokoontumisiin tai siihen, pyydettiinkö heitä osallistua (LK 1 ja 2). Nämä vastaukset osaltaan vahvistavat luottamushenkilöiden vähäistä roolia kansalaisraatitoiminnassa ja lienevät selittämässä myös alhaista vastausinnostusta kyselyyn ylipäätään.

Virkamiehet ovat lähes yksimielisiä siitä, että ”julkilausumien toimenpide-ehdotukset tulee huomioida tehtävissä päätöksissä” (VK 3). Niin ikään lähes kaikki virkamiehet pitävät raatilaisia pätevinä antamaan toimenpide-ehdotuksia, joiden tulee ohjata kunnallista päätöksentekoa (VK 8). Lähes 80 % raatilaista kokee itsellään olevan riittävä asiantuntemus muodostaakseen perusteltuja mielipiteitä asioista (RK 11). Deliberatiivinen demokratiateoria korostaa perusteltujen mielipiteiden esittämistä ja päätösten implementoinnin tärkeyttä. Ainakin asennetasolla kyselyn perusteella julkilausumien toimenpide-ehdotukset nähdään tärkeinä ottaa huomioon, mikä on yksi deliberatiivisen demokratiateorian keskeisistä elementeistä. Kaikki virkamiehet ovat sitä mieltä, että ”raatilaista on tiedotettu julkilausuman etenemisestä päätöksenteossa” (VK 2). Raatilaista

puolestaan vain 39 % on vähintään jonkin verran samaa mieltä asiasta 43 % ollessa vähintään jonkin verran eri mieltä (RK 7). Tässä voi kyse olla myös eri raatiin osallistumisesta: jonkin raadin osalta ehkä on tiedotettu ja jonkin raadin osalta ei. Raatilaisista lähes 80 % kertoo seuranneensa raatia seurannutta päätöksentekoa kunnan päätöksentekoeilimissä jonkin verran tai aktiivisesti (RK 4).

Virkamiehistä 58 % on täysin samaa mieltä ja yhteensä 75 % vähintään jonkin verran samaa mieltä siitä, että ”raatilaisten asiantuntijaesitelmissä saama informaatio on puolueetonta” (VK 14). Raatilaisista taas vähintään jonkin verran samaa mieltä on lähes 57 % väitteestä ”asiantuntijaesitelmissä jaettu informaatio heijasteli asiantuntijan omia mielipiteitä” (RK 13). Vain noin 22 % on vähintään jonkin verran eri mieltä väitteen kanssa, ja saman verran ei osaa sanoa vastausta tai ottaa neutraalin kannan. Virkamiehistä noin 58 % on vähintään jonkin verran samaa mieltä siitä, että ”raatilaisten muuttivat asiantuntijaesitelmien perusteella mielipiteitään” (VK 15, RK 12). Raatilaisista silti noin 57 % on väitteen kanssa vähintään jonkin verran eri mieltä. Jonkin verran samaa mieltä väitteen kanssa on vain 17 % vastanneista, loput 26 % ei osaa vastata tai ottaa neutraalin kannan. Väitteestä ”julkilausuman sisältö oli pitkälti virkamiesten aikaansaannosta” (RK 10) noin 35 % raatilaisista on vähintään jonkin verran samaa mieltä, reilu 50 % on kuitenkin vähintään jonkin verran eri mieltä.

Raatilaisten ja virkamiesten näkemykset asiantuntijapaneelissa jaetun informaation puolueettomuudesta ovat mielenkiintoisesti huomattavan erilaisia. Virkamiehillä on erittäin positiivinen kuva siitä, että asiantuntijaesitelmät voivat olla neutraaleja kun taas raatilaisten näkemykset ovat huomattavasti skeptisempiä. Kuten Habermas (1997, 317) Dahlia lainaten muistuttaa, kansalaisilla voi olla poliittishallinnollisen tiedon spetsialisoituessa vaikeaa päästä kiinni oikeasti relevanttiin tietoon, jolloin asiantuntijoilla on mahdollisuus dominoida kansalaisille jakamaansa tietoa. Edelleen Habermasin mukaan tiedon evääminen kansalaisilta voi johtaa kansalaisten tynnyttelemiseen symbolisella politiikalla asiantuntijoiden hallitessa. Jotta keskustelut toteuttaisivat hyvää deliberaatiota, tulisi sen olla vapaata kaikesta dominoinnista, manipulaatiosta sekä strategioinnista (Habermas 1997, 305–306; Dryzek 2000, 81). Tämä edellyttäisi kansalaisille jaetun informaation olevan täysin vapaata ja puolueetonta. Puolueettomuusedellytykseen nojautuminen ohjaisi

ehdottomasti olemaan käyttämättä virkamiehiä raadin pääasiallisina järjestäjinä, sillä on selvää, ettei tietystä asiantuntijapositionista täysin voi asettua puolueettomaan rooliin. Tässä mielessä järjestetyt raadit eivät vastaa deliberatiivisen ihanteen mukaista deliberaatiota.

Virkamiehiä pyydettiin vastaamaan omin sanoin väitteeseen: ”Moni raadin osallistuja toimii sen tiedon varassa, jota kukin virkamies heille haluaa esitelmässään antaa. Millaista vaikutusta sillä on raadin julkilausumaan?” (VK 16) Virkamiesten vastauksissa poikkeuksetta luotetaan raatilaisten kykyyn arvioida asioita itsenäisesti ja pääasiassa virkamiehiltä saatu tieto nähdään puolueettomana.

- ”En ole samaa mieltä. Meidän virkamiehet osaavat kyllä tuoda asian esille puolueettomasti ja tarkastella asiaa monesta näkökulmasta. Siten valittujen virkamiesten näkemyksillä ei pitäisi olla ohjaavaa vaikutusta raadin julkilausumaan. Toki tässä on vastuuta myös raatilaisten, jotka ovat aktiivisia ja hakevat oma-aloitteisesti lisätietoa ja -näkemyksiä edustamiltaan tahoilta tapaamisten välillä.”
- ”Ne raatilaisten, jotka eivät tulleet raatiin omalla agendallaan, olivat avoimia ottamaan vastaan tietoa ja asiapitoisia argumentteja. Monet ainakin lievensivät alkuperäistä kantaansa asioihin, kuultuaan asioiden taustoista. Myös monipuolinen keskustelu ja näkemysten vaihto vaikuttivat.”
- ”Myös tieto on demokratisoitunut – raatilaisten on muitakin kanavia tiedonhankintaan.”
- ”Mielestäni raatilaisten toimivat oman asiantuntijuuden valossa, tietenkin huomioiden eri informaatiot. He olivat hyvin asiantuntevia kuntalaisia.”  
(Virkamieskysely)

Raatilaisia pyydettiin kommentoimaan omin sanoin, ”millaisina he kokivat asiantuntijoiden esitelmät: saiko niistä riittävästi informaatiota vai olisiko ollut tarvetta saada tietoa joltain muultakin taholta” (RK 14). Vastauksissa enimmäkseen oltiin tyytyväisiä asiantuntijaesitelmien sisältämään informaatioon, mutta monissa vastauksissa ne koettiin asenteellisina.

- ”Ihan myönteinen.”

- ”Olivat asiallisia ja lisäsivät tietoa asiasta.”
- ”Asiantuntijapuheenvuorot olivat mielenkiintoisia ja toivat mielestäni paljon lisää keskusteluun, niistä oli ehdottomasti hyötyä kokonaisuuteen.”
- ”Sain riittävästi informaatiota käytettävissä olevan ajan puitteissa.”
- ”Ne olivat sinänsä mielenkiintoisia ja hyödyllisiä, mutta eivät ratkaisevasti vaikuttaneet omiin aluetta koskeviin mielipiteisiin.”
- ”Liian kaava- ja kaavoituslähtöistä. Asenteet olivat kovin virkamieslähtöisiä, joka puolestaan johti esitelmien tarkoitushakuisuuteen.”
- ”No.. aika puolusteleva kanta oli kaavoittajalla, kun esitteli kaavoitussuunnitelmia ja jo siinä hetkessä oli tunne, että noinkohan asioihin voidaan kansalaisraadissa vaikuttaa.”
- ”Taso oli vaihteleva. Jotkut asiantuntijoista olivat asenteellisia. Heiltä puuttui kyky keskustella. Toiminta oli liian tiukasti aikataulutettu. Raapaisuja jotka eivät vastanneet tarkoitustaan.” (Raatilaiskysely)

Osa raatilaista kokee asiantuntijaesitelmät hyödyllisinä, osa taas asenteellisina, jolloin niitä voi deliberatiivisen demokratiateorian valossa tarkastella myös dominoivina tai manipuloivina. Toisaalta virkamiehet – eli asiantuntijat itse – painottavat voimakkaasti kansalaisten omaa harkinnan mahdollisuutta ja aktiivisuutta tiedon etsimisessä, mikä sinänsä onkin deliberatiivisen demokratiateorian valossa järkevää. Kuitenkin erään virkamiehen kommentti ”hyvin asiantuntevista kansalaisista” asettaa pohtimaan, minkälaisin tiedoin varustettu otos kansalaisista raatiin on koottu. Keskimäärin kansalaisilla ei valitettavasti ole kovin vahvaa asiantuntemusta poliittisista asioista, jolloin ainakaan kaikilla osallistujilla ei pitäisi olla kovin hyvä tuntemus poliittisista asioista, jos otos edustaa hyvin kansaa. Tällöin virkamiehen lausahdus voidaan nähdä erittäin poliittisena. Vastuu tiedon suodattamisesta annetaan kansalaisille ja toisaalta annetaan virkamiehille oikeus puhua omista intresseistään käsin, sillä ”osaavathan kansalaiset itse arvioida tiedon luotettavuutta”.

Jotta voisi tuoda perusteltuja mielipiteitä esille, tulee osata kommunikoida argumentoiden. Toisaalta Habermasin (1997, 305–306) mukaan keskustelijoiden tulee olla täysin tasa-

arvoisia mielipiteittänsä esiin tuomisessa eikä toinen näkemys tulisi olla toista arvokkaampi. On kuitenkin selvää, että kansalaisraadissa järjestettävä asiantuntijaesitelmä asettaa esitetyt näkemykset ikään kuin jalustalle, joiden pohjalta voidaan lähteä argumentoimaan niiden hyväksymisen tai kumoamisen puolesta. Tällöin kansalaisen roolissa voi olla vaikeaa saada omaa toisenlaista näkemystä puolustettua tai asiantuntija-auktoriteetin esittämää näkemystä kumottua. Vaikka tarkoitus olisi esittää vain neutraaleja asioita kuhunkin aiheeseen liittyen, valitsee kuitenkin niiden esittäjä – tietoisesti tai tiedostamattaan – omat argumenttinsa omien arvolähtökohtiensa kautta. Kansalainen versus asiantuntija -asetelmassa voi ilmetä eräs keskeinen hyvää deliberaatiota uhkaava ilmiö – paine hyväksyä asiantuntijan näkemykset ”viisaampina”. Tällöin puhutaan Habermasin tavoin sisäisestä pakottamisesta (1997, 305–306).

Ihanteellisessa deliberaatiossa keskusteluille ja erilaisten näkökulmien esiintuomiselle tulisi olla riittävästi aikaa. Raatilaisten puolelta toiminta koetaan kuitenkin monessa eri vastauksessa liian tiukasti aikataulutettuna. Myös Kansalaisraatiraportin kyselyssä aikaa keskusteluille koetaan olleen liian niukasti (Kansalaisraatiraportti 2012, 24). Virkamieskyselyssä kuitenkin lähes kaikkien virkamiesten mielestä ajankäyttö raadissa nähdään suhteutetun hyvin raatilaisten ja virkamiesten kesken. Myös ajankäyttö eriarvoistaa raatilaisia suhteessa virkamiehiin: lähtökohtaisesti keskustelun pohjana on asiantuntijanäkemus, josta raatilaiset tekevät päätelmänsä, jolloin on selvää, että raatilaiset tarvitsisivat enemmän aikaa mielipiteidensä hahmottamiseen kuin järjestäjät. Lisäksi hyvän deliberaation kautta saavutettava näkemysten muokkautuminen käsittelee puheissa useimmiten vain raatiin osallistuvia kansalaisia, vaikka yhtä olennaista on myös raatilaisnäkemysten mahdollisuus vaikuttaa virkamiesten asenteisiin. Vasta kun mielipiteiden vaihto todella on vastavuoroista, voidaan puhua onnistuneesta deliberaatiotilanteesta.

Myös valta-analyysin osalta on keskeistä, millaisen tiedon varassa raatilaiset ja virkamiehet toimivat. Foucault'n mukaan tieto on valtaa ja se luo valtasuhteita, koska tieto mahdollistaa auktoriteettiaseman. Lisäksi valta ja tieto kulkevat käsi kädessä: se jolla on tietoa, on valta määritellä mitä tietoa jakaa muille. Foucault'n mukaan niin ikään tiedon saanti on keskeistä valtasuhdetta luotaessa. Foucault käyttää esimerkkinä opettajan ja

oppilaan välistä auktoriteettisuhdetta, jossa tutkinnon avulla opettajalla on mahdollisuus luoda kokonainen tietokenttä suhteessa oppilaisiinsa. Samalla tavoin voimme tarkastella myös kansalaisraadissa toimivien asiantuntijoiden suhdetta osallistuviin kansalaisiin: periaatteessa kansalaisilla ei välttämättä tarvitse olla mitään ennakkotietämystä käsiteltävistä asioista, jolloin virkansa puolesta merkittävän tietomäärän saavuttaneilla asiantuntijoilla on mahdollisuus hyödyntää tietämystään myös strategista valtaa käyttäen. (Foucault 1980, 35, 209, 211) Tämä on keskeinen uhka raatityöskentelyn legitimitetille, varsinkin kun asiantuntijat kuuluvat useimmiten samaan virkakoneistoon järjestäjien kanssa.

### **5.1.3 Raadin vaikuttavuus**

Kyselyiden avulla pyrittiin saamaan näkyville osapuolten näkemyksiä vaikuttavuudesta. Virkamiehiltä kysyttiin, ”miten julkilausumaa luvattiin raatilaisille hyödyntää päätöksenteossa” (VK 9). Virkamiehistä 50 % mukaan luvattiin käsitellä asiaa ja antaa vastine, 42 % mukaan luvattiin lähteä edistämään ehdotuksia päätöksentekokeelimityksessä, 8 % mukaan luvattiin käsitellä asiaa ja tiedottaa raatilaisia tuloksista. Samansuuntaisesti raatilaisten mukaan ”järjestäjät kertoivat hyödyntävänsä julkilausumaa” vähintään käsittelemällä asiaa ja antamalla vastine, myös asian edistäminen päätöksentekokeelimityksessä luvattiin lähes 30 % vastaajista (RK 5). Kysymykseen siitä, ”milloin julkilausuma on vaikuttanut päätöksentekoon” (VK 5), 75 % virkamiehistä vastaa ”kun on saatu näkyviä tuloksia asiaa koskevassa päätöksenteossa”. Vain 17 % pitää vaikutuksena sitä, että kuntalaisilta on kysytty heidän mielipidettään. Eräissä vastauksissa vaikutuksena nähdään myös se, kun ”julkilausuma on vaikuttanut tehtyihin suunnittelupäätöksiin”. Mielenkiintoista on se, että vastaavassa kysymyksessä (RK 2) raatilaisista vain 48 % valitsee vaikutukseksi ”kun on saatu näkyviä tuloksia asiaa koskevassa päätöksenteossa”. Raatilaisten näkemykset vaikutuksesta hajoavat kuitenkin kattamaan jokaisen vastausvaihtoehdon. On huomattava virkamiesten näkevän todellisia vaikutuksia raatitoiminnalla vasta kun julkilausumaa on edistetty päätöksentekokeelimityksessä, mutta kuitenkin vastauksissaan raatilaisille julkilausuman hyödyntämisestä puolet hylkää todelliseen vaikuttamiseen pyrkimisen (vain 42 % lupaa lähteä edistämään ehdotuksia



päätöksentekoeleimissä). Kuitenkin yli 90 % virkamiehistä sanoo edistäneensä julkilausumassa esitettyjä toimenpide-ehdotuksia kunnallisessa päätöksenteossa. Virkamiehiltä olisi ollut parempi kysyä konkreettisemmin, ”miten” he ovat edistäneet julkilausumaa, jolloin olisi voinut analysoida vastauksia kattavammin. (VK 1, ks. Taulukko 2). Virkamiehet myös kokevat julkilausumien toimenpide-ehdotukset riittävän konkreettisina päätöksenteossa hyödyntämistä ajatellen (VK 4).

## Taulukko 2. Virkamiesten käsitykset julkilausuman hyödyntämisestä

Vastaajat	Vastaajien määrä	Virkamieskysely						
<b>Kysymys 5: Julkilausuma on mielestäni vaikuttanut päätöksentekoon silloin,:</b>								
		Kun kuntalaisilta on kysytty heidän mielipiteitään	Kun asiasta on annettu vastine	Kun julkilausuman ehdotuksesta on keskusteltu valtuustossa	Kun on saatu näkyviä tuloksia asiaa koskevassa päätöksenteossa	Muu, mikä:	En osaa sanoa	
Virkamiehet	12	17 %	0 %	0 %	75 %	8 %	0 %	
<b>Kysymys 9: Julkilausumaa luvattiin raatilaisille hyödyntää päätöksenteossa seuraavasti:</b>								
		Luvattiin käsitellä asiaa /antaa vastine	Luvattiin käsitellä asiaa ja tiedottaa tuloksista raatilaisia	Luvattiin lähteä edistämään julkilausumassa olleita ehdotuksia päätöksentekoeleimissä	Raadissa ei puhuttu julkilausuman hyödyntämisestä	Emme luvanneet raatilaisille mitään julkilausuman jatkokäsittelystä	En osaa sanoa	
Virkamiehet	12	50 %	8 %	42 %	0 %	0 %	0 %	
<b>Kysymys 1: Olen edistänyt julkilausumassa esitettyjä toimenpide-ehdotuksia kunnallisessa päätöksenteossa</b>								
		Täysin samaa mieltä	Jonkin verran samaa mieltä	En samaa enkä eri mieltä	Jonkin verran eri mieltä	Täysin eri mieltä	En osaa sanoa	Keskimmääinen vastaus lukuarvona (Täysin samaa mieltä = 5, En osaa sanoa = 0)
Virkamiehet	12	67 %	25 %	8 %	0 %	0 %	0 %	4,6

Raatilaisilla on suhteellisen positiivinen suhtautuminen omiin vaikutusmahdollisuuksiinsa Jyväskylän asioihin kansalaisraadista kautta. 65 % raatilaisista on vähintään jonkin verran samaa mieltä väitteestä ”Kansalaisraatitoiminnan kautta koen voivani vaikuttaa kuntani päätöksentekoon” (RK 1). 26 % raatilaisista suhtautuu vaikutusmahdollisuuksiinsa negatiivisesti. Toisaalta myöhempään kysymykseen, ”toteutuiko raadin tavoitteena ollut kuntalaisten päätöksentekoon osallistumisen vahvistaminen” (RK 17), enää 52 % on vähintään jonkin verran samaa mieltä 35 % ollessa vähintään jonkin verran eri mieltä asiasta. Edellisiin vastauksiin verrattuna ristiriitaiselta näyttäytyy kyselyssä esitetty avoin kysymys ”Tiedätkö julkilausumalla olleen konkreettisia vaikutuksia päätöksiin?” (RK 6)

Yli 70 % raatilaisten vastauksista on negatiivisia (sisältää ”en tiedä” -vastaukset sekä tyhjät vastaukset) ja vastauksista huokuu pettymys raatitoiminnan vaikuttavuuteen. Osa negatiivisista vastauksista ei erittele sitä, tietääkö vastaaja todella, ettei vaikutuksia ole ollut vai vastaako vain kysymykseen ”en tiedä”, jolloin vastaus ei ole aivan yhtä ehdoton kuin sellainen vastaus, josta käy ilmi vastaajan tietämys, mihin ei ole ollut vaikutusta.

- ”Ei mitään vaikutusta, kaavoittajan käsikassarana toimittiin.”
- ”Ei ole ollut konkreettisia vaikutuksia päätöksiin. Tuntuu, että kansalaisraadinn ääntä ei ole kuunneltu lainkaan kun seuraa miten kaava-asiat etenevät.”
- ”EI mitään. Raati ainoastaan kosmeettinen.”
- ”En ainoatakaan. Päinvastaisia useita.”
- ”Ei ainakaan vielä ole minun tietooni tullut mitään konkreettisia vaikutuksia.”

Vajaa 30 % vastauksista on positiivisia, ja niistä suurin osa koskee Huhtasuon kylätoimiston kehittämistä.

- ”Kylätoimisto Huhtasuolla toimii taas. Liikuntamahdollisuuksien laajentamista suunnitellaan.”
- ”Huhtasuon kylätoimiston ( =yhteisen asukastilan) vuokranmaksu on saatu järjestymään kaupungin ja alueen asukkaiden yhteistoiminnalla, tosin vain määräaikaisen projektin ajaksi.---”
- ”En ole ihan varma, mutta ehkä muutama talo poistettiin kaavasta.”
- ”Urheilupaikkojen kunnostusta.” (Raatilaiskysely)

Vastauksista ei ilmene yhtään positiivista kommenttia asiakaspalvelumallia visioineen raadin suhteen ja kaavoitusraadinkin osalta yksi epäröivä ”ehkä muutama talo poistettiin kaavasta”, tosin asiakaspalvelumalliraatiin kertoo osallistuneensa yhteensä vain 13 % vastaajista. Yleiskaavaraatiin ja Huhtasuon raatiin molempiin sanoo osallistuneensa vajaa 44 % vastaajista. Negatiivisia kommentteja yksilöitiin varsinkin kaavoitusraatia kohtaan. Huhtasuon raadin vaikutuksia nähtiin selkeimmin juuri kylätalon ja liikuntapaikkojen kunnostuksen osalta.

Vastausten perusteella näyttää siltä, että likert-asteikolla vastaajat pyrkivät lähentymään asteikon puoliväliä, jolloin vastauksissa ei tule esille vahvoja kannanottoja. Kuitenkin avoimissa kysymyksissä sanotaan mielipide suoraan, jolloin vastaukset näyttävät hieman ristiriitaisilta verrattuna monivalintakysymyksiin. Selkeimpänä esimerkkinä tästä näyttäytyy edellä esitelty raatilaiskyselyn kysymykset koskien vaikuttavuutta. Toisaalta likert-asteikolla ollaan varovaisen positiivisia vaikutusmahdollisuuksien suhteen, mutta kun samaa asiaa kysytään avoimella kysymyksellä, vastaukset ovatkin pääasiassa negatiivisia. Kyselyihin laaditut erilaiset kysymystavat täydentävätkin hyvin toisiaan analyysivaiheessa. Monivalintakysymykseen vastatessa ei vastaaja välttämättä mieti vastausta niin harkiten kuin avoimessa kysymyksessä, jossa on mietittävä vastauksen sisältöä tarkemmin.

Virkamiehille esitettiin samankaltainen kysymys ”Koetko kansalaisraadilla olevan todellista vaikutusta kunnalliseen päätöksentekoon?” (VK 6), johon jokainen vastaus on myönteinen. Vastausten konkreettisuudessa on suuria eroja, eikä monessa vastauksessa ole annettu esimerkkejä julkilausumasta nostetuista asioista, vaikka niitä pyydettiin. Huhtasuon raatia koskien on monta kommenttia, ja niissä on osattu antaa myös esimerkkejä. Asiakaspalvelumallia koskeneen raadin osalta on myös usea kommentti, mutta niissä ei juuri ole listattu konkreettisia vaikutuksia. Kaavoitusta koskien ei ole juuri kommentteja, mutta sitä selittää osittain vähäinen osallistujamäärä (17 % vastaajista).

- ”Julkilausumassa esitettyjä raatilaisten ”toiveita” otettiin huomioon, kun Uusi asiakaspalvelumalli -projektin päättyessä alettiin kehittää Jyväskylä-neuvonnan palveluita.”
- ”Asiakaspalveluun kohdistuva mielenkiinto koko organisaatiossa, sen eteen tehty paljon töitä, erilaisia projekteja ja asiakaspalveluosaamiseen kiinnitetty huomiota.”
- ”Kansalaisraati on julkilausumassaan ja kansalaisraatityöskentelyn aikana laadituissa muistioissa tehnyt ehdotuksia ja ideoita, joita on voitu hyödyntää Jyväskylän kaupungin yleiskaavaa suunniteltaessa.”

- ”Kyllä. Esimerkiksi Huhtasuon kuntoradan päällystäminen, KKI-hankkeen suuntaaminen Huhtasuolle, LiikuntaLaturin kautta lisää harrastusmahdollisuuksia huhtasuon nuorille jne...”
- ”Huhtasuolla toimivassa Hyvinvointia Huhtasuolle -hankkeessa pyritään säännöllisesti osallistamaan asukkaita ja ottamaan heidän kantansa huomioon toiminnan suunnittelussa ja kehittämisessä. Lisäksi toimintaa suunnitellaan siihen suuntaan, että kuntalaiset itse olisivat aktiivisia toimijoita. Esim. kylätoimiston kehittäminen, ulkoilualueen suunnittelutyö.” (Virkamieskysely)

Virkamiesten kyselyvastausten mukaisesti Huhtasuon raadilla nähdään eniten vaikutusta. Huhtasuon osalta pystytään antamaan esimerkkejä, mitä konkreettisia vaikutuksia julkilausuma on edistänyt. Asiakaspalvelumalliraadin sekä kaavoitusraadin osalta vaikutuksia sanotaan olleen, mutta vastauksissa ei anneta yhtään konkreettista esimerkkiä. Jos kysytään konkreettisia esimerkkejä, voidaan olettaa niiden nimeäminen helpoksi, jos niitä on. Koska kahden ensimmäisen raadin osalta ei vaikutuksiksi voida nimetä muuta kuin toiveiden huomioimista tai annettujen ehdotusten hyödyntämistä, voidaan sanoa konkreettisten vaikutusten näiden raatien osalta puuttuvan. Asiaa vahvistaa raatilaiskyselyn tulokset.

Vallan käsitteiden näkökulmasta raatilaisten ja virkamiesten vastaukset vaikuttavuuskysymyksiin osoittautuvat erittäin mielenkiintoisiksi. Raatilaisten dikotominen suhtautuminen omiin vaikutusmahdollisuuksiinsa yhtäältä positiivisesti, toisaalta negatiivisesti ohjaa tarkastelemaan mielipiteitä valta-analyysin kannalta. Toisaalta vaikuttaa siltä, että kansalaiset uskovat kansalaisraadin potentiaaliin omien vaikutusmahdollisuuksiensa kasvattajana, toisaalta taas lopputuloksia katsoessa raatilaisten osoittavat pettymyksensä vaikutusmahdollisuuksiinsa. Virkamiehillä taas kautta linjan säilyy positiivinen näkemys raadin vaikuttavuudesta: vaikuttavuutena koetaan konkreettiset toimenpiteet ja tuloksissa nähdään vaikuttavuus, joskin konkreettisia esimerkkejä annetaan melko niukasti. Valta-analyysin näkökulmasta raatilaisten keskenään ristiriitaiset näkemykset vaikuttavuudesta ja vaikutusmahdollisuuksista ohjaavat tarkastelemaan asiaa hallinnan kautta.

Foucault'n (2010, 112) mukaan väestö on hallinnan keinovalikoimien päämäärä, hallinnan muovaama objekti. Hallinnan avulla – erilaisissa diskursseissa – väestö ohjataan näkemään jokin kuvitteellinen yhteinen etu tavoittelemisen arvoisena. Keskeistä Foucault'n mukaan on kuitenkin löytää taso, jossa hallitaan riittävästi. Nykyaikana hallinnassa onnistutaan, kun väestö on saatu uskomaan hallinnon määrittelemän yhteisen hyvän olemassaoloon ja toimimaan sen mukaisesti. Ennen kaikkea vapauden kautta hallinta saadaan näyttämään siltä, kuin hallinnan objekti toimisikin itse subjektina. Näin antamalla vapauksia ja mahdollisuuksia osallistua saadaan kansa pitämään itseään vallankäytön keskiössä, vaikka todellisuudessa heidän toimiaan ohjataan ylhäältä päin. Siihen näyttäisi viittaavan myös vaikutusten arviointi: kansalaiset ajattelevat mukaan ottamisen tarkoittavan vaikutusta, mutta konkreettiset tulokset eivät vastaa odotuksia, asiantuntijat taas osaavat hallinnankielen, jolla epämääräinen asenteiden muutos saadaan näyttämään vaikutukselta. *”Asiakaspalveluun kohdistuva mielenkiinto koko organisaatiossa, sen eteen tehty paljon töitä, erilaisia projekteja ja asiakaspalveluosaamiseen kiinnitetty huomiota”* -tyyppinen lause on täysin poliittinen eikä todellisuudessa tarkalla lukemisella kerro mitään, mutta kuulostaa positiivisella asenteellaan vaikutukselta.

#### **5.1.4 Asenne raatitoimintaa kohtaan**

Asennetta raatitoimintaa kohtaan sekä mielipiteitä kansalaisraatitoiminnan ja edustuksellisen demokratian suhteesta pyrittiin selvittämään erinäisillä kysymyksillä. Raatilaisista 65 % ”kannattaa kansalaisraatien järjestämistä jatkossakin, sillä se on osallistumismuotona toimiva” (RK 15). 26 % on väitteen kanssa vähintään jonkin verran eri mieltä ja loput eivät ota asiaan kantaa. Virkamiehet kokevat yksiselitteisesti raatitoiminnan demokratiaa vahvistavana, sillä vastaukset kysymykseen ”Edistääkö kansalaisraatitoiminta demokratiaa” (VK 7) olivat poikkeuksetta myönteisiä:

- ”Edistää jonkin verran. Se on yksi osallistumisen muoto kaavasuunnitteluun ja kaavojen tavoitteiden asetteluun. Pitää kuitenkin muistaa, että kansalaisraati, vaikka onkin koottu mahdollisimman edustavasti, on vain parin kymmenen ihmisen kooste.”

- ”Mielestäni edistää edellyttäen tietysti, että julkilausumassa esille tuodut kohdat ovat riittävän konkreettisia ja niiden toteuttaminen on kaupungin talouden kannalta mahdollista. Raatilaisilta saadun palautteen mukaan he kokivat pääsevänsä vaikuttamaan kaupungin päätöksentekoon.”
- ”- edistää suorien kohtaamisten kautta – kansalaiset voivat esittää mielipiteensä suoraan valmisteleville virkahenkilöille ja päättäjille, joiden mielikuvat voivat olla erilaisia kuin asukkaiden ajatukset.” (Virkamieskysely)

Luottamushenkilökyselyyn vastanneista kahden kolmesta henkilön mukaan ”raatitoimintaa ohjaava suoran kansalaisosallistumisen idea ei sodi edustuksellisen demokratian ideaa vastaan”, joskin jokaisen vastaajan mukaan ”vahvistaakseen demokratiaa kansalaisraadit tulisi järjestää luottamushenkilöiden ja kuntalaisten kesken” (LK 12 ja 13). Toisaalta mielenkiintoisesti kaikki luottamushenkilöt ovat jonkin verran samaa mieltä siitä, että ”kansalaisraatitoiminta vahvistaa kansalaisten ja luottamushenkilöiden välistä kanssakäymistä” (LK 4). Vastaukset ovat jokseenkin ristiriitaisia, sillä kyselyyn osallistuneet luottamushenkilöt eivät olleet osallistuneet mihinkään kansalaisraatiin, jolloin on yllättävää heidän kokevan raatitoiminnan jossain määrin heidän ja kansalaisten kanssakäymistä vahvistavana. Toki vastineprosessissa on luottamushenkilöitäkin mukana.

Deliberatiivisiin prosesseihin tulisi deliberatiivisen demokratiateorian mukaisesti saada osallistua kaikki, joita asia jollakin tavoin koskee. Valtuusto keskeisenä päätöksentekokoelimenä kuuluisi olennaisesti raatitoimintaan mukaan, myös muussa kuin vastineenantajan roolissa. Kun kaikki osapuolet – kansalaiset, luottamushenkilöt ja virkamiehet – saataisi toimintaan mukaan, voisi sen ajatella toimivan rakentavasti edustuksellisen demokratian rinnalla. Nykyisellään virkamiesvetoisena raatitoiminta lähinnä kasvattaa virkamiesten roolia ylipäänsä päätöksenteossa. Kun valtuuston rooli yhä enemmän nähdään lähinnä virkamiespäätökset hyväksyvänä ”kumileimasimena” (ks. esim. Luomala 2010), vahvistaa kansalaisraatitoiminta tätä roolia. Jääkö valtuuston rooli julkilausumienkin käsittelyn osalta vain virkamiehen laatiman vastineen allekirjoittajaksi?

Edustuksellisen demokratian ja deliberatiivisen demokratian suhdetta tulisi myös arvioida päätösten legitimitietin kannalta: kuten eräs virkamieskin edellä toteaa, kansalaisraati on

vain parinkymmenen ihmisen kooste. Siksi on aiheellista kysyä, voiko niin pieni otanta saada suhteettoman suuren painon päätöksenteossa, onhan päätösvalta kunnassa luovutettu vaalein valituille valtuutetuille. Toisaalta luottamushenkilöitä ei näytä huolettavan mahdollisen päätösvalan luovuttaminen virkamiehille saati mahdollisille suoraan demokratiaa toteuttaville kansalaisille, tästä näyttönä vähäinen kiinnostus kyselyä ja koko kansalaisraatitoimintaa kohtaan. Jos luottamushenkilöt kokisivat tarvetta olla osallisena raatiprosesseissa aktiivisesti, heillä olisi mahdollisuus siihen. Luottamushenkilöiden alhainen kiinnostus kansalaisraatitoimintaa kohtaan osaltaan osoittaa raatitoiminnan vähäisen vaikuttavuuden päätöksentekoon. Jos kansalaisraatitoiminnalla olisi merkittävää vaikutusta, luottamushenkilöt tuskin antaisivat päätöksentekovalan kulkea ohitse.

Virkamiehiltä kysyttiin, ”mitä tarkoittaa olla osallisena päätöksenteossa” (VK 21). Vastauksissa päätöksiin vaikuttamisesta ei juuri puhuta vaan osallisuus nähdään pikemmin mahdollisuutena lausua mielipiteensä ja saada informaatiota.

- ”Saa riittävästi ja ajantasaista informaatiota päätöksentekoa koskevista asioista. Pääsee ilmaisemaan mielipiteensä esim. kansalaisraadien julkilausuman tai esim. erilaisten asukasiltujen yhteydessä. Toiveena tietysti on, että nämä sitten vielä huomioidaan päätöksenteossa.”
- ”Vähintäänkin oikeutta saada näkemyksensä yhteiseen puntarointiin.”
- ”-mahdollisuutta lausua mielipiteensä ja tulla aidosti kuulluksi oman kokemusasiantuntijuutensa, tietojensa ja taitojensa kautta.”
- ”Sitä, että saa tietoa päätöksentekoprosessista kokonaisuudessaan ja voi vaikuttaa omilla mielipiteillään lopputulokseen.” (Virkamieskysely)

Osallistuminen ja osallisuus ovat mielenkiintoisia ja kovin poliittisia termejä, sillä niiden sisältämä merkitys voi vaihdella esittäjän ja ajankohdan mukaan. Kuten aiemmin on todettu, kansalaisraadien markkinoinnissa osallistumisella viitataan päätöksentekoon vaikuttamiseen, mutta monesti hallinnon kielessä osallistumisella viitataan lähinnä osallistamiseen. Näissä virkamiesten vastauksissa osallisuus päätöksentekoon voidaan tulkita hallinnonkielen ylhäältä johdettuna osallistamisena.

### 5.1.5 Tavoitteet ja kehitysehdotukset

Kyselyiden parhain anti löytyy viimeisinä esitetyistä avoimista kysymyksistä koskien raatien tavoitteita, hyödyllisyyttä ja kehitysehdotuksia. Parhain anti siinä mielessä, että vastauksissa tulee todelliset pyrkimykset sekä asenteelliset erot raatilaisten ja virkamiesten välillä selkeimmin esille. Tavoitteita ja kehitysehdotuksia käsittelevien kysymysten osalta virkamiesten vastauksista nousee positiivisuus mutta raatilaisten vastauksia leimaa pessimismi raatia kohtaan. Virkamiesten mukaan raatia tarvitaan muun muassa seuraavista syistä (VK 22):

- ”Kansalaisraatia tarvitaan keskustelemaan ja antamaan julkilausumansa. Sitä voidaan käyttää vaikkapa maankäytönsuunnittelun eri vaiheissa tai ruotimaan julkisten palvelujen toimivuutta. Raadin pitää käsitellä melko konkreettisia asioita ja sen on annettava sisällöltään konkreettisia julkilausumia.”
- ”Kansalaisraadilla alueen asukkaat pääsivät asiantuntijan rooliin, sen avulla hiljaisimmatkin signaalit tulevat kuulluksi, yhteisöllisyys lisääntyy, kun asukkaat työskentelevät yhdessä yhteisten tavoitteiden eteen.”
- ”Meidän raadin tavoitteena oli pohtia omakohtaisesti mitkä asiat lisäävät hyvinvointia omalla alueella, Huhtasuolla. Tarvitaan juuri tällaista paikallista mielipidevaikuttamista, se oli myös tavoitteena. Virkamiehenä en itse olisi tullut samoihin tuloksiin kuin raatilaiset, se oli hyvä huomata!” (Virkamieskysely)

Raatilaisilta kysyttiin, mitä virkamiehet kertoivat tavoitteikseen raadin suhteen (RK 20).

- ”Osallistuttaa kuntalaisia päätöksentekoon.”
- ”Että saisivat kuulla kansan syvien rivien mielipiteitä kaavoitukseen.”
- ”Paljon kaunista retoriikkaa, joka tuntuu lähinnä pilkanteolta jälkikäteen. Viimeisessä palaverissa tehtiin jonkinlainen arvio raatilaisten kokemuksista. Tulos oli lohduton.” (Raatilaiskysely)

Raatilaisilla ensisijaisena tavoitteena raatitoimintaan osallistumisessa oli päästä vaikuttamaan kunnan asioihin kysyttäessä, ”miksi osallistuit kansalaisraatiin?” (RK 19)



Kuitenkin monella vastaajalla epäily raatitoiminnan vaikuttavuutta kohtaan tulee vastauksessa selkeästi ilmi.

- ”Halusin osallistua, koska kaavoitus on meidän kuntalaisten elämää suuresti raamittama asia. Tarve vaikuttaa siihen on suuri, koska tuntuu ettei päätöksenteko aina ota asukkaita riittävästi huomioon ratkaisuisaan.”
- ”Uteliaisuudesta ja kiinnostuksesta päätöksentekoon.”
- ”Koska halusin vaikuttaa alueeni asioihin ja myös sen takia, että en luota virkamiehiin tai päättäjiin.”
- ”Mahdollisuus osallistua päätöksentekoon ja saada tietoa suoraan ja etukäteen asioista.”
- ”Koska olen koko ikäni ollut mukana useanlaisessa toiminnassa. Yleensä kuitenkin sellaisessa, jolla on todellista merkitystä. Poliitikkaakin läheltä seuraavana tiedän, että tämän raatitoiminnan tarkoituksena on vain ja ainoastaan antaa ulospäin kuva, että Jyväskylässä demokratia toimii. Raatilaisten turhautumista todistaa sekin, että viimeiseen palaveriin osallistui enää 6 23:sta raatilaisesta. Tottakai varmaankin minä niinkuin muutkin lähdimme mukaan pyrkimyksenä vaikuttaa yleiskaavaan kansalaisnäkökulmasta.”
- ”Tavoitteena osallistua päätöksentekoon ja koiraharrastajana edistää koirapuiston saantia alueelle.”
- ”Haluan ja halusin vaikuttaa kaupunkimme asioihin. Uskoin, että raati ei olisi pelkkää ”silmänlumetta” asukkaiden miellyttämiseksi.” (Raatilaiskysely)

Raatilaisilla selkeästi ensisijainen syy osallistua on käsitys mahdollisuudesta päästä vaikuttamaan. Ilmoitusteksteissä, joissa raatitoimintaa markkinnoitiin, annetaan ymmärtää raatitoiminnan mahdollistavan osallistujille vaikuttamaan pääsyn. Virkamiesten vastauksissa raatien tavoitteista kansalaisten vaikuttamista päätöksentekoon ei kuitenkaan mainita. Vastauksissa puhutaan yhteisöllisyyden lisääntymisestä keskustelujen kautta ja mielipidevaikuttamisesta. Raatilaisten tavoitteissa taas vaikuttavuus konkreettisenä käsitteenä on läsnä. Raatilaisvastauksissa ei puhuta yhteisöllisyyden vahvistamisesta tai erilaisten näkemysten kuulemisesta, vaan keskeisenä on oma mahdollisuus vaikuttaa.

Ristiriita raatilaisten ja virkamiesten käsitysten välillä selittyy Foucault'n hallinnan analytiikan kautta. Foucault'n (2010, 333–334) mukaan hallinnassa keskeistä on johtaa eikä säädellä. Onnistuessaan hallinta manipuloi, helpottaa ja sallii kansalaisten toimia, mutta rajoitetun vapauden kautta. Vapaudesta tulee näin osa vallankäyttöä ja hallintaa. Kansalaiset saadaan valtaapitävien näkökulmasta turvallisen vaikuttamisen piiriin, kun he saavat vapaasti toimia rajatun alueen sisällä. Tuon piirin sisällä heidät subjektivoidaan toimimaan normien asettamissa puitteissa. Huomaamatta kansalaiset tulevat ohjatuksi toimimaan juuri niin kuin järjestäjät toivovat, ja ehkä jopa kirjaamaan omina mielipiteinään todellisuudessa viranhaltijoilta saatuja näkemyksiä. Tällöin saatetaan puhua ”yhteisen ymmärryksen” tai ”yhteisen hyvän” löytymisestä saavutettaessa kompromissi, mutta onko se kompromissi sanan todellisessa merkityksessä, jos lähtökohtaisesti kohdakkain eivät ole tasavahvat ryhmät? Näin ollen tavoitteet raadille voivat todellisuudessa poiketa suuresti virkamiesten ja raatilaisten välillä. Poliittisessa analyysissä onkin keskeistä se, minkälaisessa valossa asiat esitetään. Missä vaiheessa puhutaan vaikuttamisesta, missä vaiheessa strategiana onkin osallistumispuhe?

Sekä raatilaistilto että virkamiehiltä pyydettiin kehitysehdotuksia kansalaisraatitoiminnalle ja kommentteja raatitoiminnasta yleensä (VK 23, RK 21). Virkamiesten mukaan kansalaisraati on arvokas toimintamuoto. Varsinaisia kehitysehdotuksia ei virkamiesten vastauksissa juurikaan löytynyt.

- ”Kansalaisraatitoiminta oli mielestäni toimiva työtapo. Raatilaistista ja meistä virkamiehistä/vetäjistä tuli kuin yhtä perhettä. Oli helppo puhua kaikista asioista. Raadin työntekijänä piti kuitenkin koko ajan muistuttaa itseään, että ei anna omien mielipiteiden vaikuttaa raatilaistisiin. Julkilausumasta piti tulla nimenomaan raatilaisten kannanotto, jonka takana he kaikki voivat seisoa.”
- ”Raatitoiminta on mielestäni erittäin mielenkiintoista ja tärkeää. Virkamiehen näkökulmasta olisi hyvä, että siihen voisi allokoida resursseja, mm. työaikaa ja lisäapua.” (Virkamieskysely)

Aiemmin toisen kysymyksen yhteydessä eräs virkamies esittää huolen raatien tavoitettavuudesta:

- ”–Harmi vaan, että kansalaisraateihin yleensä tulee ne hyväosaiset ja aktiiviset kansalaiset. Millä tavoitettaisiin ne todelliset syrjäytyneet ja huonommassa asemassa olevat?”

Keskeinen ongelma raatitoiminnan legitimaatiossa onkin virkamiehen esittämä huoli todellisten syrjäytyneiden osallistumattomuudesta. Edustavuuden kannalta tärkeää olisi saada sellaisia henkilöitä suhteessa enemmän päätöksentekoareenalle mukaan, jotka eivät itse ole aktiivisia ja jotka edustavat syrjäytyntä kansanosaa. Toisen virkamiehen mukaan raatilaista ja vetäjistä tuli ”kuin yhtä perhettä” raatiprosessin aikana. Väite kuulostaa hieman liioittelevalta ottaen huomioon raatitapaamisia olleen vain kolme. Toisaalta olisi hyvä, jos vuoropuhelu todella voisi olla avointa osapuolten kesken. Kuitenkin samaisen virkamiehen kommentti vetäjien mielipiteiden vaikutuksista raatilaisten mielipiteisiin on aiheellinen. Kuten aiemmin tulkittiin, virkamiehillä on suuri valta kontrolloida raatilaisten saamaa informaatiota ja manipuloida mielipiteitä.

Raatilaisilta tuli toimintamuotoa kohtaan sekä kiitosta että voimakastakin ryöpytystä. Kehitysideoita vastauksissa ilmenee laajasti.

- ”Raati toimi asiallisesti. Yhteisiä kokoontumisia tarvittaisiin jatkossakin. Asioiden tiedotus heti sähköpostitse.”
- ”Kansalaisraatitoiminta on ehdottomasti kehittämisen arvoinen asia, ja siitä pitäisi saada luonteva osa kunnallista demokratiaa. Erityisen hyvä olisi saada perustettua ja toimintaan myös kaupunginosa-/ asuinaluekohtaisia kansalaisraateja. Myös nuoria voitaisiin saada osallistettua ja innostettua raatitoiminnan kautta erityisesti nuoria koskevaan kunnallisten palvelujen suunnitteluun ja päätöksentekoon.”
- ”Osallistavien menetelmien käytöstä työskentelyssä täysi plus ja kiitokset ryhmien vetäjille!”
- ”Minusta raati oli hyvä keino päästä vaikuttamaan, tehokkaampi kuin yleisönosastokirjoitukset ja epämääräiset adressit, koska julkilausumaan annettiin vastine, näkemys siitä, että tämä ei nyt sitten ollut vain tässä, vaan asioita lähdetään viemään eteenpäin.”

- ”Jos halutaan saada kansalaisraadista asukkaiden arvostama kuulemistapa, tulee raadissa tehdyt päätökset viedä valtuustoon.”
- ”Aikaa keskusteluihin tulisi varata koettua enemmän.”
- ”Osallistuisin mielelläni uudestaankin, mutta pieni palkkio olisi osallistumisesta paikallaan. Raati voisi olla myös muulloin kuin virka-aikaan, sillä nyt yliedustettuina olivat sellaiset hyväpalkkaiset, jotka saavat päivällä vapaata sekä työttömät ja eläkeläiset. Tavalliset duunarit puuttuivat.”
- ”Raadin vetäjät on virkamiehiä. Päätöksen tekijät poliitikkoja. Raatilaisilla on sama asema, kuin poliitikoilla, virkamiehet vie ja muut vikisee.”
- ”Raati olisi hyvä, jos sillä oikeasti pystyisi vaikuttamaan. Nykyisellä saatiin vaan ärsyyntymään. Mikään ei ole muuttunut. Kaavoittajat jyräävät omat idioottimaiset ja suuruudenhullut kaavansa läpi asukkaista piittaamatta väkisin.”
- ”Aiemman lisäksi totean, että kansalaisraatitoiminta tuossa muodossa on ajan ja rahan hukkaa. Paljon parempi tulos saataisiin yleisillä kokouksillakin, jos kansalaisia on tarkoitus aidosti kuulla. Paras tulos saataisiin neuvoa antavilla kansanäänestyksillä tosin niitä Jyväskylän hallintokulttuuri ei tule ikinä hyväksymään. On vaikea uskoa, että mikään alueraati, kylätoimikunta tai vastaava saisi minkäänlaista painoarvoa tässä yhteisössä.”
- ”Tottakai kaipaisin todellisia vaikutusmahdollisuuksia ja oikeasti kuulluksi tulemista.”
- ”Raadille pitäisi varata puheenjohtaja raadin jäsenistä eikä virkamiehistä. Mielestäni (henkilön nimi) toiminta raadin puheenjohtajana ja myös päätöslauselman vastaanottajana antaa vääristyneen kuvan sen toimivuudesta. Ei ole ensimmäinen kerta kun (hän) on epäonnistunut tällä alueella. Edellinen epäonnistuminen oli Pupuhuhdan lähiöohjelmien yhteydessä. Silloinkin toiminta kyhättiin kasaan nopeasti mutta meidät vapaaehtoiset ohjaajat jätettiin täysin omanonnan nojaan vetämään kerhoiltoja Puparin juttutuvan tiloissa. (Henkilön nimi) pitäisi antaa pysyvä porttikielto alueen toimintoihin.” (Raatilaiskysely)

Raartilaisilla keskeisin motivoija osallistua raatitoimintaan on halu vaikuttaa päätöksentekoon. Kuten virallisissa järjestäjien lausunnoissa todetaan, asiaa on luvattu viedä eteenpäin, eikä toiminnan vaikutus lopu raatitilaisuuden jälkeen pidettävään tiedotustilaisuuteen ja julkilausuman luovuttamiseen. Carson ja Hartz-Karp (2005, 122) pitävät vaikutusta politiikkaan raadin edustavuuden ja laadukkaan deliberaation ohella yhtenä keskeisenä onnistuneen deliberaatioprosessin elementtinä, mutta muistuttavat kriteerien samanaikaisen täyttämisen yhdessä kansalaisraadissa olevan haasteellista. Kyselyvastausten perusteella suurimmalla osalla raartilaisista näkemys julkilausuman vaikuttavuudesta on negatiivinen. Kyselyt järjestettiin loppuvuodesta 2013, jolloin ensimmäisistä raadeista oli kulunut jo yli puolitoista vuotta ja viimeisimmästä raadista puoli vuotta, jolloin vaikutuksen tuloksia olisi jo pitänyt olla nähtävillä, jos niitä ylipäänsä oli tulossa, varsinkin ensimmäisten raatien osalta. Silti myönteisimmät kokemukset koskevat nimenomaan viimeisimpänä järjestettyä Huhtasuon raatia. Raatilaisten mukaan todelliset vaikutusmahdollisuudet raatitoiminnan kautta tulisi varmistaa, jotta toimintamuodosta saataisi uskottava jokaisen osapuolen kannalta. Raatilaiskyselyn perusteella voidaan todeta suurella osalla raartilaisista jääneen erittäin negatiivinen asenne raadin vaikutusmahdollisuuksia kohtaan. Toisaalta muutamilla kokemus raadista oli päinvastaisesti hyvin positiivinen. Tämä kuvastaa osaltaan myös erilaisia käsityksiä ja odotuksia raatitoimintaa kohtaan. Jollekin tärkeintä voi olla pääsy mukaan johonkin yhteiseen ja kokemus yhdessä asioiden pohdinnasta, ei niinkään todelliset vaikuttamispyrkimykset.

Virkamieskyselyssä nähdään tarve raatitoiminnalle. Kuitenkin käsiteltävän aiheen katsotaan pitävän olla konkreettinen, kuin myös julkilausuman toimenpide-ehdotukset. Voidaankin kysyä, miksi järjestettyjen raatien aiheet ovat olleet melko abstrakteja: täydennysrakentamisen *arvoperusta*, hyvän asiakaspalvelun *elementit*, huhtasuolaisten *hyvinvointi* – ovathan ne virkamiesten itsensä määrittelemiä. Varsinkin täydennysrakentamisen arvoperusta ei välttämättä mahdollista konkreettista kannanottoa siitä, mitä kaavoituksen suhteen tulisi raadin mukaan tehdä, jolloin julkilausuma voi jäädä käsittelemään asiaa kovin yleisellä tasolla. Julkilausumien sekä vastineiden sisältöä analysoidaan myöhemmin erikseen.

Raati-laisten vastauksissa ilmenee yhtenä ongelmana raadin tiukka aikataulu. Deliberatiivinen demokratia on nimenomaan hidasta demokratiaa, jota määrittää asioiden punninta ja harkinta. Ideaalitulanteessa jokaisen mielipiteen kuulemiselle ja arvioimiselle sekä tiedonsaannille tulisi olla aikaa niin paljon, että perusteltu kannanmuodostus mahdollistuisi. Habermasin (1997) mukaan deliberaatioprosessissa tärkeää on osapuolien tiedonvaihto ja kommunikaatiotilanteen laadukkuus, jolloin argumentteja voidaan arvioida kriittisesti niiden ansioiden mukaisesti. Tämä ei tapahdu kovin lyhyen ajan puitteissa. Ihanteelliseen deliberaatioprosessiin tulisikin varata myös Kansalaisraatioppaan mukaan kolmesta viiteen täyttä työpäivää (Raisio & Vartiainen 2011, 41). Muita konkreettisia ehdotuksia raatijärjestelyihin lisäajan ohella on raadin järjestäminen muuna kuin virka-aikana, jolloin mukaan pääsisi edustavampi joukko. Huhtasuon raadissa käytäntöä muutettiin niin, että tapaamiset olivat virka-ajan päätyttyä asiakaspalvelu- ja kaavoitusraatien ollessa päiväsaikaan. Kansalaisraatien järjestelyissä keskeistä olisi pohtia raateihin osallistumisen helppoutta, mikä johtaisi raatien järjestämiseen virka-ajan ulkopuolella, vaikka se järjestäjätaholta vaatiikin enemmän resursseja.

Kuten kyselyanalyysin alussa todettiin, luottamushenkilöiden osalta analyysi jää niukaksi. Muutamia keskeisiä huomioita luottamushenkilökysely nostaa esille, vaikka varsinaisia johtopäätöksiä vastausten osalta ei vastausprosentin jäädessä alle kymmeneen ole relevanttia tehdä. Kysely lähetettiin 32 luottamushenkilölle ja vastauksia saatiin vain kolmelta henkilöltä. Lisäksi yhteensä kuusi henkilöä vastasi sähköpostitse kyselykutsuun tai myöhemmin lähetettyyn lisäkysymykseen ilmoittaen, miksi ei aio osallistua kyselyyn. Keskeisin tulos luottamushenkilökyselystä nouseekin juuri vastausprosentin alhaisuudesta: vastausprosentti itsessään on tulos sinänsä, joka osoittaa, ettei luottamushenkilöillä ole toiminnassa juurikaan roolia. Keskeinen peruste jättää osallistumatta kyselyyn on se, etteivät kyseiset henkilöt ole aktiivisesti olleet kansalaisraatien suhteen toimimassa:

- ”Luottamushenkilöroolissa olin tulevaisuuslautakunnan jäsen. Lautakunnan alainen kehittämissyksikkö organisoi ja raportoi kokemuksista lautakuntaa. Mutta en koe tietäväni sen perusteella kylliksi raatien toiminnasta osatakseni vastata kysymyksiin. Tulevaisuuslautakunta ei tehnyt päätöksiä raatien käsittelemistä asioista. En siis tiedä onko raatitoiminta vaikuttanut päätöksentekoon.”

- ”En ole osallistunut kansalaisraateihin, lukuunottamatta päivähoidon asukasraatia.”
- ”Olin kyllä lautakunnan jäsen, mutta en ole ollut läsnä kokouksessa, jossa asiaa on käsitelty. Niinpä minun ei kannata osallistua tutkimukseen.”
- ”Olin mukana tulevaisuuslautakunnassa päättämässä kansalaisraadin käyttöönnotosta mutta en itse osallistunut raadin toimintaan.”
- ”En ole osallistunut noihin mihinkään, joten koen etten ole oikea henkilö vastaamaan.” (Lisäkysymys luottamushenkilöille)

Aiheen tuntemattomuutta luottamushenkilöille kuvaa kommentti osallistumisesta päivähoiton asukasraatiin – kansalaisraatitoiminnassa kyse on eri asiasta kuin asukasraadeissa. Kautta linjan vastauksissa korostuu aiheen tuntemattomuus tai se, ettei heidän edustamansa toimielin ole käytännössä raatitoiminnassa vaikuttanut. Tältä osin tutkimuksessa osallistumattomuus antaa vahvan signaalin luottamushenkilöiden vähäisestä roolista raatitoiminnassa. Kuitenkin luottamushenkilöillä on keskeinen asema päätöksentekijöinä edustuksellisen demokratian toteutumisessa. Myös deliberatiivinen demokratiateoria ohjaa ihanteellista deliberatiivista prosessia siihen suuntaan, että kaikki joita asia koskettaa, voisivat siihen osallistua. Kansalaisraatitoiminta on tarkoitus tuoda edustuksellisen demokratian rinnalle vahvistamaan demokratian toteutumista, mutta jätettäessä luottamushenkilöt näin vähäiseen rooliin, voidaan kyseenalaistaa raatitoiminnan oikeutus edustuksellisessa demokratiassa – aiemmin todettiin valtuuston yhtenä tehtävänä olla huolehtia asukkaiden ottamisesta mukaan päätöksentekoon, mutta kansalaisraatitoimintaa ohjaava moottori tällä hetkellä onkin virkamiehet.

## **5.2 Julkilausuma- ja vastineanalyysit**

Seuraavaksi analysoin jokaisen kansalaisraadın laatiman julkilausuman sekä niille kohdistetut vastineet. Jokaiselle raadille on kohdistettu vähintään yksi vastine kunkin aiheen projektiryhmän tai kaupungin toimikunnan taholta. Julkilausumista sekä vastineista pyrin tarkastelemaan raatien vaikutuksia sekä avaamaan vallankäyttöä tekstien laadinnan taustalla. Kuka julkilausumat todellisuudessa kirjoittaa ja mitä vastineilla halutaan sanoa? Kansalaisraatien vaikutuksia päätöksentekoon konkreettisesti on erittäin vaikea

havainnoida. Siksi jokaisen raadin projektipäällikölle/vastineen antajalle lähetettiin elokuussa 2014 sähköpostitse muutama haastattelukysymys, joiden avulla toivottiin saatavan selville mahdolliset konkreettiset vaikutukset. Nämä haastatteluaineistot analysoidaan limittäin julkilausuma- ja vastineanalyysin kanssa.

### **5.2.1 Täydennysrakentamisen arvoperusteita käsitelleen kansalaisraadın julkilausuman ja vastineen analyysi**

Kansalaisraadın julkilausumaan vastineen antoi kaupungin yleiskaavatoimikunta. Yleiskaavatoimikunta nimesi vastineensa kuitenkin *myöntineeksi* ”erinomaisen ja monipuolisen keskustelun ja julkilausuman sisällön asiaa puoltaessa”. Julkilausuma ”Asukkaat mukaan täydennysrakentamisen suunnitteluun” on reilun sivun mittainen teksti, joka on jaettu kuuden teesin mukaisesti: lähivirkistysalueet säilytettävä, rannat ja järvet jyväskyläläisten voimavarana, maaseudun täydennysrakentaminen vahvistaa olemassa olevia kyläyhteisöjä, täsmätäydennys tädennysrakentamisen periaatteena, joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen kehittäminen sekä onnistunut täydennysrakentaminen kannustaa yhteisöllisyyteen. Vastineessa yleiskaavatoimikunta ottaa kantaa jokaiseen julkilausuman teesin sisältöön. Käyttämällä vastineesta nimitystä *myöntine* yleiskaavatoimikunta hyödyntää nimeämisen politiikkaa. Nimeäminen on selkeä viesti lukijalle, tässä tapauksessa nimeämisellä pyritään saamaan vastineelle positiivinen kaiku ja käsitys julkilausuman sisällön hyväksynnästä jo pelkän nimeämisen kautta.

Julkilausuman teksti on yleisluontoinen ja sisältää useassa kohdin sanat ”huomioida” tai ”kehittää” tai ”tulee monipuolistaa”. Siihen, miten asiat tulee huomioida, miten niitä tulee kehittää tai monipuolistaa jää konkretiatasoltaan vähäiseksi. Julkilausuman mukaan muun muassa:

- ”Rakentaa tulee sekä kaupungin keskusta, keskustan lähialueille että maaseutualueille.”
- ”Kaupungin lähivirkistysalueet on säilytettävä ja niiden käyttöä on monipuolistettava.”
- ”-- rantojen virkistyskäyttöä tulee monipuolistaa.”



- ”Joukkoliikenne (bussi- ja raideliikenne) ja kevyt liikenne erityisesti kaupungin keskustassa ja taajamissa vaatii kehittämistä--.”
- ”Yhteisöllisyyttä luovat ja siihen kannustavat tilat tulee huomioida täydennysrakentamisessa, sillä ne mahdollistavat nykyisten ja uusien asukkaiden kohtaamisen ja vuorovaikutuksen.” (Yleiskaavaraadin julkilausuma)

Rakentaminen keskustaan, sen lähialueille sekä maaseutualueille kuvastaa hyvin koko julkilausuman tyyliä – kannanotot ovat hyvin yleisluontoisia, eikä niissä yksityiskohtaisesti oteta kantaa, miten asioita tulisi hoitaa. Jos sanotaan, että joukkoliikenteen kehitystyötä on tehtävä yhdessä ympäristökuntien kanssa, johon vastineessa vastataan kehitystyötä tehtävän jatkuvasti yhdessä Jyväskylän liikenteen ja ympäristökuntien kanssa, jää vuoropuhelu todellisuudessa sisällöttömäksi. Toisaalta konkreettisin vaatimus on lähivirkistysalueiden säilyttäminen ja käytön monipuolistaminen. Rakentaminen lähivirkistysalueille sallitaan vain oleellisen olosuhdemuutoksen vaatiessa. Tähän vastineessa vastataan pyörittelevästi, ja lopuksi todetaan ”välillä joudutaan rakentamaan myös virkistysalueiksi mielletyille alueille”. Täydennysrakentamisen suunnittelun pohjana toimiva Kivat naapurit -selvitys koskee uusien täydennysrakentamisalueiden löytämistä hyvien joukkoliikenneyhteyksien varsilta sekä pääte pisteistä. Useat kohteet sijaitsevat nimenomaan nykyisillä virkistysalueilla, mikä merkitsisi selvästi julkilausuman konkreettisimman teesin polkemista. Osa kansalaisraadilla aikana käsitellyistä täydennysrakentamiskohteista sisältyy uuteen yleiskaavaan, mutta on vaikea sanoa, onko kansalaisraadilla ollut osuutta osan kohteiden häviämiseen lopullisesta kaavasta. Sähköpostihaastattelussa raadin projektipäällikkö toteaa, etteivät raatilaiset olleet kovin kiinnostuneita raadissa esitellyistä täydennysrakennuskorteista, joissa olisi voinut tutustua kohteisiin tarkemmin, vaan raatilaiset itse halusivat keskittyä keskustelemaan täydennysrakentamisen periaatteista (Sähköpostihaastattelu A).

On selvää, ettei julkilausumassa esitetä oikeastaan mitään uutta, mitä ei yleiskaavasunnittelun periaatteina jo entuudestaan olisi otettu huomioon. Julkilausumassa todetaan ”Kaavoituksessa tulee huomioida joukkoliikenteen ja kevyen liikenteen käyttämisen mahdollisuudet--”, johon vastine vastaa ”Jyväskylän kaupungin yleiskaavan, joka tähtää 30 vuoden päähän, peruslähtökohta on joukkoliikenteen ja kevyenliikenteen

huomioon ottaminen jo suunnittelun lähtökohtana”. Näyttää siltä, että vastineessa järjestelmällisesti vastataan julkilausuman kannanottoihin siten, että todetaan asian olevan jo huomioitu yleiskaavatyössä. Julkilausuman vaatimukseen kaikkien asukkaiden mukaan ottamisesta alueen suunnitteluun vastineessa todetaan Jyväskylässä kehitettävän lain edellyttämien kuntalaisten kuulemisten lisäksi uusia keinoja asukkaiden mukaan ottamiseksi. Tästä lienee esimerkkinä kerrotaan raadittamista hyödynnettävän myös kaavaluonnoksen arvioinnissa yleiskaavan internet-sivuilla. Kuitenkin yleiskaavaselostuksessa ei mainita raaditusta hyödynnetyn enää arviointivaiheessa (Jyväskylän kaupungin yleiskaavaselostus 2014, 71).

Vastineen mukaan ”julkilausumassa esitetyt täydennysrakentamisen tavoitteet ja periaatteet ovat lähes samoja kuin yleiskaavan periaatteet”. Herää kysymys, ovatko raatilaisten arvoperusteet kaavoitukselle sattumalta samoja vai onko heitä kenties ohjailtu periaatteiden muodostamisessa – onko projektipäällikkönä toimineen kaavoituksen virkamiehen omat virkansa puolelta tulevat arvoperiaatteet kuitenkin heijastuneet julkilausumaan, vaikka järjestäjien kuuluisi olla puolueettomia? Näyttää siltä, että koostuessaan käytännössä sisällöttömistä teeseistä julkilausuma toimii vain kaavoitustyön legitimaation vahvistajana.

Tarkastellessa raatiin osallistuneita virkamiehiä ja vastinetta laatineita henkilöitä, nähdään raadin projektipäällikkönä toimineen samainen kaupungin virkamies, joka virkansa puolesta pääasiassa laati myös vastineen. Muun muassa kansalaisraatioppaassa korostetaan riippumattomuutta raadin asiantuntijoiden ja rahoittajatahojen suhteen. Kun projektipäällikkö ja vastineen pääasiallinen laatija ovat yksi ja sama henkilö, ei yllätä julkilausuman noudattelevan entuudestaan asetettuja kaavoitusperiaatteita ja vastineen olevan kovin myötämielinen jokaiseen periaatteeseen. Deliberatiivinen demokratiateoria ei ohjaa toimimaan tällä tavalla, vaan nimenomaan puolueettomuus, riippumattomuus ja mielipiteiden dominoimattomuus ovat keskeisiä deliberatiivisen toiminnan arvoja (Habermas 1997, 305–306).

Projektipäällikön sähköpostihaastattelussa (Sähköpostihaastattelu A) kysyttiin ajankohtaista tietoa julkilausuman vaikutuksista. Hänen mukaansa julkilausumaa seuranneita jatkotoimenpiteitä nähdään yleiskaavan yhteydessä tehdyssä

oikeusvaikutteisessa kartassa 6/7, joka käsittelee täydennysrakentamista, joukkoliikennettä ja kevyttä liikennettä. Hänen mukaansa siinä on yleiskaavatasolla huomioitu kaikki julkilausuman täydennysrakentamista koskevat kohdat. Kun kyseessä on pelkkä karttakuva, on hankala asiantuntemattomin silmin nähdä, mihin kohti julkilausuman vaikutukset heijastuvat. Projektipäällikön mukaan kuitenkin julkilausumassa ei ilmennyt mitään sellaista konkreettista asiaa, mitä ei mitenkään olisi ollut suunnitelmissa aiemmin. Tämä on keskeistä julkilausuman legitimitietin kannalta ja selittää mielestäni hyvin julkilausuman ja vastineen samankaltaisuutta. Saman henkilön toimiminen sekä projektipäällikkönä että toisaalta ”vastapuolena” vastineen laatijana ei voi olla vaikuttamatta tekstien sisältöihin.

Bachrachin ja Baratzin mukaan valta on toisten politiikkaan vaikuttamisen prosessi. Vallan ja vaikutuksen yksiselitteinen erottaminen on heidän mukaansa vaikeaa ja usein valta synnyttää vaikutusta ja toisin päin. Sillä kellä on valtaa, on mahdollisuus ohjata muita. Bachrachin ja Baratzin (1970, 44–45) mukaan ”nondecision-makingin” avulla osallistuvaa demokratiaa voidaan hyödyntää kuvitteellisen vallan mahdollistajana: siinä osallistujille annetaan kuvitelma heidän ajatustensa merkityksellisyydestä, mutta todellisuudessa käsiteltävät aiheet on rajattu turvallisiin, jolloin todellisuudessa he eivät voi muuttaa politiikkaa. Kansalaisraatitoiminnasta välittyy ”nondecision-makingia” vastaava kuva: kansalaiset otetaan mukaan ja heille annetaan muodollisesti mahdollisuus valtaan, mutta todellisuudessa heidän kuvitteellinen vallankäyttönsä onkin valmiiksi ohjailtu ylhäältä päin noudattelemaan todellisen vallankäyttäjätahon päämääriä. Bachrachin ja Baratzin (1962, 948) mukaan onnistunut vallankäyttö lujittaa sellaisia poliittisia arvoja ja institutionaalisia käytänteitä, jotka rajaavat julkisen huomion poliittisissa prosesseissa vain sellaisiin asioihin, jotka ovat harmittomia vallankäyttäjälle itselleen. Lisäksi onnistuessaan todellinen vallankäyttäjä estää toista tuomasta agendalle sellaisia ajatuksia, jotka tuottaisivat eturistiriitoja ja voisivat vahingoittaa vallankäyttäjän preferenssejä. Näin ollen onnistunut vallankäyttö on kykyä saada toinen muuttamaan mielipiteitään ja toimintansa suuntaa.

Kaavoitusraadien suhteen raatilaisia ei voida nähdä todellisina vallankäyttäjinä, sillä vastineessa kerta toisensa jälkeen mainitaan julkilausumassa esitellyiden periaatteiden *jo*

*olevan* kaavatyön peruseriaatteita tai kaavoitustyön reunaehtoja. Aivan kuten Bachrach ja Baratz asian ilmaisevat, onnistunut vallankäyttäjät rajaa huomion vain sellaisiin asioihin, jotka ovat harmittomia hänelle itselleen. Todellisena vallankäyttäjätahona näyttäytyy näin ollen raadin järjestäjätaho, joka toimitti osittain myös vastineenantajatahon roolia. Toki projektipäällikön sähköpostihaastattelussa tulee ilmi, etteivät raatilaiset hänen mukaansa olleet kovin kiinnostuneita tutustumaan täydennysrakentamisen kohdekortteihin vaan keskittyivät mieluummin keskustelemaan täydennysrakentamisen periaatteista. Raadin vaikutuksina projektipäällikkö näkee julkilausuman vahvistaneen edelleen heidän käsityksiään yleiskaavan ja muunkin kaavoituksen suunnittelun suunnasta ja periaatteista. Projektipäällikön mukaan myös pohditaan, kuinka asukkaat saataisi paremmin mukaan kaavahankkeiden suunnitteluun. Resurssit ovat kohtalaiset, mutta eivät ehkä riitä projektipäällikön mukaan kattavaan osallistumiseen. Lausunto kuulostaa kovin puolustelevalta, sillä niiden resurssien puitteissa, jotka raatitoimintaan kohdistetaan, ei konkreettisen julkilausuman laatiminen yksiselitteisesti tulisi olla estetty. Miksi kansalaisraateja halutaan järjestää, jos niille ei suoda vaikuttavuutta?

### **5.2.2 Asiakaspalvelumalliraadin julkilausuman ja vastineiden analyysi**

Hyvän asiakaspalvelun elementtejä visioineen kansalaisraadin julkilausuman teesit kuuluvat: asiakaspalvelua on kehitettävä tasapuolisesti eri palvelukanavia hyödyntäen, asiakaspalvelut on toteutettava asiakaslähtöisesti, yhteispalveluverkkoa on laajennettava, asiakkaan yhteydenottoihin on aina vastattava, asiakaspalveluosaamista tulee lisätä, palveluista tiedottaminen on osa asiakaspalvelua sekä vuoropuhelun on jatkettava. Julkilausumaan annettiin kaksi vastinetta, tulevaisuus- ja kaupunkisuunnittelulautakunnan vastine sekä Uusi asiakaspalvelumalli -hankkeen projektiryhmän vastine. Julkilausumassa esitetään yleisten periaatteiden lisäksi konkreettisia toimenpide-ehdotuksia asiakaspalvelun kehittämiseksi.

- ”Puhelinpalveluun tarvitaan yleinen neuvontanumero.”
- ”Terveyspalveluissa käytössä oleva takaisinsoittopalvelu on laajennettava koskemaan kaupungin kaikkea puhelinpalvelua.”

- ”Sähköisiä täsmätiedottamiskanavia on kehitettävä ja laajennettava asuinalueille (esim. sähköiset ilmoitustaulut).” (Asiakaspalvelumalliraadin julkilausuma)

Tulevaisuus- ja kaupunkisuunnittelulautakunnan vastine sisältää puoliksi yleistä hallinnollista tekstiä raatitoiminnan järjestämisestä, mikä johtaa lukijan välittömästi pois konkreettisesta aiheesta. Tekstin tavoitteeksi voi tulkita myönteisen vaikutelman saamista vastineesta, mutta julkilausuman ehdotuksiin otetaan hyvin vähän kantaa. Vastineessa ”kannustetaan” ja ”pidetään tärkeänä”, mutta vain ajatuksen tasolla. Lautakunta tuo selkeästi vastineessaan esille, ettei se ole keskeinen toimija julkilausuman esitysten eteenpäinviemisessä vaan vastuuttaa asiasta Uusi asiakaspalvelumalli -hankkeen projektiryhmää. Tämäkin osaltaan vahvistaa käsitystä luottamushenkilöiden roolin vähäisyydestä. Lautakunta, jossa toimii myös luottamushenkilöitä, vastaa julkilausumaan periaatteellisella tasolla ja toteaa, mitä heidän mielestään projektiryhmän olisi edistettävä kun taas projektiryhmä – koostuen enemmän virkamiehistä – ottaa kantaa ehdotusten mahdollisuuksiin toteutua.

Uusi asiakaspalvelumalli -hankkeen projektiryhmän vastine on niin ikään pääasiassa periaatteellinen: ”asiakaspalvelun saavutettavuus ja esteettömyys ovat uuden asiakaspalvelumallin suunnittelun tärkeitä lähtökohtia”. Vastineessa luvataan ”selvittää” monia asioita, joiden lopputuloksesta ei löydy esimerkiksi myöhemmin laaditusta Asiakaspalvelumalliraportista (Jyväskylän kaupunki 2013) tietoa. Tällaisia selvityskohteita ovat muun muassa sähköisten ilmoitustaulujen käytön lisääminen sekä ”Hyvinvointi-infojen” tuominen eri puolille kaupunkia. Puhelinpalvelun yleinen neuvontanumero ilmeisesti on toteutunut Jyväskylä-neuvonnan uudistamisen myötä, jolloin toteutui myös yleinen neuvonta- ja kassapalveluiden järjestely kaupungin keskustaan. Toivetta takaisinsoittojärjestelmästä ei vastineen mukaan ole järkevää toteuttaa palvelutarjonnan monimuotoisuudesta johtuen. Julkilausumassa toivottiin myös aukioloaikojen laajentamista, mitä vastineessa niin ikään luvataan selvittää. Kaupungin verkkosivuilla sekä yhteispalvelupisteiden että Jyväskylä-neuvonnan aukioloajat ajoittuvat yhä virastoaikoihin (laajimmillaan klo 8-17, yksittäisissä toimipaikoissa aukioloajat pääasiassa suppeammat).

Julkilausuma koostuu näin sekä yleisistä teeseistä, joissa tuodaan näkemys asiakaspalvelua ohjaavista arvoista sekä konkreettisista uudistustarpeista. Vastineissa tartutaan hanakammin juuri yleisiä periaatteita käsitteleviin teeseihin ollen myötäileviä raadin ajatuksille, kun taas konkreettisiin ehdotuksiin vastataan monesti ”selvitetään asiaa” tai sanotaan suoraan, ettei pystytä toteuttamaan. Molemmat toimintatavat johtavat siihen, ettei julkilausumilla voida odottaa olevan vahvaa painoarvoa päätöksenteossa, kun vastineissa jo pyritään poliittisesti olemaan kommentoimatta pyörittelemällä asiaa.

Asiakaspalvelumalliraadin projektipäällikön sähköpostihaastattelussa häneltä kysyttiin raadin tuloksia, kuinka julkilausuman vaikutukset näkyvät uuden asiakaspalvelumallin työstämisessä. Vastauksessa lähinnä kerrotaan vastineen laadinnasta ja raatilaisten sekä median kutsumisesta vastineen julkistamistilaisuuteen. Mainitaan myös julkilausuman käsittelemistä eri tiimeissä, jotta siitä saatiin oikea työkalu asiakaspalvelumallin kehittämiseen. Raatilaiset sanotaan pyydetyn syksyllä 2013 keskustelutilaisuuteen hankkeen ja julkilausuman etenemisestä. Toisena kysymyksenä pyydettiin listaamaan asioita, joita asiakaspalvelumalliin sisällytettiin julkilausuman myötä. Vastauksena on monikohtainen lista ”kansalaisraadissa esille nousseista asioista, jotka vahvistivat ja vaikuttivat projektiryhmän työhön”. Listassa on esimerkiksi yhden kohtaamisen vahva kehittäminen, yhteispalvelun vahva kehittäminen ja kansalaisraadin tapaamisten jatkaminen. (Sähköpostihaastattelu B) Kuitenkin seuraavassa kappaleessa tulee ilmi esimerkiksi yhden kohtaamisen periaatteen sisältyneen arvona asiakaspalvelumalliin jo entuudestaan. Näin ollen listan asioita ei suoranaisesti voi pitää juuri raadin vaikutuksina.

Mielenkiintoista on raatilaisten ennakkoon jaetun esimateriaalin – joka on järjestäjien lähettämä lyhyt kuvaus asiakaspalvelua ohjaavista periaatteista raatilaisten varten – yhdenmukaisuus julkilausuman teesien sekä vastineen kanssa. Muun muassa julkilausumassa esitettyyn näkemykseen ”asiakkaan asia tulisi ratkaista yhteispalvelussa mahdollisimman pitkälle yhden kohtaamisen -periaatteella” vastataan vastineessa ”asiakaspalvelumallin yhtenä lähtökohtana on tarjota palvelua mahdollisimman pitkälle 'yhden kohtaamisen periaatteella' siten, ettei kuntalaisen tarvitse perehtyä kaupunkioorganisaatioon saadakseen palvelua tai tietoa siitä”. Esimateriaalissa vastaava aihe kuuluu: ”Asiakkaan ohjausta ja neuvontaa pyritään tarjoamaan vaivattomasti yhden

kohtaamisen periaatteella eikä kuntalaisen itse tarvitse tietää kunnan organisaation rakenteita.” Toisena esimerkkinä esimateriaalissa lausutaan: ”Asiakkaan palvelutarpeisiin pyritään vastaamaan hänelle parhaiten sopivalla tavalla. Sähköistä asiointia, puhelinpalvelua ja paikan päällä annettavaa palvelua kehitetään monipuolisesti”. Julkilausumassa raatilaisten teesinä todetaan: ”Asiakaspalvelua tulee saada sekä sähköisesti, puhelimitse että kasvokkain kohtaamalla. Näitä palvelukanavia tulee kehittää tasapuolisesti, sillä kuntalaisilla on erilaisia asiakaspalvelutarpeita ja erilaiset mahdollisuudet eri palvelukanavien hyödyntämiseen”.

Esimateriaalia, julkilausumaa ja vastinetta vertailtaessa ei jää epäselväksi, onko raatilaisia pyritty ohjaamaan julkilausuman tekstivalinnoissaan. Ei voida sanoa raadin julkilausuman ohjanneen uuden asiakaspalvelumallin kehittämistä, jos samat periaatteet mainitaan jo suunnittelun lähtökohtina – aivan kuin kaavaraadissakin. Asiakaspalvelumallia käsitellyttä raatia projektipäällikkönä johti eräs kaupungin virkamies, joka pitkälti vastasi raadin sisällöistä sekä oli laatimassa vastinetta raadille niin ikään Uusi asiakaspalvelumalli - hankkeen projektipäällikkönä. Eli tässäkin raadissa yksi ja sama henkilö vastasi raadin sisällöistä, johti pitkälti raadin toimintaa ja julkilausuman koostamista sekä vastasi vastineen laadinnasta. Tällainen toimintatapa on vastoin kaikkia deliberatiivisen demokratiateorian ihanteita ja totuttuja käytänteitä. On täysin kyseenalaistettavissa raatitoiminnan legitimaatio tällaisessa tapauksessa, jossa voidaan aukottomasti todeta, etteivät raatilaiset ole täysin itsenäisesti julkilausumaansa laatineet. Juuri tämän vuoksi olisi ehdottoman tärkeää valita raadin puheenjohtaja raatilaisten joukosta.

Kuten teoriaosiossa tulee ilmi, eräitä deliberaatioprosessia uhkaavia piirteitä ovat osallistujien saaman informaation puolueellisuus, ulkoisten vaikuttimien vaikutus mielipiteiden muodostamiseen sekä strategisen rationaalisuuden hyödyntäminen oman agendansa ajamiseen. Näyttäytykö kansalaisraatitoiminta ulospäin hyvää deliberaatiota toteuttavana uutena demokratian ulottuvuutena, mutta todellisuudessa onkin hallinnon keino legitimoida ennalta määrittelemänsä toimintasuunnat aivan kuin kansalaisten näkemyksinä? Toki voidaan ajatella Rawlsin julkisen järjen ohjaavan osallistujien argumentaatioprosessia niin, että osallistujat määritettyään itselleen käsityksen poliittisesta oikeudenmukaisuudesta tuovat esille tämän käsityksen pohjalta rakennetun käsityksen

reilun yhteistyön ehdoista. Vastavuoroisuuden kriteerin perusteella – ajatellen muut osapuolet vapaiksi ja tasa-arvoisiksi kansalaisiksi, joita ei dominoida – löydetään käsitys toiminnan suunnasta, jota kaikki voivat pitää vähintäänkin riittävän järkevänä. (Rawls 2007, 172–173) Näin ajatellen raatiin osallistuvat kansalaiset yksinkertaisesti pitäisivät virkamiesten luonnosehdotuksia niin järkevinä, että hyväksyisivät ne itsellisesti. Vertailtaessa kuitenkin kyselyvastauksiin, ei deliberaatioprosessi näyttäytyä niin ihanteellisena vaan vaikuttavuuteen oltiin raatilaisten keskuudessa pettyneitä, jolloin analyysia voidaan johtaa mieluummin edeltävään pohdintaan virkamiesten omien intressien vahvistamisesta. Rawls (2007, 171) myös velvoittaa kansalaisia hallinnon virkamiesten valvontaan: *”Tehdessään voitavansa, jotta hallinnon virkailijat pitäisivät kiinni julkisen järjen periaatteista, kansalaiset täyttävät kunnioitusvelvollisuutensa ja tukevat julkisen järjen ideaa. Tämä velvollisuus on muiden poliittisten oikeuksien ja velvollisuuksien tapaan olennaisesti moraalinen velvollisuus.”* Deliberatiivisissa käytänteissä kansalaiset vastuutetaan osaltaan pitämään huolta hallinnon virkakoneiston luotettavuudesta. Julkisen järjen ohjauksessa niin virkamiehet kuin kansalaisetkin osaisivat katsoa omaa etuaan pidemmälle.

Foucault'n valtasuhteessa keskeistä on molempien osapuolten mahdollisuus vaikuttaa toisiinsa. Tällöin kumpaakaan ei nähdä alisteisena vaan periaatteessa kummallakin tulisi olla mahdollisuus saada muokattua toisen mielipidettä. Molemmilla tulisi olla mahdollisuus olla suostumatta toisen tahtoon. (Alhanen 2007, 122–123) Vallan hyödyntäminen luo yhteiskunnassa jatkuvia kamppailuja, ja vallan taktiikat taisteluiden elementteinä muovaavat vallan rakentumista tiedon kautta (Foucault 2010, 20). Käytäntöjen synnyttäessä pitkäjänteisiä ja suunnitelmallisia valtasuhteita voidaan Foucault'n tutkimuksista ymmärtää vallankäytön vakiintuvan hallinnaksi (Alhanen 2007, 125). Foucault'n (2010, 112) mukaan hallinnassa väestö on ensisijaisesti hallinnan päämäärä ja toimien väline pikemmin kuin itsellinen toimija. Väestö on itsessään tarpeiden ja pyrkimysten subjekti, mutta myös hallinnan muovaama objekti: väestö on toisaalta tietoinen mitä haluaa mutta tietämätön, mitä sille tehdään. Foucault'n mukaan määriteltäessä etu – yhteinen hyvä – saadaan luotua hallinnalle vallankäytön taktiikka. Onnistuessaan näin hallinta saa väestön uskomaan kuvitteellisen yhteisen hyvän olemassaoloon ja vieläpä ottamaan sen ylhäältä saneltuna.



Julkilausumia ja vastineita analysoidessa kansalaisraateja järjestävien virkamiesten toiminta näyttöytyy juuri Foucault'n kuvaamana hallintana, jossa raatilaiset ovat subjektivoitu toimien kohteeksi eikä niinkään itsellisiksi toimijoiksi, vaikka niin ulospäin annetaan ymmärtää. Yhteisen hyvän -argumentaatiota hyödyntäen saadaan vakiinnutettua hallinta raatitoiminnan käytänteisiin. Edellä kuvattu asiakaspalveluraadin esimateriaalin ja julkilausuman teesien yhdenmukaisuus kuvaavat tilannetta, jossa käytäntöihin sisällytetty hallinta ja valta ohjaavat raatilaisia toimien objekteina pikemmin kuin subjekteina. Vahva tiedon välittäminen ylhäältä alaspäin ohjaa raatilaisia kirjaamaan omina ajatuksinaan hallinnan sanelemia näkemyksiä. Tässäkin kohdin tieto on keskeisessä osassa, sillä ilman tietoa on hankala asettaa vastarintaan.

### **5.2.3 Huhtasuon kansalaisraadın julkilausuman ja vastineen analyysi**

Huhtasuolaisten hyvinvointia käsitelleen raadin julkilausuma on konkretiatasoltaan edellisiä julkilausumia vahvempi teksti. Yhteisen vastineensa julkilausumaan antoivat Hyvinvointipoliittinen toimikunta sekä Hyvinvointiohjelman ohjausryhmä. Julkilausumassa esitetään useita konkreettisia toimenpide-ehdotuksia, joiden avulla huhtasuolaisten hyvinvointia voitaisiin parantaa. Julkilausuma on jaettu seuraaviin teeseihin: Huhtasuolaisia yhdistävät asiat on nostettava esiin ja yhteisiä tapahtumia on järjestettävä säännöllisesti, Työttömyys on asuinalueemme iso haaste, jota on lähdettävä ratkomaan avoimesti monin eri tavoin ja myös yhteistyössä asukkaiden kanssa, Kylätoimisto ja uusi koulukeskus on saatava asukkaiden yhteiseen käyttöön, Ulkoliikuntapaikat on saatava kuntoon ja eri-ikäisten käyttöön, Palveluja, joita tarvitaan alueella, Julkisia liikennepalveluja on kehitettävä, Vapaaehtoistoimintaa on elvytettävä alueella, Huhtasuon asioista tiedottamista on kehitettävä kaikkia alueen asukkaita palvelevaksi sekä Asumisen ja asuinympäristön viihtyisyyttä on parannettava. Kansalaisraati oli osa Hyvinvointia Huhtasuolle -hanketta, ja hankerahoituksen turvin uudistuksia oli tarkoitus lähteä toteuttamaan.

Julkilausuman mukaan alueelle tarvitaan monia konkreettisia toimenpiteitä:

- ”Palstaviljelymahdollisuuksia tulisi luoda.”

- ”Työttömiä pitäisi työllistää enemmän Huhtasuolle.”
- ”Huhtasuon kylätoimistoa on kehitettävä alueen asukkaiden yhteiseksi kylätaloksi ja olohuoneeksi. --- Toiminnoille on taattava riittävät resurssit.”
- ”Toimintapuistoon ohjaavia opasteita tulee asentaa. Puistoihin tarvitaan yleisökäymälöitä. Uimarantaan tarvitaan uimavalvoja ja liikuntapuistoon aktiivista, ohjattua toimintaa.”
- ”Alueella asuvia työssäkäyviä varten on perustettava ”lapsiparkki” aamuksi, johon voisi jättää alakouluikäisen hoitoon ennen koulupäivän alkamista.”
- ”Bussivuoroja on saatava Pupuhuhtaan sekä iltaisin että viikonloppuisin. Työttömille ja pieneläkeläisille on saatava edullisempi bussikortti tulosidonnaisesti.”
- ”Perustetaan Huhtasuon omat nettisivut yhteistyössä kaupungin ja Huhtasuon ASA ry:n kanssa ja lisätään sosiaalisen median käyttöä.”
- ”Katujen talvikunnossapitoa on tehostettava.” (Huhtasuon raadin julkilausuma)

Vastineessa moniin toimenpide-ehdotuksiin suhtaudutaan myönteisesti, mutta monin paikoin mainitaan hankerahoituksen osuus. Yhteisiä tapahtumia luvataan järjestää sekä kuukausittaiset ”asukaskahvit”. Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtajalle tehdyn sähköpostihaastattelun (Sähköpostihaastattelu C) pohjalta tulee esiin useita konkreettisia asioita, joita kaupunki on pystynyt toteuttamaan. Julkilausumassa esitetyt toritoiminnan elvyttäminen ja palstaviljelymahdollisuudet ovat toteutuneet, hankkeen facebook-sivusto on jo perustettu ja alueen oma internetsivusto on suunnitteilla. Työllisyyttä koskien julkilausumassa esitettyihin konkreettisiin ehdotuksiin ei vastineessa oteta kantaa, mutta kerrotaan työllisyyden kuntakokeilun avulla ryhdyttävän toimenpiteisiin alueen työttömyyden hoidossa. Muun muassa kaksi työntekijää luvataan kuntakokeilun kautta alueelle. Lisäksi Hyvinvointia Huhtasuolle -hankkeen ajaksi kylätalolle on palkattu työntekijä, mutta mahdollisesta jatkosta hankkeen päätyttyä vuoden 2015 lopussa ei oteta kantaa.

Toisaalta moniin konkreettisiin toimenpide-ehdotuksiin vastineessa vastataan kieltävästi. Raatilaisten toivomia yleisökäymälöitä puistoihin eikä uimarantojen valvontaa ole mahdollista vastineen mukaan toteuttaa. Myöskään kaupungilla ei ole vastineen mukaan

resursseja lisätä puhtaanapitoa tai katujen talvikunnossapitoa, vaan vastuu on lisääntymässä kiinteistöille tulevina vuosina. Moniin ehdotuksiin vastataan myös kierrellen, kuten nuorisotilojen osalta ”Huhtasuon hankkeen yhteydessä on tarkoitus tarkastella kaupungin palveluja ja tilaratkaisuja myös nuorisotilojen osalta”, jolloin varsinaisesti ehdotusta ei tyrmätä mutta voidaan olettaa tarkastelun jäävän nimenomaan tarkastelun tasolle ympäröivään vastaamisen vuoksi.

Hankkeen tavoitteena näyttäisi olevan alueen asukkaiden oman työpanoksen vahvistaminen yhteisöllisyyden lisäämisessä. Lokakuussa 2014 kansalaisraadun järjestäjät kutsuivat alueen asukkaita raadin tulosten väliarviointiin. Sain olla mukana kuuntelemassa keskustelua. Kansalaisraadiin osallistuneita asukkaita tilaisuudessa oli vain kourallinen, lisäksi muutamia muita asukkaita, mutta suurin osa illan parista kymmenestä osallistujasta oli kaupungin puolelta tulleita virkamiehiä. Tilaisuudessa edettiin käymällä julkilausuma kohta kohdalta läpi ja tarkastettiin, mitä hankkeen myötä on saatu aikaiseksi. Tilaisuudessa tuli esille monta edistysaskelta tapahtuneen Huhtasuon alueella hankkeen aikana. Poliittista strategiaa illan ohjaaja käytti siinä, mitä aiheita käsittelyyn otettiin. Pitkästi keskusteluun nostettiin aiheet, joihin julkilausuma on vaikuttanut kun taas sellaiset aiheet, joihin ei aiota tai pystytäkään vaikuttamaan jätettiin keskustelun ulkopuolelle. Näin tilaisuuden anniksi jäi erittäin positiivinen kuva alueen toimintojen kehityksestä.

Alueen asukkaiden omaa aktiivisuutta ja vastuuta korostetaan uusien toimintamuotojen jatkumiseksi hankkeen päätyttyä vuoden 2015 lopussa. Ohjausryhmän puheenjohtajan haastattelusta (Sähköpostihaastattelu C) käy ilmi hankkeen rahoituksella palkatun hankekoordinaattorin rooli asukkaiden aktivoimisessa säilyttämään toiminnallisuus ja yhdessä tekeminen senkin jälkeen, kun kaupungin työntekijät alueelta todennäköisesti lähtevät. Ylipäänsä vastineessa ja myöhemmin raadin väliarviointi-illassa asukkaiden omaa aktiivisuutta ja yhteisöllisyyden vahvistamista korostetaan enemmän kuin konkreettisia toimenpiteitä. Monin paikoin – ainakin näin hankkeen ollessa käynnissä – yhteisöllisyyden vahvistamisessa lienee onnistuttukin: asukkaat ovat hankkeen myötä palkatun ”kylätalkkarin” kanssa aloittaneet monia yhteisiä projekteja alueella, kuten laavun rakentaminen. Keskeistä on kuitenkin se, että vastineessa, ohjausryhmän puheenjohtajan haastattelussa sekä raadin väliarviointi-illassa painotetaan, miten paljon hankkeen myötä

Huhtasuolla on saatu aikaiseksi, ja miten ”hyvä säpinä” alueella onkaan. Kuitenkin käydessä läpi julkilausuman teesejä, monet konkreettiset ehdotukset on sivuutettu ja huomio kiinnitetään parin – sinänsä merkittävän – työntekijän palkkaamisen myötä yhteisöllisyyden lisäämiseen ja asukkaiden omaan vastuuseen siitä.

Huhtasuon raadin julkilausumalla on kuitenkin myös edellä esitetyn raatilaiskyselyn perusteella ollut eniten käytännön toimintaan vaikutusta. Huhtasuon raadin vaikutuksia analysoidessa keskeistä on kuitenkin huomioida alueelle kohdistettu hankerahoitus. Sitä mitä julkilausuman ehdotuksia oltaisi lähdetty edistämään pelkän kaupungin resursein, ei voida yksiselitteisesti analysoida. Hankerahoitukseen tukeutuminen ei välttämättä kuitenkaan ole pelkästään myönteinen seikka, sillä kuten muutamista raatilaisten kyselyissä esittämistä kommentteista voidaan lukea, hanke toimii tietyllä aikavälillä, jonka jälkeen rahoitus päättyy. Esimerkiksi Huhtasuon kylätalon vuokranmaksun tulevaisuutta epäiltiin, samoin pelättiin vapaaehtoiset asukkaat jätettävän kaupungintyöntekijöiden lähtiessä oman onnensa nojaan. (Raatilaiskysely, kysymykset 6 ja 21) Ohjausryhmän puheenjohtaja ei vastaa sähköpostihaastattelussa kysymykseen *”Voitko listata julkilausumassa esitettyjä asioita, joita on toteutettu raadin jälkeen ja jotka eivät ole olleet suunnitelmissa ennen kansalaisraatia?”* Vastaamattomuuden voi tulkita niin, ettei hän osaa sanoa mitään yksinomaan julkilausuman pohjalta nousutta toimenpidettä. Voi myös olla, että hän epähuomiossa jätti vastaamatta osaan kysymyksistä. Ohjausryhmän puheenjohtaja summaa raadin ja hankerahoituksen yhteyttä näin: *”Hyvinvointia Huhtasuolle hanke etenee valtiovallan suojeluksessa (Kataisen hallitusohjelma) ja ARA:n kanavoimien rahojen vauhdittamana. Mikäli tätä ulkopuolista rahoitusta ei olisi, emme olisi kyenneet vastaamaan asukkaiden toiveisiin ja tarpeisiin tässä mittakaavassa. Tämän hankkeen eteneminen ja nykyiset mittasuhteet yllättivät meidät itsemmekin.”* (Sähköpostihaastattelu C)

Loppuanalyysina julkilausumien sekä vastineiden osalta voidaan todeta julkilausumien sekä vastineiden edustavan vahvasti poliittisia tekstejä. Raatilaiset mutta erityisesti virkamiehet käyttävät sanavalintoihin suurta huomiota, mikä näyttäytyy poliittisten viestien lähettämisenä. Esimerkiksi määrittelyt ovat arvosidonnaisia, kuten vastineen nimeäminen *myöntineeksi*. Nimeämisen taustalla on vahva signaali siitä, mitä positiivisella

nimityksellä halutaan viestittää. Myös välttelevät tai varovaiset sanankäänteet ohjaavat vahvasti tekstistä välittyvää tunnelmaa. Julkilausumat on koottu iskusanatyypiksi teksteiksi, joissa asiat edellytetään laitettavan kuntoon. Tämäkin voidaan poliittisin silmilasein analysoiden nähdä strategisena valintana, erityisesti virkamiesten taholta: virkamiehet osittain ohjaavat raatilaisten sanavalintoja, ja kun raatilaisten teesit saadaan näyttämään populistisilta huudahduksilta, on vastineiden hallinnonkieli vahvana kontrastina viestittämässä hallinnon sivistystä. Tämä osaltaan vahvistaa virkamiesten näkemysten arvottamista raatilaisten yli.

Deliberatiivisen ihanteen näkökulmasta kansalaisraatiprosessia voi uhatta molemminpuolinen omien intressien edistämisyrittäminen. Kansalaiset voivat liioitella vaikutusmahdollisuuksillaan ja ehdottaa toimenpiteitä, joita ei millään voida rawlsilaisittain sanoa ”riittävän järkeviksi” kaikkien kannalta toteuttaa. Toisaalta virkamiehet voivat käyttää habermasilaisittain sanottuna strategista rationaalisuutta jo raatiprosessin suunnitteluvaiheessa: aiheenvalinnassa sekä kuultavien asiantuntijoiden valinnassa. Tällöin deliberatiivisen demokratiateorian luoma ihanne tasapuolisesta, johdattelemattomasta keskustelusta ei pääse toteutumaan.

Tulokset osoittavat, että kansalaisraatimalli toimii parhaiten konkreettisia asiakysymyksiä koskien. Hankerahoituksen avulla monet toimenpide-ehdotukset näyttävät saavutetun, joiden ei pelkän kaupungin tuella olisi ollut mahdollista toteuttaa. Verrattuna kahteen ensimmäiseen raatiin osoittautuu Huhtasuon osalta kansalaisraati vaikuttavuudeltaan sinänsä toimivaksi työmuodoksi. Täydennysrakentamisen arvoperusteet ei abstraktin luonteen vuoksi näytä toimivan vaikuttavuutta tavoittelevan kansalaisraadien aiheena. Asiakaspalvelumallin kehittäminen sinänsä voisi oikein toteutettuna saavuttaa legitimaationsa, mutta tässä tapauksessa raatitoiminnan potentiaalia ei näytä hyödynnetyn kattavasti. Keskeistä suunniteltaessa raatitoiminnan käyttöönottoa on näin ollen huomioida käsiteltävän aiheen konkreettisuus, jolloin kehitysideoita voi todella saada aikaiseksi sekä lisäksi työmuodolle varatut resurssit, joiden avulla esitettyjä toimenpide-ehdotuksia on realistista panna täytäntöön.

## 5.3 Kirjallisten dokumenttien analyysi

Kirjalliset dokumentit käsittävät kansalaisraatien kirjallisen taustamateriaalin, jonka olen saanut kaupungilta käyttöni. Taustamateriaaliin sisältyy muun muassa raatien projektisuunnitelmat sekä paljon muistiinpanoja kansalaisraatipäivien kulusta. Virallisina dokumentteina analysoidaan kaupunginvaltuuston pöytäkirjoja sekä vastineenantajatahojen (yleiskaavatoimikunta, tulevaisuus- ja kaupunkirakennelautakunta sekä hyvinvointipoliittinen toimikunta) pöytäkirjoja.

### 5.3.1 Raatiprosessin analyysi kaupungin kirjallisista materiaaleista

Raatiprosessia tulisi ohjata seitsemän periaatetta: mikrokokoinen yhteiskunta, hyvän deliberaation mahdollistava koko, korkealaatuinen informaatio, laadukas deliberaatio, projektiryhmän puolueettomuus ja ulkoisen manipuloinnin välttäminen, reilu agenda sekä kuulemiskäsittely sekä riittävä aika asiaan perehtymiselle (Raisio & Vartiainen 2011, 38). Raatiprosessi tulisi toteuttaa kuusivaiheisen mallin mukaisesti: kansalaisraadın järjestämistä vaativan asian esiin nostaminen, projektityöryhmän kokoaminen, ohjausryhmän koollekutsuminen ja konsultointi, kansalaisraadın osallistujien valinta, varsinaiset kansalaisraatipäivät ja niitä edeltävä logistiikka sekä seuranta ja arviointi.

Analysoin kaupungilta saatujen projektisuunnitelmien ja muiden dokumenttien kautta raatiprosessin laadukkuutta. Jokaisen raadın osalta ei ole kattavasti muistiinpanoja prosessin toteuttamisesta, mutta arvioin niitä siltä osin, mitä dokumenteista käy ilmi. Kaupungin kirjallisten materiaalien osalta keskeistä on analysoida raatiprosessin laadukkuutta suhteessa deliberatiivisen demokratiateorian antamiin käytännön suuntaviivoihin. Analyysin taustalla käytän myös Kansalaisraatiopasta (Raisio & Vartiainen 2011), jossa on määritelty deliberatiivisen demokratiateorian pohjalta nousevat konkreettiset ohjeet hyvästä deliberatiivisesta prosessista. Koska Kansalaisraatioppaassa esitellyt deliberatiiviset ihanteet myötäilevät mielestäni hyvin Habermasin ja Rawlsin käsityksiä, ja koska ne on konkreettisesti sisällytetty oppaaseen, käytän sitä analyysin pohjana enkä välttämättä viittaa suoraan teoreetikoihin.

**Kansalaisraadın järjestämistä vaativan asian esiin nostaminen** on ensimmäinen askel kansalaisraadın suunnittelussa. Jyväskylän kaupungin tapauksessa ajatus kansalaisraadın hyödyntämisestä kaupunkiorganisaatiossa lähti kunkin raadın osalta kyseisen organisaatioalueen kautta. Kansalaisraatimenetelmään tutustutettiin syksyllä 2011 Vaasan yliopiston tutkijatohtori Harri Raision kautta, minkä jälkeen alettiin ideoida menetelmän käytettävyyttä Jyväskylässä. Kaupungin innovaatiopalveluissa suunniteltiin uuden osallistumismuodon jyvaskyläläissovellutusta. Meneillään olevat yleiskaavaprosessi sekä Uusi asiakaspalvelumalli -hanke muodostuivat ensimmäisten raatien aiheiden pohjaksi. Yleiskaavan suunnittelussa kansalaisraatia aiottiin hyödyntää täydennysrakentamisen arvoperustan pohtimisessa, ja asiakaspalvelumallin suunnittelussa projektisuunnitelmassa kansalaisraadın tehtävänä on tuoda asiakaspalvelumallin kehittäminen julkiseksi sekä kansalaisraatimenetelmä itsessään tutuksi. Huhtasuon raadın osalta Hyvinvointia Huhtasuolle -hanke toimi moottorina raadın järjestämiselle, ja raadın tehtävänä oli pohtia huhtasuolaisten hyvinvointia lisääviä tekijöitä.

Raadın järjestämisessä tulee pohtia rahoituksen saanti ja rahoittajatahon puolueettomuus raadın aiheen suhteen. Rahoituksen osalta tulee varmistaa se, ettei raadın tuloksia pyritä manipuloimaan. Kansalaisraatien järjestelyt toteutettiin kaupungin kustantamana, mutta Huhtasuon raadın osalta toimenpiteiden toteuttamisessa ulkopuolinen hankerahoitus on merkittävässä asemassa. Näyttääkin siltä, että keskeisempää kuin julkilausuman sisältö on hankkeelle saatu rahoitus; ilman sitä ei juuri mitään toiveita oltaisi saatu toteutettua.

**Projektityöryhmän kokoaminen** on raatiprosessin seuraava askel. Jyväskylän kaupungin tapauksessa projektihenkilöstö on koostunut jokaisen raadın osalta kaupungin omista virkamiehistä ja työntekijöistä. Kaavoitusraadın ja asiakaspalvelumalliraadın osalta projektipäälliköinä toimivat kyseisten hankkeiden vetäjät. Raatitoimintaan haitallisesti voi vaikuttaa virkamiesten toimiminen monessa roolissa saman raadın aikana: puheenjohtajana, asiantuntijana sekä fasilitaattorina. Tällöin deliberatiivisen ihanteen mukaista puolueetonta informaatiota sekä laadukasta deliberaatiota on vaikea saavuttaa. Fasilitaattoreiksi tulisikin ottaa pelkästään muita työntekijöitä kuin virkamiehiä. Jyväskylän kansalaisraadeissa projektipäälliköiden edustamat hallinnonalat eivät voi olla näkymättä raatiprosessin valinnoissa. Näin ollen projektipäälliköksi kaavoitusraatiin

keskeisen kaavoitusvirkamiehen ja asiakaspalvelumalliraatiin hankkeen projektijohtajan valinta ei toteuttanut hyvän deliberatiivisen foorumin järjestämisen ideaa. Voidaan olettaa, että lähtökohtaisesti raatilaiset ovat ainakin jossain määrin olleet ylhäältä alaspäin suuntautuneen informaation kohteina ja näin ollen epätasa-arvoisessa asemassa raadin argumentoinnissa. Raatilaisten on erittäin vaikea arvioida asiantuntijatiedon sisältöä monesta näkökulmasta saman henkilön esittäessä sitä välillä omana asiantuntijamielipiteenään tai välillä ohjaillessa puheenvuoroja. Nähdäkseni virkamiesten on tämänkaltaisen epämääräisen roolijaon avulla halutessaan helppo manipuloida jakamaansa informaatiota tai ohjata strategisesti raatilaisten keskusteluja (ks. Habermas 1997, 317; Foucault 1980, 209, 211).

Projektipäällikkö ja projektihenkilöstö yhdessä huolehtivat hankkeen toteuttamisesta. Projektihenkilökunnan osalta olisi tärkeää, ettei siihen kuuluvilla henkilöillä olisi omia intressejä raadin tulosten suhteen. Lisäksi projektihenkilöstön tulisi toimia puolueettomasti tuomatta omia henkilökohtaisia mielipiteitä esille. Projektipäällikön ja projektihenkilöstön ei tulisi edustaa keskeisiä rahoittajatahoja. Raadeissa keskusteluttamisesta ja julkilausuman aikataulussa toteuttamisesta huolehtivat fasilitaattorit ovat osa projektihenkilöstöä. Fasilitaattoreiden puolueettomuus on julkilausuman laatimisessa keskeistä, sillä heidän kuuluu toimia vain keskustelujen vetäjinä, ei päättää mitä julkilausumaan kirjataan. Asiakaspalvelumalliraadin projektisuunnitelmassa on raatipäivien käytännön valmisteluissa kohta ”'julkilausumapohjan' koostaminen”. Hyvän käytännön mukaisesti sen pitäisi olla raatilaiset, jotka hahmottelevat julkilausuman rakenteen ja sisällön. Jos järjestäjätaho katsoo tehtäväkseen muodostaa alustava rakenne julkilausumalle, antaa se aiheen epäillä raatilaisten johdattelua myös sisällön tuottamisessa.

**Ohjausryhmän koolle kutsuminen ja konsultointi** on tärkeä osa raatiprosessin seurannan kannalta. Kansalaisraatioppaan mukaan ohjausryhmän tehtävänä on valvoa raatiprosessin kulkua ja seurata erityisesti projektityöryhmän toimintaa. Ohjausryhmän toimenkuvaan tulisi kuulua raatilaisten valinnasta päättäminen, käsiteltävän aiheen määrittely sekä asiantuntijoiden valinta. Asiakaspalvelumalliraadin osalta kaupungin aineistosta on luettavissa kansalaisraadın projektiryhmän toimittaneen myös ohjausryhmän virkaa, sillä raatiprosessin ohjaus ja seuranta sisältyi projektiryhmän tehtäviin. Myöskään



muiden raatien osalta ei varsinaisesti käy ilmi erillisen raadin ohjausryhmän olemassaolo, vaan raadin projektihenkilöstö on pääasiassa päättänyt käsiteltävän aiheen, kutsunut asiantuntijat ja koonnut raadin osallistujat. Ensisijaisen tärkeää on huomioida myös se, että raadeissa kuultavat asiantuntijat ovat olleet pääasiassa kaupungin omia virkamiehiä, esimerkiksi kaavoitusraadin osalta raadin projektisuunnitelmaan on nimetty kolme kuultavaa asiantuntijaa, jotka kaikki ovat kaavoituksen työntekijöitä. Näyttää siltä, että Jyväskylän kansalaisraatiprosesseissa on katsottu oikeaksi ottaa vapauksia Kansalaisraatioppaan ohjeista, sillä myös seuraavaksi käsiteltävä osallistujien valinta noudattaa erittäin heikosti deliberatiivisesta demokratiateoriasta kumpuavia ihanteita.

**Kansalaisraadin osallistujien valinta** on Kansalaisraatioppaan mukaan koko prosessin kriittisin vaihe. Sitä tulisi ohjata viisivaiheinen prosessi, jonka tuloksena tulisi olla kohdeväestö pienoisryhmässä (minipopulus): kohdeväestön määrittäminen, demografisten ja asenteellisten tekijöiden valinta, tarvittavien tilastotietojen keruu, osallistujapoolin kokoaminen ja raatilaisten valinta ositetun satunnaisotannon kautta. Kansalaisraadin integriteetin kannalta oleellista on valintaprosessin tarkka noudattaminen. (Raisio & Vartiainen 2011, 41, 48–49) Tutkiessa Jyväskylässä järjestettyjen raatien valintaprosesseja voidaan nähdä, että tämä vaihe on jätetty ehkä kaikkein heikoimmiksi koordinoitua osaluueksi raadin legitimitetin ja hyvän deliberaation näkökulmasta katsottuna. Jyväskylässä raateihin sai nimenomaan ilmoittautua kaikki halukkaat lehti-ilmoitusten ja muun markkinoinnin kautta. Kaavoitusraadin osalta kaupungin taustamateriaaleista selviää, että kansalaisraadin projektipäällikkö on jopa ehdottanut raatilaisten valintaa asukasyhdistysaktiiveista, mikä olisi suorastaan romuttanut deliberatiivisen foorumin idean; kansalaisraateihin ei tulisi olla valikoitua kutsumenettelyä, eikä varsinkaan ennestään aktiivisille henkilöille. Kaavoitusraatiin sai muiden raatien ohella lopulta ilmoittautua kuka tahansa jyväskyläläinen, Huhtasuon raatiin Huhtasuon asukas. Ilmoittautuneiden joukosta pyrittiin kuitenkin kokoamaan mahdollisimman edustava joukko, mutta esimerkiksi Huhtasuon raadin osalta vähäisen ilmoittautumismäärän vuoksi kaikki halukkaat otettiin mukaan. Raati pyrittiin järjestämään jo syksyllä 2012, mutta siihen ei silloin saatu riittävästi halukkaita osallistujia. Kaavoitusraadin osalta ilmoittautuneita oli useita kymmeniä, jolloin edustavuutta oli helpompi toteuttaa.

Jotta kansalaisraatiprosessi heijastaisi onnistunutta deliberaatiota, tulisi osallistujat valita tieteellisten menetelmien avulla eikä lehti-ilmoitusten perusteella itse halukkaiksi ilmoittautuneiden joukosta, jolloin itsevalikoituminen on erittäin suuri ongelma. Kansalaisraatiraportista (2012, 6-7) selviää yleiskaavaraadin sekä asiakaspalvelumalliraadin osallistujista yli puolien toimivan luottamustehtävissä tai olevan yhdistys- tai järjestöaktiiveja. Jo siinä näkyy selkeästi itsevalikoitumista tapahtuneen, sillä raatilaiset ovat selkeästi aktiivisia jo entuudestaan. Yhteiskunta pienoiskoossa onnistuu näin vain satunnaisotannan avulla, jonka vuoksi julkilausuman legitimoimiseksi osallistujien valinnassa ei tulisi etsiä helpointa toimintatapaa, kuten Jyväskylässä toimittiin.

**Kansalaisraatipäivät ja niitä edeltävä logistiikka.** Kansalaisraadın ihannekesto on 3-5 kahdeksantuntista työpäivää (Raisio & Vartiainen 2011, 41). Kohdejoukosta ja käsiteltävästä aiheesta riippuen voidaan päivien lukumäärää esimerkiksi kasvattaa mutta lyhentää tapaamiskerran pituutta. Jyväskylässä jokainen kansalaisraati tapasi kolme kertaa ja tapaamiskerran pituus oli noin neljä tuntia, johon sisältyi noin tunnin mittainen asiantuntijaesitelmäosio, reilun tunnin verran pienryhmäkeskusteluja ja noin tunnin verran yhteenvetoa päivästä. Varsinaista keskustelua raatilaisten kesken erilaisista näkemyksistä ei siis kolmen raatikerran aikana ehdi tulla ainakaan kuutta tuntia enempiä; voiko se riittää deliberatiiviselle punninnalle ja harkinnalle? Jyväskylässä prosessi hoidettiin näin aivan minimikeston mukaisesti. Deliberatiivinen demokratia pitää sisällään keskeisesti ajatuksen asioiden punninnasta monelta näkökulmalta riittävän ajan puitteissa. Raatilaiskyselyssä tuli ilmi ajankäytön ongelmat raadissa; keskusteluille olisi toivottu enemmän aikaa. Ajankohdaltaan yksi raadeista järjestettiin aamupäivällä, yksi iltapäivällä ja yksi virka-ajan ulkopuolella. Päiväsaikaan järjestettävään raatiin voi monella potentiaalisella osallistujalla olla työn tai opiskelujen vuoksi mahdotonta osallistua. Raatipäivien organisoinnin osalta Jyväskylässä järjestetyt kansalaisraadit eivät myöskään toteuta deliberatiivista ihannetta kovin hyvin, mutta toisaalta raatien lyhyttä kestoja voidaan pitää myös perusteltuna valintana.

**Seuranta ja arviointi** käsittää raatiprosessin eri vaiheiden arvioinnin. Jyväskylässä kahden ensimmäisen raadin osalta on laadittu Kansalaisraatiraportti (2012), johon sisältyy kaupungin itse tekemää arviointia raatiprosessin toteuttamisesta. Raportissa ei kuitenkaan

arvioida kansalaisraatien vaikuttavuutta päätöksentekoon, mikä tulisi mielestäni olla ensisijainen arvioinnin kohde. Huhtasuon kansalaisraadista ei ole vielä laadittu loppuraporttia, sillä se tullaan laatimaan vasta Hyvinvointia Huhtasuolle -hankkeen päätyttyä (hanke päättyy vuoden 2015 lopussa). Ensimmäisten raatien osalta laadittiin loppuraporttiin kuuluva osallistujakysely ja arvioitiin toiminnan mielekkyyttä yleisesti. Raatilaisia on myös pyritty tiedottamaan raatitoiminnasta jälkikäteen ja varsinkin Huhtasuon osalta on järjestetty raadin väliarviointitapaaminen yhdessä raatilaisten kanssa. Jotta kansalaisraadit voisivat olla toteuttamassa hyvää deliberatiivista käytäntöä, tulisi ne ehdottomasti arvioiduttaa ulkopuolisella, riippumattomalla arvioijalla nimenomaan vaikutusten osalta.

Kansalaisraatioppaassa (Raisio & Vartiainen, 2012, 58) ehdotetaan jokaiselle julkilausuman toimenpide-ehdotukselle määriteltävän taho, joka ottaa kantaa ehdotusten toteuttamisedellytyksiin ja missä aikataulussa. Lisäksi perusteltaisiin, jos ehdotusta ei haluta tai voida panna täytäntöön. Tällä tavoin vastinetta tarkemmin saataisi yksityiskohtaisesti jokaiselle toimenpide-ehdotukselle oma vastaus.

Keskeisiä huomioita projektisuunnitelmista ja muista kirjallisista kaupungin materiaaleista löytyy kansalaisraateja koskien paljon. Vain järjestäjätaholle suunnatuissa suunnitelmateksteissä mainitaan seikkoja, joiden toteuttaminen on deliberatiivisen demokrateorian ohjaaman hyvän deliberaation vastaisia. Esimerkkeinä mainittakoon kaavoitusraadin projektisuunnitelmaan kirjattu ehdotus raatilaisten valitsemisesta asukasyhdistysaktiiveista tai niin ikään kaavoitusraadin projektisuunnitelmaan kirjattu ”projekti päättyy kun julkilausuma on julkistettu ja päälle on juotu kakkukahvit”; projektin suurin työhän tulisi vasta alkaa julkilausuman esittelemisen jälkeen eikä projektin suinkaan tulisi siihen päättyä.

Kansalaisraatia johtavat periaatteet eivät näy Jyväskylässä järjestettyjen raatien toiminnoissa kovin hyvin. Osion alussa mainitut seitsemän periaatetta tuli täyttää onnistuneen deliberatiivisen foorumin järjestämiseksi. Mikrokokoisen yhteiskunnan saavuttamisesta, eli edustavuuden ongelmasta jo edellä puhuttiin osallistujien valinnan yhteydessä. Hyvä deliberaatio vaatii riittävän pienen osallistujamäärän, ja sen on kaupunki

määrittänyt deliberatiivisten teorioiden johdattamana 24 henkilöön. Kun osallistujia on suuressa kaupungissa niinkin vähän, olisi ensisijaisen tärkeää varmistaa pienen otoksen edustavuus. Korkealaatuisen informaation periaate on käsitteenä poliittinen: kuka määrittää korkealaatuisen informaation sisällön varsinkin tässä tapauksessa, jossa kaupungin virkamiesten ohjauksessa järjestetään kansalaisraati heidän erityisosaamisaluettaan koskien. Tällöin niin sisäinen kuin ulkoinen manipulaatio uhkaa deliberaatiota.

Projektiryhmän puolueettomuuteen liittyy osaltaan se, että virkamiehen toimiminen raadin puheenjohtajana voi vääristää deliberaatiota. Kun puheenjohtaja ja sihteeri ovat kaupungin edustajia, voivat he raatilaisten keskustelujen pohjalta laatimaansa julkilausumaluonnokseen painottaa haluamiansa asioita, jolloin julkilausuma ei välttämättä edusta juurikaan raatilaisten mielipidettä. Raadin rakenne on luonnollisesti virkamiesten suunnittelema, mutta se voi johtaa siihen, että julkilausuma noudattelee raadin ohjelman kaavaa: niiden asiantuntijoiden esittelemän näkökulman kautta lähdetään julkilausumaa rakentamaan, jotka sattuvat olemaan kuultavina. Osaltaan keskustelun vetäjä myös päättää, millä tasolla keskustellaan ja kuinka kauan mistäkin aiheesta. Näin ollen projektiryhmiä tai ainakaan joitakin henkilöitä niissä ei voida nähdä raadin aiheen suhteen puolueettomina. Tähän liittyy myös reilu agenda ja kuulemiskäsittely prosessia ohjaavana periaatteena. Laadukkaan deliberaation periaate kytkeytyy osaltaan asiaan perehtymiselle annettuun riittävään aikaan. Keskustelu ja argumentointi – varsinkin kun niiden tavoitteena on saada muut vakuuttuneiksi oman mielipiteen erinomaisuudesta – vaativat aikaa. Deliberaatio ei voi olla laadukasta ilman riittävää aikaa asioihin perehtymiselle. Näiden huomioiden pohjalta voidaan sanoa Jyväskylässä olevan runsaasti kehitettävää kansalaisraatien käytännön prosessien toteuttamisessa. Tästä lisää johtopäätökset -osiossa.

### **5.3.2 Hankelistausten analyysi**

Sain kaupungilta käyttöni hankelistauksia vuodelta 2012. Uudempia hankelistauksia ei tähän tutkielmaan ehtinyt saada käyttöön (uudet hankelistat vasta tekeillä kysyttäessä elokuussa 2014), joten Huhtasuon raadin osalta merkintöjä listoissa ei voi olla, sillä raati järjestettiin keväällä 2013. Kaupungin kehittämishankelistauksessa on vuoden 2012 puoliväliin mennessä tiedetyt hankkeet. Tällöin kaavoitusraadista ja

asiakaspalvelumalliraadista oli kulunut vajaa puoli vuotta. Toinen hankelistaus on lähinnä SOTE-hankkeita käsittelevä listaus, joten luonnollisesti sieltä ei raatitoimintoihin liittyviä hankkeita löydy.

Merkittäviä hankkeita ei kansalaisraatitoiminnoilla ole vaikutettu. Hankelistaukseen on merkitty hankkeet, joiden budjetti on vähintään 10 000 euroa. Ainut hanke, joka kansalaisraatia käsittelevään teemaan liittyen kehittämishankelistauksessa esiintyy, on Uusi asiakaspalvelumalli -hanke, joka oli olemassa ennen raatitoiminnan käynnistämistä ja oli koko raatitoiminnan pohjana.

Mahdollisia vaikutuksen näkymisen paikkoja pohtiessani tutkielmaa suunnitellessa ajattelin hankelistausten olevan oivallisia analyysikohteita; oletin kansalaisraatien julkilausumilla pyrittävän esimerkiksi sellaiseen vaikutukseen, joka näkyisi uusina hankkeina. Niissä hankelistauksissa, jotka sain käyttööni, ei kuitenkaan ollut käytännössä mitään kansalaisraatien julkilausumiin viittaavaa hanketta vireillä. Lähinnä Huhtasuon kansalaisraadista osalta hankkeita mahdollisesti olisi voinut ilmetäkin, sillä kaksi ensimmäistä raatia koski nimenomaan meneillään olevien hankkeiden kehittämistä.

### **5.3.3 Kaupunginvaltuuston sekä toimi- tai lautakuntien pöytäkirjojen analyysi**

Analyysia varten olen käynyt läpi Jyväskylän kaupunginvaltuuston pöytäkirjat vuodelta 2012–2014 (ei joulukuu 2014). Pöytäkirjoista tarkastelen niin raatien julkilausumien vaikuttavuutta päätöksentekoon kuin valtuuston roolia kansalaisraatitoiminnassa yleisesti. Analysoin raadista vaikuttavuutta sen suhteen, kuinka useasti kustakin raadista valtuustossa on puhuttu sekä konkreettisten vaikutusten osalta sen suhteen, mitä päätöksiä raatien osalta valtuustossa on tehty. Luottamushenkilöiden roolia analysoin siinä suhteessa, kuinka aktiivista kansalaisraatitoimintakeskustelu tai päätöksenteko julkilausumassa käsiteltyistä asioista on ollut. Valtuuston pöytäkirjojen lisäksi analysoin vaikuttavuutta myös julkilausumiin vastineet antaneiden toimikuntien pöytäkirjoista. Luen toimikuntien pöytäkirjoja samalla tavoin kuin valtuuston osalta. Yleiskaavatoimikunnan pöytäkirjoja käytän vuodelta 2012 (toimikuntaa ei tämän jälkeen ole uuden valtuuston myötä),

Tulevaisuus- ja kaupunkisuunnittelulautakunnan pöytäkirjoja myös vuodelta 2012 (lautakunta päättyi vuoden 2012 loppuun) ja Hyvinvointipoliittisen toimikunnan pöytäkirjoja käsittelen vuosilta 2013–2014.

Kaupunginvaltuuston pöytäkirjoista ei mainintoja mihinkään raatiin liittyen löydy vuodelta 2012. Vuodelta 2013 löytyy vain 7.1.2013 esitetty Perussuomalaisen valtuustoryhmän ym. valtuustoaloite Huhtasuon kylätoimiston toiminnan- ja talouden tukemiseksi. Aloitteessa esitetään muun muassa kahden työntekijän palkkaamista kylätaloon ja kaupungin osallistumista tilavuokran ja toimintakulujen kattamiseen. (KV pöytäkirja ja liite 7.1.2013) Aloite palautui valtuuston käsiteltäväksi 2.12.2013 kaupunginhallituksen ja kulttuuri- ja liikuntalautakunnan käsittelyjen jälkeen, ja pöytäkirjasta käy ilmi Huhtasuohon kohdistettu hyvinvointiohjelma, jonka puitteissa myös kansalaisraati järjestettiin. Pöytäkirjassa ilmoitetaan kahden työntekijän palkatun ja tilavuokraan saatavan hankerahoitusta vuoden 2015 loppuun. Huhtasuon kansalaisraati järjestettiin huhtikuussa 2013, eli valtuustoaloitteen jättämisen jälkeen. Julkilausumassa esitetään niin kylätoimiston kehittämistä, työntekijöiden palkkaamista kylätaloon kuin toiminnan rahoittamista (Huhtasuon kansalaisraadın julkilausuma). Valtuustoaloitteen perusteella näyttää siltä, että julkilausumassa esitetyt toimenpide-ehdotukset ovat olleet vireillä jo kansalaisraadın aikaan ja virkamiesten ohjauksessa ne on sisällytetty julkilausumaan ikään kuin kansalaisten mielipiteenä, jolloin voidaan antaa vaikutelma julkilausuman merkittävästä vaikutuksesta. Tämän voi analysoida poliittisten irtopisteiden keräämiseksi näennäisvaikuttamisen kautta.

1.9.2014 valtuustossa sivutaan Huhtasuon kylätoimiston kehittämistä vastattaessa erääseen toiseen valtuustoaloitteeseen kylätaloja koskien. Varsinaisesti merkintä ei kuitenkaan liity Huhtasuon kansalaisraadın julkilausumaan. Muita merkintöjä koskien kansalaisraateja ei kaupunginvaltuuston pöytäkirjoista vuodelta 2014 ole löydettävissä.

Kaupunginvaltuuston pöytäkirjojen analyysi osoittaa valtuustolla olevan mitätön rooli kansalaisraatiprosesseissa. Merkintöjä kansalaisraateja koskien ei vuodelta 2012 löydy lainkaan, vuonna 2013 kaksi merkintää koskien yhtä valtuustoaloitetta, joka ei suoranaisesti koskenut kansalaisraatia ja vuonna 2014 yksi merkintä, joka lähinnä sivusi

samaa kylätaloja koskevaa aihetta, mutta joka ei suoranaisesti liittynyt kansalaisraateihin itsessään.

Kaavoituksen täydennysrakentamisen periaatteita käsitelleen raadin osalta yleiskaavatoimikunnan pöytäkirjoissa raatimaininta löytyy vuoden 2012 aikana kolme kertaa: 16.1.2012 kokouksessa asetetaan tiedoksi kansalaisraadin järjestäminen sekä mainitaan Kivat naapurit -selvityksestä ja kansalaisraadin osuudesta palautteenantajana. Kansalaisraadin järjestelyistä sanotaan kokouspöytäkirjassa näin: *”Huomioitava on, että keskustelu käydään ulkopuolisten moderaattoreiden johdolla ja raatilaisten ehdoilla. Kaavoituksen edustajien roolina on toimia asiantuntijoina.”* (Ykmtk pöytäkirja 16.1.2012) Aiemmin kansalaisraatiprosessien analyysissä kaavoitusraadin projektisuunnitelmasta tuli ilmi raadin projektipäällikkönä toimineen keskeinen kaavoitusvirkamies ja samaisessa projektisuunnitelmassa keskusteluttajiksi eli fasilitaattoreiksi on nimetty kolme kaavoituksen alueen virkamiestä, joista yksi on projektipäällikkö, jonka toimenkuvaksi keskustelujen osalta määritetään ”keskusteluttaja ja päällepäsmäri”. Projektisuunnitelma on laadittu 1.11.2011 eli vain kaksi kuukautta ennen yleiskaavatoimikunnan kokousta. Yleiskaavatoimikunnan jäsenistä yli puolet oli luottamushenkilöitä eivätkä kuuluneet raadin projektiryhmään. Voiko olla niin, että virkamiehet keskenään ovat sopineet keskustelujen ohjaajista mutta virallisessa kokouksessa – jossa luottamushenkilöt ovat mukana – puhutaan ulkopuolisista keskusteluttajista, vaikka raatitoiminta oli juuri samaan aikaan alkamassa? Ovatko eroavuudet tarkoituksenmukaisia vai ovatko suunnitelmat muuttuneet?

Aineiston perusteella voi todeta harhautuksen olevan tarkoituksenmukaista, sillä kokous ajoittuu juuri kansalaisraadin alun jälkeen. Voidaan lisäksi pohtia, lieneekö kysymys jopa tarkoituksellisesta valehtelusta luottamushenkilöille. Kaavoitusraatia koskevista materiaaleista, kuten raadin järjestäjien muistiinpanoista voidaan huomata, että ainakin joinakin raatikertoina projektisuunnitelmassa mainitut virkamiehet ovat olleet keskusteluttajina, mutta heidän lisäksi keskusteluja on ohjannut ja raatipäiviä koonnut muutama muukin henkilö, jotka eivät kaavoituksen alalla toimi mutta ovat kaupungin virkamiehiä. Niin ikään kaavoituksen edustajat eivät siis toimineet ainoastaan asiantuntijoina, kuten pöytäkirjassa sanotaan vaan sekä asiantuntijoina että

keskusteluttajina. Varsinkin kun projektisuunnitelma on laadittu ennen kokousta, herää epäily lauseen tarkoitushakuisuudesta: pyritäänkö toimikunnan poliitikkojäsenille uskottelemaan kaavoituksen virkamiesten puolueeton toimiminen raadin aikana? Näiden dokumenttien pohjalta voidaan tulkita virkamiesten sanavalinnat poliittisiksi ja tarkoitushakuisiksi.

Seuraavassa 13.2.2012 pidetyssä kokouksessa mainitaan julkilausuman jättämisestä: ”Yleiskaavatoimikunta merkitsee kansalaisraatitoiminnan julkilausuman tiedoksi ja käy keskustelua laadittavan vastineen pohjaksi.” (Ykmtk pöytäkirja 13.2.2012) 26.3.2012 pöytäkirjassa esitellään julkilausumaan ”myöntine”. Mielenkiintoista on, että laissa määriteltyjä yleiskaavan luonnosvaiheen näytteille asettamisia koskien kuntalaisilta saatua palautetta käydään yksityiskohtaisesti pöytäkirjoissa läpi, mutta kansalaisraadin osalta pöytäkirjoissa on vain maininta julkilausuman jättämisestä sekä vastineen laatimisesta. Pöytäkirjoissa ei ole nähtävillä toimikunnan aikeita julkilausuman toimenpide-ehdotusten täyttämiseen. Raati häviää kokouspöytäkirjoista vastineen jättämisen jälkeen eikä loppuvuoden kokousten pöytäkirjoissa mainita kansalaisraatia, eikä julkilausuman sisältöön viittaavia ehdotuksia ilmene pöytäkirjoista. Yleiskaavatoimikunnan nimellä ei uuden kaupunginvaltuuston valinnan jälkeen ole toimikuntaa (vuoden 2013 alusta alkaen). Näistä pöytäkirjoista nouseva tulos on siis se, ettei poliittista vaikutusta kaavoitukseen ole julkilausumalla saavutettu.

Tulevaisuus- ja kaupunkirakennelautakunnan kokouspöytäkirjassa 13.3.2012 on vastine asiakaspalvelumalliraadin julkilausumaan, muuta mainintaa pöytäkirjassa ei ole. 15.5.2012 pöytäkirjan ilmoitusosiossa on liitteenä Kansalaisraatiraportti. Kokouspöytäkirjaan sisältyy katsaus innovaatiopalvelut -vastuualueen hankkeisiin ja projekteihin. Pöytäkirjassa Uusi asiakaspalvelumalli -hankkeesta mainitaan sähköisten asioinnin kehittäminen, ja keskustan neuvontapisteen kehitys on katsauksen mukaan hyvässä vauhdissa. Mainitaan myös kaupungin henkilöstölle järjestettävä koulutus. Kaikki nämä esiintyvät myös asiakaspalvelumalliraadin julkilausuman kehittämiskohteina. Kansalaisraadista katsauksessa kirjoitetaan seuraavasti:



*”Jyväskylän kaupunki toteutti ensimmäisenä Suomessa kuntavetoisesti kaksi kuntalaisten kansalaisraatia tammi-helmikuun 2012 aikana. Osallistuminen kansalaisraateihin on koettu hyvin antoisaksi. Erityisesti kansalaisraadeissa käytyjen pienryhmäkeskustelujen on nähty tarjoavan uudenlaisia positiivisia osallisuuden kokemuksia, jopa voimaantumista – Jyväskylän kaupungin kokemusten perusteella myös asiantuntijoiden joukossa. Kansalaisraatityöskentely on osoittautunut toimivaksi menetelmäksi erityisesti uusien, perusteltujen näkökulmien, ideoiden ja tiedon tuottamisessa. Kuntalaisten kansalaisraatityöryhmän näkemys onkin, että kansalaisraatikokeilusta saatujen kokemusten perusteella menetelmää kannattaa käyttää kiperien kysymysten ratkaisussa myös jatkossa.”* (Tksltk pöytäkirja 15.5.2012)

Mielenkiintoista on, ettei kansalaisraadien osuutta asiakaspalvelumalli -hankkeen kehittämiseen mainita mitenkään. Kansalaisraadista puhutaan uutena osallisuuden menetelmänä, joka edistää jopa voimaantumista, mutta konkreettinen vaikuttaminen päätöksentekoon jää täysin ilman merkintää, vaikka edellä puhutaan nimenomaan asiakaspalvelumallin kehityksestä, johon kansalaisraatia käytettiin.

11.12.2012 kokouksen pöytäkirjassa esitetään Tulevaisuus- ja kaupunkisuunnittelulautakunnan ja sen alaisen vastualueen toimintakertomus vuodelta 2012. Toimintakertomuksessa sivutaan kansalaisraadien järjestämistä ja lautakunnan antamaa vastinetta. Todetaan maaliskuisen kokouksen myötä lautakunnan yhtyvän julkilausumassa esitettyyn vaatimukseen asiakaspalveluiden kehittämisestä eri palvelukanavia hyödyntäen. Toimintakertomuksen kansalaisraateja koskevassa osiossa mainitaan kahden kansalaisraadien toteuttamisesta kevään 2012 aikana. Kansalaisraatimenetelmästä saatujen kokemusten perusteella toimintaa aiotaan toteuttaa jatkossakin kertomuksen mukaan. Kansalaisraatien jatkotoimenpiteistä ei ole mitään mainintaa, todetaan vain kansalaisraatien toteutetun. Uusi asiakaspalvelumalli -hankkeen osiossa kerrotaan asiakaspalvelun kehittämisestä. Useat kehitysajatukset ovat samankaltaisia kuin julkilausumassa tai vastineessa, mutta kansalaisraadien roolista ei puhuta hankkeen osalta mitään eikä kehitettävien osa-alueiden ideoinnin taustasta ole mainintaa.

Toimintakertomuksesta voi ymmärtää hankkeen ideoiden ja toteutuksen pohjautuvan täysin projektiryhmän omaan työhön. Toimintakertomuksessa ja muutamassa pöytäkirjassa on maininta yhteispalvelupisteiden kehittämisestä, mutta niitä käsitellään erillisenä kehityskohteenä eikä kansalaisraadista mainita näiden yhteydessä mitään, vaikka julkilausumassa toivottiin monipalvelupisteiden laajentamista. Näin ollen ei voida sanoa, onko julkilausumalla ollut osuutta yhteispalvelupisteiden kehittämiseen, vai onko työ ollut suunnitteilla ilman kansalaisraatiakin. Pidän kuitenkin hyvin todennäköisenä, ettei raadin julkilausuma ole vaikuttanut asiaan, sillä muutoin voisi olettaa kansalaisraati mainittavan suunnitteluteksteissä.

Kertomuksessa todetaan projektiryhmän informoivan hankkeen etenemisestä tulevaisuus- ja kaupunkisuunnittelulautakuntaa, uuden sukupolven organisaatiotoimikuntaa ja hallintokeskuksen johtoryhmää. Tässäkään ei kansalaisraatia mainita, vaikka kansalaisraati odottaa julkilausuman mukaan seurantaan julkilausuman etenemisestä. Näyttää siltä, että julkilausuman osuus uuden asiakaspalvelumallin kehittämisessä on ollut mitätön. Kuntalaisilta on pyritty saamaan vain legitimaatio- hankkeelle ja näennäinen kokemus osallisuudesta.

Hyvinvointipoliittisen toimikunnan kokouspöytäkirjassa 12.6.2013 kerrotaan Hyvinvointiohjelman suuntaamisesta Huhtasuolle ja toteutetusta kansalaisraadista ohjelmaan liittyen. Pöytäkirjan mukaan kansalaisraadin *"laatima julkilausuma toimii osaltaan kehittämisohjelman suunnittelutyön ohjenuorana"* (Hvptmk pöytäkirja 12.6.2013). Kansalaisraati mainitaan myös seuraavassa kokouksessa 12.9.2013, jolloin kirjataan toimikunnan vastine-ehdotus raadin julkilausumaan. Seuraavassa kokouksessa 23.10.2013 pöytäkirjan ilmoitusasioissa vastine on kirjattu liitteeksi. Vuoden 2013 viimeisessä kokouksessa 20.11.2013 mainitaan Huhtasuon hyvinvointiohjelma ja mainitaan alueen kehittämisestä, mutta kansalaisraadin osuutta alueen kehittämisessä ei mainita mitenkään.

Hyvinvointipoliittisen toimikunnan 14.5.2014 pidetyn kokouksen pöytäkirjassa on Hyvinvointia Huhtasuolle -hankkeen katsaus. Katsauksessa todetaan Huhtasuon kylätalosta tehdyn asukkaiden yhteinen olohuone, ja kylätalo toimii hankkeen toimipisteenä. Tilaa on

korjattu, tietokoneet uusittu ja vastineessakin mainittu internet-yhteys on saatu asukkaiden käyttöön. Katsauksen mukaan paljon erilaisia yhteisöllisyyttä lisääviä toimintoja on järjestetty alueella niin vapaaehtoisvoimin asukkaiden kesken kuin ohjatusti. Investointeja on suunnitteilla katsauksen mukaan laavun, senioripuiston ja frisbeegolf-puiston muodossa. Näistä laavu ainakin on toteutunut vuoden 2014 aikana. Katsauksessa mainitaan kolme hankkeen työntekijää ja kerrotaan hankkeen jatkuvan ARA:n rahoituksella vuoden 2015 loppuun. Muiden 2014 kokousten pöytäkirjoissa ei puhuta kansalaisraadista (joulukuun kokouspöytäkirjaa ei ole tätä kirjoitettaessa vielä saatavilla).

Huhtasuon kansalaisraadın julkilausumassa esitettyjä hyvinvointia edistäviä konkreettisia toimenpiteitä näyttää saavutetun hankerahoituksella hyvin. Vaikka julkilausumaa varmasti on osittain ohjattu virkamiesten taholta, voidaan sanoa Huhtasuon kansalaisraadın toimineen ainakin jossain määrin tarkoituksenmukaisesti vaikutusten osalta.

Valtuuston pöytäkirjoista ei viitteitä vaikuttavuudesta ilmene. Vastineenantajatahojen pöytäkirjoissa kansalaisraadeista löytyy mainintoja, mutta näissäkin suurin osa koskee kansalaisraadın käyttöönottoa ja vastineen antoa ilmoitusluonteisesti. Kansalaisraatien julkilausumien toimenpide-ehtotuksia koskien merkintöjä on hyvin vähän varsinkin kahden ensimmäisen raadın osalta, eikä näissäkään kansalaisraadın osuutta tuoda ilmi, vaan teksteistä voi ymmärtää suunnitelmien olevan toimikuntien omaa tuotosta. Huhtasuon kansalaisraadın käytännön vaikutuksista taas löytyy monta merkintää, ja hyvinvointipoliittisen toimikunnan pöytäkirjoissa kansalaisraadille annetaan merkitys. Näin ollen dokumenttianalyysi kaupunginvaltuuston ja vastineen antaneiden toimi- tai lautakuntien osalta osoittaa kansalaisraatien julkilausumilla olevan päätöksentekoon vähän konkreettista vaikutusta. Lisäksi seuraava valta-analyysi osoittaa keskeistä valtaa kansalaisraatien käyttöönotossa ja prosessin toteuttamisessa käyttävän pääasiassa virkamiehet.

Bachrachin ja Baratzin (1970, 25) mukaan ei voi sanoa omaavansa valtaa, jos kaikki ehdotukset lähtökohtaisesti ovat hyväksyttävissä. Asiakaspalvelumalliraadın ja kaavoitusraadın julkilausumien vastineissa korostettiin kansalaisraadın ajatusten yhteneväisyyttä vastineenantajien näkemyksiin. Bachrachin ja Baratzin ajatusta voinee

tulkita tässä tapauksessa niin, että silloin kun julkilausumiin voidaan täysin yhtyä, ne eivät ole riittävän konkreettisia. Ja kun niihin ajatuksen tasolla voidaan vastineissa yhtyä, ei konkreettista valtaa julkilausumien avulla saavutettukaan eikä siten merkintöjä pöytäkirjoissa ole nähtävillä. Valtaa käytetään perinteisen käsityksen mukaan silloin, kun saadaan toinen tekemään jotain sellaista, mitä hän ei itse muutoin tekisi. Bachrachin ja Baratzin mukaan onnistunutta vallankäyttöä on se, kun henkilö onnistuu lujittamaan sellaisia poliittisia arvoja ja institutionaalisia käytänteitä, jotka rajaavat julkisen huomion poliittisissa prosesseissa vain sellaisiin asioihin, jotka ovat harmittomia hänelle itselleen. Tällöin todellinen vallankäyttäjät estää muita nostamasta agendalle sellaisia ajatuksia, jotka tuottaisivat eturistiriitoja ja voisivat vahingoittaa hänen omia preferenssejään. (Bachrach & Baratz 1962, 948)

Tällaisena todellisena vallankäyttäjänä koko analyysiin perustuen pidän kaupungin virkamiehiä, jotka kansalaisraatiprosesseja järjestää ja johtaa. Selvimmin edellä esitetty Bachrachin ja Baratzin näkemys onnistuneesta vallankäytöstä on tulkittavissa kaavoituksen täydennysrakentamista käsittelevän raadin prosessista: virkamiehet nostavat raadissa käsiteltäväksi aiheeksi yhden yleiskaavaan kuuluvista selvityksistä (Kivat naapurit - selvitys/täydennysrakentaminen) ja ottavat kansalaiset mukaan pohtimaan täydennysrakentamisen arvopohjaa. Käyttäen asiantuntijoina pääasiassa omia virkamiehiä ja osittain samoja henkilöitä raadin fasilitaattoreina, saadaan varmasti laadittua ”raatilaisten äänenä” julkilausuma, joka toteuttaa ennestään yleiskaavatyölle muodostettuja periaatteita, kuten vastineessa todetaan. Kun vastineessa sanotaan samojen periaatteiden jo entuudestaan sisältyvän yleiskaavaan keskeisinä ohjenuorina, ei muutoksia tarvitse tehdä mutta kansalaiset ovat olleet ikään kuin päättämässä asioista. Tällaisella strategialla johdettuna onnistutaan lujittamaan virkamiesten päätösvaltaa ja estetään eriävien mielipiteiden nosto päätöksentekoaareenalle.

Foucault'n ajatusten mukaisesti liberalismiin hengessä vallan ilmenemismuodot muuttuivat hienovaraisemmiksi ja vaikeammin havaittaviksi. Vallan teknologiaa on ihmisten hallinta; rajatun vapauden kautta on löydettävissä taso, jossa hallitaan ”riittävästi”. Foucault'n mukaan ihmisiä hallitaan normittamisen kautta. Suoranaisia kieltoja ei tarvitse asettaa, kun vapaata toiminta-aluetta rajataan hallinnan näkökulmasta sopivalla tavalla diskursiivisen

vallan kautta. (Foucault 2010, 59–60, 76) Normien kautta hallinnan kohde asettuu objektivoimalla hänelle määritettyyn subjektipositioon, jossa hän tietämättään johdettuna toimii kulloisenkin diskurssin edellyttämällä tavalla (Alhanen 2007, 22, 129). Esimerkiksi osallistumisfoorumeissa osallistujia voidaan subjektivoida toimimaan kansalaisina, asukkaina, kokemusasiantuntijoina, palveluiden käyttäjinä tai asiakkaina, jolloin näkökulma ja käsitys henkilön roolista diskurssissa aina hieman vaihtuvat kulloisenkin tarkoituksen mukaan.

## 6. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä luvussa kokoan edeltävän analyysiosion tulokset yhteen tutkielmani johtopäätöksiksi vastaten samalla johdantoluvussa tutkimukselle esitettyihin kysymyksiin: Onko kansalaisraadeilla nähtävissä todellista vaikutusta päätöksentekoon? Toteutuuko deliberaatio kansalaisraatiprosesseissa deliberatiivisten ihanteiden mukaisesti? Kuka tosiasiallisesti käyttää valtaa kansalaisraadeissa ja minkälaisia valtapositiioita eri toimijat kansalaisraadeissa toteuttavat? Millaisia vallanmuotoja raatiprosesseissa esiintyy tulkittuina eri valtakäsitteiden kannalta?

Deliberatiivisen demokratiateorian pohjalta kumpuava ajatus kansalaisraadista, jossa mukana olisivat kattavasti kaikki joita asia koskee, jossa keskustelu olisi yhtäläiset argumentointitaidot omaavien henkilöiden kesken tasapuolista, jossa kriittisesti arvioitaisiin esitettyjä näkemyksiä valmiina muuttamaan niiden perusteella omia mielipiteitään, ja jolla saataisiin vaikutusta päätöksentekoon, näyttää tämän tutkimuksen valossa erittäin haastavalta toteuttaa. Habermasin onnistuneen deliberaation kriteerejä ovat muun muassa teorialuvussa esiteltyt osapuolien keskinäinen tiedonvaihto ja deliberaation vapaus kaikesta sisäisestä ja ulkoisesta pakottamisesta. Rawlsin kunnioituksen velvollisuus ohjaa deliberaation osapuolia rationaalisesti punnitsemaan omia ja toisten näkemyksiä, ja moraalisen kohtuullisuuteen pyrkimisen velvollisuuden myötä osapuolet voivat lähentyä ajatuksiltaan kohti yhteisymmärrystä, vaikka osanottajat eivät jakaisi yhteistä arvopohjaa. Lisäksi Carson ja Hartz-Karp (2005, 122) määrittävät tiivistetysti demokraattisen deliberatiivisen prosessin päämäärät mahdollisuuteen vaikuttaa politiikkaan ja päätöksentekoon, kohdeväestöä hyvin arvoiltaan ja näkemyksiltään edustavaan osallistujajoukkoon sekä laadukkaaseen deliberaatioon, jossa kaikilla on pääsy tietoon ja mahdollisuus ehdottaa käsiteltäviä aiheita.

Koska deliberatiiviset kriteerit niin haluttaessa – haasteista huolimatta – olisivat täytettävissä, väitän tutkimusaineistooni nojaten, ettei Jyväskylässä järjestetyillä kansalaisraadeilla ollut todellisena pyrkimyksenä toteuttaa sellaista deliberatiivista foorumia, jolla saataisiin kansalaisia mukaan vaikuttamaan päätöksentekoon, vaan

kansalaisraatien kautta pyrkimyksenä näyttää tutkimusaineiston perusteella olleen ensisijaisesti virkamiesten päätösten legitimaation vahvistaminen. Tutkimusaineistooni nojaten tulkitseen Jyväskylässä järjestetyissä kansalaisraadeissa deliberatiivisten ihanteiden järjestelmällisen laiminlyönnin tarkoitukselliseksi toimintastrategiaksi.

Raatiprosessit henkilövalinnoiltaan ja aikatauluksiltaan on järjestetty vastoin deliberatiivisia käytänteitä. Raatilaisia ei valittu Jyväskylän kansalaisraateihin huolehtien edustavuudesta ositetun satunnaisotannan avulla, vaan jokaiseen raatiin sai ilmoittautua kuka tahansa jyväskyläläinen, Huhtasuon raatiin jokainen huhtasuolainen. Järjestäjätaho selvästi pyrki tässä kohden pääsemään helpolla eikä välittänyt itsevalikoitumisesta, joka seuraa väistämättä tämänkaltaisen ilmoittautumismenettelyn vuoksi. Kahden ensimmäisen raadin osalta verrattain suuri osa osallistujista oli järjestö- tai yhdistysaktiiveja, mikä vääristää osallistujien välittämää todellisuuskuvaa. Tutkimusaineistosta nousee esiin deliberatiivisten ihanteiden laiminlyöntejä, jotka osoittavat välinpitämättömyyden deliberatiivista teoriapohjaa kohtaan, vaikka kansalaisraateja markkinoitiin deliberatiivisina foorumeina. Kaavoitusraadien osalta virkamiehen ehdotus valita raadin osallistajat asukasyhdistysaktiiveista toimii selkeänä esimerkkinä. Tavoitteena ei siis ollut todellisuudessa koota asukkaista edustavaa *minipopulusta*, mikä on yksi merkittävimmistä deliberatiivisen prosessin prinssiipeistä. Yksistään tämä valinta voi jo vesittää pyrkimykset saada muodostettua kansalaisten monipuolisiin näkemyksiin pohjautuva, luotettava julkilausuma.

Raadeissa käytetty toimintatapa, jossa virkamiesten roolit fasilitaattorina, asiantuntijana ja jopa raadin puheenjohtajana voivat sekoittua raadin aikana asettaa raatilaiset selkeästi heikompaan asemaan suhteessa virkamiehiin. Tiedollinen vääristymä – joka raatilaisten ja virkamiesten välillä eittämättä on – vahvistuu tilanteessa, jossa raatilainen ei pysty arvioimaan tiedon todenmukaisuutta lyhyen ajan puitteissa. Asiantuntija-asemassa oleva virkamies voi käyttää hyväkseen sekä tiedollista etulyöntiasemaa että auktoriteettiasemaa: ”tavallisen” kansalaisen mielipide on helppo osoittaa ”vääräksi” tai mahdottomaksi toteuttaa, vaikka kyse olisikin todellisuudessa pelkästään arvostuksista. Foucault’laisittain voidaan nähdä virkamiesten käyttävän tiedollista asiantuntijuuden antamaa valtaa yli raatilaisten. Niin ikään tiukka aikataulu mahdollistaa entisestään raadin puheenjohtajan

sekä fasilitaattoreiden valta-aseman vahvistumisen: he voivat voimakkaasti ohjata, kuinka kauan mitäkin asiaa käsitellään ja millä painotuksella.

Niin kirjallisten taustamateriaalien kuin kyselyvastaustenkin pohjalta tulee vahvasti esille kansalaisraatien ylhäältä alaspäin rakennettu luonne: puhutaan kansalaisten mielipiteiden muokkautumisesta virkamiesten näkemysten pohjalta, mutta samalla sivuutetaan virkamiesten itsensä rooli deliberaation osallisina. Hyvään deliberaatioon tulee kuulua molemminpuolinen mahdollisuus vaikuttaa mielipiteisiin. Tuloksissa heijastuu kuitenkin vain oletus raatilaisten mielipiteiden muovautumisesta. Esimerkiksi erään virkamiehen kommentti raatilaistista, ”jotka eivät tulleet raatiin omalla agendallaan, olivat avoimia ottamaan vastaan tietoa ja asiapitoisia argumentteja. Monet ainakin lievensivät alkuperäistä kantaansa asioihin kuultuaan asioiden taustoista” kuvastaa asennetta, joka yleisesti heijastuu virkamiehistä. Tässä kohden virkamiehet eivät toteuta myöskään Rawlsin ”julkisen järjen” ohjausta, jolloin kaikki riittävän järkevät argumentit olisivat keskustelussa mukana, ja kunnioitusvelvollisuus ohjaisi suhtautumaan toisten näkemyksiin ymmärtävästi. Virkamiehet näyttävät pitävän vain omia mielipiteitään rawlsilaisittain ”riittävän järkevinä”. Tavallaan virkamiehet näkevät deliberaationa vain kansalaisraatiprosessin tapaamiskerrat, mutta deliberaatio ei ulotu julkilausuman etenemiseen päätöksenteossa. Kuitenkaan prosessin ei kuulu päättyä julkilausuman julkistamistilaisuuteen, vaan deliberaation tulisi jatkua päätöksentekoprosessissa.

Kansalaisraatipäivien lopputavoitteena on laatia raatilaisten toimesta julkilausuma, johon kirjataan raatilaisten näkemys tarpeellisista kehittämistoimenpiteistä. Tutkimusaineistona olleet kaikki julkilausumat osoittautuivat vähän konkretiaa sisältäviksi teesilistoiksi, joihin vastineilla näyttää olleen helppo vastata. Pääsääntöisesti konkreettiset toimenpideehdotukset hylätään vastineessa tai asiaa luvataan ”käsitellä”. Tutkimusaineistosta selkeästi osoittautuu raatien järjestäjien tietoisesti pyrkineen vaikuttamaan raatilaisten asenteisiin ja julkilausumien sisältöihin niillä sanavalinnoilla, joita heti raatitoiminnan alusta alkaen on käytetty. Tarkemmalla analyysillä osoittautui esimerkiksi asiakaspalvelumalliraadin osalta lähes samanlaisia teesejä kirjatun jo raatilaistille ennen raatia lähetettyyn esitietomateriaaliin. Silmiinpistävä huomio on edelleen asiakaspalvelumalliraadin osalta raadin järjestäjien projektisuunnitelmasta havaittu kohta ”julkilausumapohjan



koostaminen”, mikä antaa aiheen epäillä järjestäjien valmiiksi hahmotelleen julkilausuman sisältöä. Tämä toteuttaa mielestäni Bachrachin ja Baratzin kuvaamaa onnistunutta vallankäyttöä, jossa todellinen vallankäyttäjä ei päästä agendalle asioita, jotka voisivat uhata hänen omia intressejään. Pitäessään vallan käsissään virkamiehet pystyvät ohjaamaan, mitä asioita raadeissa käsitellään.

Vastineet näyttäytyvät yhtenä raatitoiminnan legitimoinnin välineenä. Väitän, etteivät raatilaisten näkemykset kaavoituksesta ole yhteneväisiä kaavoituksen virkamiesten kanssa sattumalta. Väitän, etteivät asiakaspalvelumalliraadin pohja-aineistossa mainitut hyvän asiakaspalvelun elementit sattumalta tule raatilaisten kirjaamina julkilausumiin. Väitän, ettei Huhtasuon kansalaisraadun julkilausumaan sattumalta tullut kohtaa kylätalon rahoituksesta ja työntekijästä, vaan vireillä ollut valtuustoaloite ohjasi kirjoitusta. Poliittisella luennalla voidaan nähdä – varsinkin kahden ensimmäisen raadin osalta – vastineiden jo nimeämisen ja aloituskappaleiden perusteella pyrkivän vahvasti pönkittämään raatitoiminnan uskottavuutta ja tarpeellisuutta. Tulkiten vastineiden laatijoiden johdonmukaisen konkreettisten ehdotusten ohittamisen ja selvittämislupausten jakamisen tarkoitukselliseksi poliittiseksi strategiaksi. Vastineiden ja julkilausumien vähäinen keskinäinen konflikti selittyy mielestäni juuri virkamiesten tietoisella raatilaisten johdattelulla.

Nojautuen koko tutkimusaineistoon pidän selvänä, ettei kaavoitusraati toteuttanut tavoitettaan saada vaikutusta päätöksentekoon. Projektipäällikkö listaa sähköpostihaastattelussa raadin vaikutuksena julkilausuman vahvistaneen edelleen heidän käsityksiään yleiskaavan ja muunkin kaavoituksen suunnittelun suunnasta ja periaatteista. Kyselyiden pohjalta voi raatilaisten pettymystä raatitoiminnan vaikuttavuuteen pitää ilmeisenä. Raatilaiset – kuten eivät myöskään virkamiehet – osanneet nimetä konkreettisia esimerkkejä kaavoitusraadun vaikutuksista. Vaikutusta ei ilmene myöskään valtuuston tai yleiskaavatoimikunnan pöytäkirjoista eikä hankelistoista. Ainoaksi merkinnäksi jää raadin projektipäällikön mainitsema kaavoitusperiaatteiden vahvistuminen, jonka toisaalta voi mielestäni tulkita onnistuneeksi foucault'laisen diskurssivallan käytöksi: raatilaiset subjektivoitiin onnistuneesti kirjaamaan omana julkilausumanaan kaavoitustyön johtavat

periaatteet, jotka ”sattumalta” vastaavat lähes täysin kaavoituksen virkamiesten näkemyksiä vastineessa.

Asiakaspalvelumallia käsitelleen raadin osalta kyselystä nousee pari virkamiesten kommenttia, joita ei kuitenkaan voi tulkita varsinaiseksi vaikutukseksi. Raatilaisten ”toiveiden” huomioiminen Jyväskylä-neuvonnan palveluiden kehittämisessä on konkretiasoltaan heikko todiste vaikutuksesta. Raatilaiset eivät nimeä kyselyssä yhtään tietämäänsä vaikutusta asiakaspalvelumalliraadin osalta. Myöskään tämän raadin osalta ei hankelistauksissa ole nähtävissä vaikutusta. Julkilausuma näyttää kuitenkin osaltaan vaikuttaneen yleisen neuvontanumeron saamiseen kaupungin puhelinpalveluun. Raadin projektipäällikön sähköpostihaastatteluvastaus vaikutusten osalta ei ole kovin luotettava, sillä vaikutukseksi hän nimeää esimerkiksi ”yhden kohtaamisen periaatteen vahva kehittäminen”, mikä taustamateriaalianalyysissa osoittautui yhdeksi asiakaspalvelun periaatteeksi jo ennen raatia, jolloin sitä ei mielestäni tule nähdä raadin vaikuttavuutena, vaikka se julkilausumaan on kirjattu. Tulevaisuus- ja kaupunkirakennelautakunnan pöytäkirjoissa mainintoja kansalaisraatiin on jonkin verran, osa koskee myös julkilausumassa käsiteltyjä teemoja, mutta varsinaisia päätöksiä kansalaisraadin julkilausuman pohjalta tehdyiksi ei ilmene. Eräässä pöytäkirjassa raadin kerrotaan meneillään olevien hankkeiden katsauksessa tarjoavan uudenlaisia positiivisia osallisuuden kokemuksia, jopa voimaantumista myös virkamiesten keskuudessa. Keskeisimpänä vaikutuksena voitaneen siis asiakaspalvelumalliraadin osalta nähdä voimaantumiskokemukset pikemmin kuin vaikutus poliittisiin päätöksiin.

Huhtasuon alueen hyvinvointia käsitelleen kansalaisraadin osalta konkreettisia vaikutuksia löytyy. Aihe mahdollisti mielestäni edeltäviä raateja paremmin potentiaalisiin konkreettisiin vaikutuksiin. Huhtasuon raati oli osa Hyvinvointia Huhtasuolle -hanketta, jonka vuoksi alueelle allokoitiin resursseja. Hyvinvointipoliittisen toimikunnan pöytäkirjasta on löydettävissä raadin vaikutuksia ja kyselyvastauksissa Huhtasuon raatia koskien annetaan esimerkkejä konkreettisista vaikutuksista sekä raatilaisten että virkamiesten taholta. Huhtasuolla on julkilausuman mukaisesti kunnostettu ulkoliikuntapaikkoja, rakennettu yhteisöllisesti laavu, otettu käyttöön Huhtasuon facebook-sivusto ja kylätoimistosta on tehty asukkaiden yhteinen olohuone. Hankerahoituksella monia asioita on saatu

parannettua, mutta merkittävän hankkeen ollessa kyseessä, on hankala tehdä yksiselitteistä analyysia siitä, mitkä asiat ovat nimenomaan raadin julkilausuman aikaansaannosta, mitkä hankkeen myötä aiottiin toteuttaa joka tapauksessa. Huhtasuon raadin uskottavuuden ylle lankeaa varjo siitä valtuustoaloitteesta, josta käy ilmi ennen raatia ehdotettu kylätoimiston rahoitus ja työntekijän palkkaus, jotka esitetään julkilausumassa raatilaisten äänellä: miksi jo meneillään olevia suunnitelmia esitetään uusina julkilausumassa? Lisäksi monet raatilaiset esittävät kyselyvastauksissaan huolen Huhtasuon tilanteesta hankerahoituksen päätyttyä, sillä kaupunki ei ainakaan vielä ole varmistanut esimerkiksi kylätalon vuokranmaksun jatkumista vuoden 2015 jälkeen.

Vaikuttavuudeltaan Huhtasuon raati on selkeästi kolmesta kansalaisraadista onnistunein, mutta tulee huomioida, että suurin osa julkilausuman konkreettisista toimenpideehdotuksista sivuutetaan täysin. Näyttää siltä, että ehdotukset, joiden toteuttaminen vaatisi vähänkään enemmän rahaa, jätetään ”selvittämisen” tasolle. Huhtasuon raadin osalta viitteitä raatitoiminnan oikeanlaisesta toteuttamisesta löytyy, mutta yksittäiset onnistumiset vaikuttavuuden osalta eivät poista sitä, että valtaosa toimenpideehdotuksista jää ilman vaikutusta, eivätkä heikkouksia raatiprosessin järjestelyissä, kuten osallistujien valinnassa.

Kansalaisraatiprosessista pitäisi voida erottaa kolme toimijajoukkoa: raatiin osallistuvat kansalaiset, järjestäjätahona toimivat virkamiehet sekä luottamushenkilöt. Tutkimukseen lähtiessäni oletin luottamushenkilöiden roolina olevan raatien laatimien julkilausumien toimenpideehdotusten toimeenpano. Tutkimuksen yksi merkittävimmistä tuloksista on kuitenkin huomio valtuuston mitättömästä roolista kansalaisraatiprosesseissa. Luottamushenkilöille järjestettyyn kyselyyn oli hankala saada vastaajia, ja monessa vastauksessa korostui luottamushenkilöiden täydellinen tietämättömyys raatitoiminnasta tai muutoin vähäinen kiinnostus raatitoimintaa kohtaan. Valtuuston ollessa kunnan ylin päättävä toimielin, on merkittävää, että virkamiehet tässä tapauksessa ottavat täysin luottamushenkilöiden vallan itselleen. Luottamushenkilöitä on raatien suunnittelussa ja toteuttamisessa ollut mukana vain yksittäisiä henkilöitä. Vastineenantajatahoina toimikunnat ovat koostuneet suurelta osin luottamushenkilöistä, mutta näyttää tutkimusaineiston valossa siltä, että toimikunnat ovat lähinnä hyväksyneet virkamiehen ennalta laatiman vastineen julkilausumalle.

Siitä, miksi luottamushenkilöillä ei kansalaisraatitoiminnassa näytä olevan juuri roolia lainkaan, esitän kaksi erilaista tulkintamahdollisuutta. Ensinnäkin, on syytä huomioida luottamushenkilöiden vähäinen kiinnostus raatitoimintaa ja kyselykutsua kohtaan. Onko niin, että luottamushenkilöt tietävät kansalaisraadien todellisten vaikutusten jäävän niin vähäisiksi, etteivät he näe tarpeelliseksi osallistua toimintaan? Luottamushenkilöillä niin halutessaan olisi mahdollisuus edustuksellisen demokratian myötä saamansa mandaatin myötä ottaa suuri rooli raatityöskentelyssä. Ensimmäinen tulkinta on se, että luottamushenkilöt tunnistavat foucault'laisen diskurssivallan raatia ohjaavana periaatteena virkamiesten taholta, jolloin luottamushenkilöt tiedostavat, ettei kansalaisraadeilla pyritä todelliseen vaikutukseen, jolloin heidän ei tule pelätä kenenkään astuvan heidän varpailleen päätöksenteossa. Vaikka raadeilla onnistuttaisi joitakin yksittäisiä toimenpiteitä vaikuttamaan, ovat ne kaupungin suureen budjettiin suhteutettuna merkityksettömiä, jolloin sen vallan voi hyvin raadeille luovuttaa.

Toinen tulkintamahdollisuus on mielestäni se, että virkamiehet osaavat pelin politiikan niin hyvin, että he saavat niin raatilaiset kuin luottamushenkilötkin kiedottua diskursiivisen vallan sisään, jolloin luottamushenkilöt tietoisesti pyritään virkamiesten taholta sulkemaan raatitoiminnan ulkopuolelle virkamiesvallan vahvistamiseksi, eivätkä luottamushenkilöt – kuten eivät raatilaisetkaan – itse tiedosta olevansa todellisuudessa vallankäytön objekteja. Tätä tulkintamahdollisuutta tukee mielestäni kaavoitusraadien osalta yleiskaavatoimikunnan pöytäkirjasta ilmenevä ristiriitainen tiedonanto virkamiesten taholta luottamushenkilöille, jonka perusteella voidaan olettaa luottamushenkilöille tietoisesti syötetyn vähättelevää informaatiota virkamiesten omasta osuudesta raatitoiminnassa. Pöytäkirjan mukaan tulee vaikutelma virkamiesten puolueettomuudesta raatitoiminnassa, vaikka toisista asiakirjoista voidaan lukea auki virkamiesten käyttävän merkittävää valtaa siinä, minkälaisen tiedon varassa raatilaiset toimivat.

Molemmat tulkintalinjat on perusteltavissa tutkimusaineistolla. Kallistun tässä pitämään kuitenkin todennäköisempänä ensimmäistä tulkintaa, jonka mukaan kansalaisraatien vähäinen vaikutusmahdollisuus tehtäviin päätöksiin ei herätä luottamushenkilöiden kiinnostusta osallistua toimintaan. Luottamushenkilöt keskimäärin ovat kokeneita

politiikan toimijoita, jolloin heidän voi todennäköisemmin olettaa havaitsevan yllä kuvattu virkamiesten pelin politiikka.

Raatilaisten ja virkamiesten välillä on kyselyaineiston pohjalta nähtävissä selkeä intressiristiriita. Kansalaiset odottivat vastausten perusteella osallistumalla kansalaisraatiin saavansa äänensä kuuluviin ja todellista vaikutusta päätöksentekoon, mitä heille kansalaisraadien markkinoinnissa oli luvattukin. Huomattuaan raatitoiminnan vähäisen merkitysvyyden nimenomaan todellisten vaikutusten suhteen, raatilaiset osoittivat pettymyksensä, joka purkautui kyselyvastauksissa voimakkaana turhautumisena. Virkamiesten kyselyvastauksissa taas vaikuttavuus verhoiltiin abstraktien sanakäänteiden taakse, jolloin vaikutukseksi voitiin nimetä monia sellaisia seikkoja, jotka kriittisellä luennalla helposti oli osoitettavissa tyhjäksi puheeksi. ”Tyhjän puheen” tulkitsen hallinnon poliittiseksi jargoniksi, jolla sanotaan paljon tarkoittamatta mitään. Virkamiesten paljon korostama yhteisöllisyys ja yhteinen tekeminen eivät myöskään vastanneet raatilaisten odotuksia raatitoiminnasta. Raatitoiminta näyttäytyy siis voimakkaasti hallinnosta lähtöisin olevana ylhäältä alaspäin kohdistuvana osallistamisena eikä aitona alhaalta ylöspäin suuntautuvana vaikuttamisena.

Suhteessa tutkimuksen alussa esiteltyyn muuhun tutkimukseen vahvistaa tämä tutkimus osaltaan joitakin jo ennen saatuja tutkimustuloksia, mutta uudenlaisen näkökulmansa vuoksi tämä tutkimus osoittaa kansalaisraatitoiminnasta ja kansalaisosallistumisesta myös aivan uudenlaisia puolia nimenomaan valtasuhteiden ilmenemisestä. Monissa aiemmissä tutkimuksissa on havaittu konkreettisen aiheenvalinnan merkitysvyys raatien vaikutuksille. Myös tässä tutkimuksessa voidaan todeta vaikutuksia saatavan vain konkreettisten asiakysymysten osalta, mutta tätäkin keskeisempää on järjestäjien pohjimmainen motiivi: halutaanko antaa vaikutusta vai ei. Myös raadissa annettu riittävä aika keskusteluille on aiemmissä tutkimuksissa nähty edellytyksenä laadukkaaseen deliberation aikaansaamiseksi. Tämän tutkimuksen tuloksena vahvistuu riittävän ajan merkitys argumentoinnin laadukkuuteen ja informaatiotason vahvistumiseen. Tarve deliberatiivisen prosessin kriittiselle arvioinnille nähdään aiemmissä tutkimuksissa, ja tämä tutkimus vahvasti osoittaa tarpeen todeksi: deliberatiivisilla ihanteilla verhottu toimintatapa ei välttämättä itsestään selvästi toteuta mainitsemiaan ihanteita. Tämä tutkimus vahvistaa osaltaan monen

aiemman tutkimuksen tulosta asymmetrisen tiedonsaannin luomista haasteista. Asiantuntijuuden luoma auktoriteettiasema virkamiesten osalta kansalaisiin nähden asettaa virkamiehet ja raatilaiset eriarvoiseen asemaan. Uutta kyseiseen tutkimusalaan on tällä tutkimuksella annettavana konkreettisten vaikutusten ja sitä myötä myös keskeinen valtasuhteiden ilmeneminen. Pohdin tulosten merkittävyyttä enemmän pohdintaosiossa.

Yhdistämällä koko laajan tutkimusaineiston anti ja suhteuttamalla se deliberatiivisiin demokratiateorioihin sekä valtateorioihin, näyttää ilmeiseltä, että raatilaisten poliittinen pelivara kansalaisraatitoiminnassa pyritään tietoisesti supistamaan mahdollisimman vähäiseksi. Raatilaiset ohjataan foucault'laisittain rajatun vapauden kautta tiukkoihin raameihin, joiden puitteissa he saavat sanoa mielipiteensä. Todellista vaikutusta ja valtaa kansalaiset eivät raatitoiminnalla näissä tapauksissa ole saaneet. Raatilaisten johdattelu juontuu Jyväskylän tapauksessa koko kansalaisraatitoiminnan taustalla toimivasta hallintadiskurssista. Foucault'laisen diskurssivallan alaisuudessa hallinnon virkamiehet subjektivoivat kansalaisraateihin osallistuvat toimimaan tietyssä kansalaisraatidiskurssissa, jolloin valta ulottuu kaikkeen järjestäjien ja raatilaisten väliseen kanssakäymiseen. Foucault'lainen hallintavalta näyttää olevan niin kaikenkattavaa myös raatiprosessissa, etteivät raatiin osallistuvat osaa kyseenalaistaa järjestäjien toimintatapoja. Näin ollen kansalaisraatien keskeinen vaikutus ei näytä toteuttavan alhaalta ylöspäin, raatilaisilta hallinnon virkamiehiin kohdistuvaa vaikutusta, vaan kansalaisraatien keskeinen vaikutus on ylhäältä alaspäin legitimoida virkamiesten toiminta kansalaisten keskuudessa diskursiivisen vallan avulla. Näin Bachrachin ja Baratzin valtakäsityksen mukaisesti kansalaisraadeissa huomio kiinnitetään turvallisiin ja usein merkityksettömiin aiheisiin, jolloin todellinen vallankäyttö jää huomiotta ja kansalaisten mahdollisuus nondecision-makingin hyödyntämiseen estyy, mikä osaltaan selittää todellisten vaikutusmahdollisuuksien puuttumista. (Bachrach & Baratz 1970, 44)

Näyttää siltä, että uudenaikaisena Foucault'n hallinnan tekniikkana tämän päivän osallistamispuheessa sekä -käytännössä suositaan konkreettiselta vaikuttavan deliberatiivisen demokratian käytännön toteuttamista. Kansalaisraatitoiminta tässä tapauksessa toteuttaa foucault'laista hallintaa, jossa vapauden kautta annetaan ymmärrys asioihin vaikuttamisesta. Todellisuudessa julkilausumat on ennalta käsikirjoitettu –

ajatuksen tasolla – ja näiden käsikirjoitusten pohjalta virkamiehet raatiprosessin keskusteluja ohjaavat. Tällöin deliberatiivinen demokratia nähdään uutena lisänä hallinnan käytänteiden keinovalikoimassa, johon kansalaiset raatilaisen roolissa on subjektiivitu osallistumaan. Tällöin politiikan kontingenssia hyödyntävät nimenomaan virkamiehet soveltaen kansalaisraatia uutena poliittisena taktiikkana, mutta kansalaisten poliittinen pelivara taas kutistuu huolestuttavasti, jopa heidän itsensä sitä huomaamatta.

Kysely- ja haastatteluvastaukset, kansalaisraatien julkilausumat ja vastineet, raatien taustamateriaalit, hankelistaukset, valtuuston pöytäkirjat sekä vastineenantajatahojen pöytäkirjat yhdessä osoittavat:

- että kansalaisraadeilla on nähtävissä erittäin vähän todellista vaikutusta päätöksentekoon,
- ettei deliberaatio Jyväskylässä järjestetyissä kansalaisraatiprosesseissa ole toteutunut deliberatiivisten ihanteiden mukaisesti,
- että tosiasiallisesti valtaa kansalaisraadeissa käyttävät kansalaisraateja järjestävät virkamiehet; valtuuston rooli raatitoiminnassa on minimaalinen; raatilaiset eivät ole todellisia vallankäyttäjiä, vaan
- raatitoiminnalla edistetään foucault'laista diskurssivaltaa, jossa raatilaiset subjektiivoidaan toimimaan hallinnon määrittelemällä tavalla.

Tätä tutkimusaineistoa deliberatiivista demokratioteoriaa ja valtateorioita vasten peilaten totean kansalaisraatitoiminnan olevan Jyväskylässä järjestettyjen kansalaisraatien osalta ilmiselvästi *symbolista osallistamista* pikemmin kuin *aitoa vaikuttamista*.

## 7. POHDINTA

Lähtiessäni tekemään tutkimusta Jyväskylässä järjestettyjen kansalaisraatien vaikuttavuudesta päätöksentekoon sekä vallankäytöstä, en aavistanut löytäväni kokoamastani tutkimusaineistosta näin selkeitä ja merkittäviä tuloksia. Kansalaisraatitoiminta on tutkimuskohteena tuore, eikä vastaavanlaista konkreettisiin vaikutuksiin ja vallankäyttöön keskittyvää tutkimusta ole Suomessa tehty. Kansalaisraateja on tutkittu suhteessa deliberatiivisiin ihanteisiin sekä niiden asettamiin haasteisiin, ja suosituksia deliberatiivisten foorumeiden onnistuneesta käytöstä on joitakin annettu. Valitsin valtio-opilliseksi lähestymistavaksi kansalaisraateja kohtaan deliberatiivisten ihanteiden toteuttamisen arvioinnin lisäksi konkreettisten vaikutuksien etsimisen raatitoiminnasta sekä raadin taustalla vallitsevat valtasuhteet. Tutkimukseen lähtiessä mieltäni askarrutti myös suoraa kansalaisosallistumista vahvistavan raatitoiminnan suhde edustukselliseen demokratiaan: kuinka uudenlainen toimintamuoto on sisällytettävissä ilman konfliktia päätöksentekojärjestelmään, jossa kansalaiset ovat antaneet vaaleilla valitsemilleen edustajille mandaatin kuksikin toimikaudeksi kunnan päätösten tekijöiksi?

Valtateorioiden valossa tehty analyysi raatitoimintaan sisältyvästä vallankäytöstä avasi katsomaan raatitoimintaa uusin silmin, foucault'laisena hallinnan tekniikkana, jolloin tässä tapauksessa konfliktia edustuksellisen demokratian ja suoran kansalaisosallistumisen legitimaatioon ei niin suurella mittakaavalla tule. Ongelma löytyy lähinnä virkamiesvallan kasvusta valtuustoon ja sitä kautta myös kansalaisiin nähden. Tutkimukseni keskeisenä tuloksena esitin, etteivät Jyväskylässä toteutetut kansalaisraadit toteuttaneet deliberatiivisesta demokratiateoriasta kumpuavia ihanteita eikä valtaa kansalaisraadeissa toteuttaneet raatilaiset vaan virkamiehet. Vallan asymmetrinen jakautuminen selittää vähäisen ristiriidan luottamushenkilöiden, raatilaisten ja virkamiesten roolien välillä. Kansalaiset on foucault'laisen diskursiivisen vallan alaisuudessa ohjattu siihen subjektipositioon, jossa he toteuttavat virkamiesten määrittelemää hallintovaltaa tiedostamattaan. Valtuusto on sivuutettu raatiprosessista täysin, mutta tulkinnanvaraiseksi tämän tutkimuksen aineiston pohjalta jää se, jättäytyvätkö luottamushenkilöt oma-



aloitteisesti raatitoiminnan ulkopuolelle tietäen sen vähäisen merkityksen päätöksentekoon vai ovatko luottamushenkilöt raatilaisten tavoin diskursiivisen vallankäytön objekteja.

Kansalaisraatitoiminta on alkujaan luotu vahvistamaan kansalaisten osallisuutta päätöksentekoon, ja siitä on pyritty tekemään vaikuttava osallistumismuoto. Tutkimuksen alussa mainittu kansalaisaktiivisuuden heikkeneminen ja kansalaisten vähäinen kiinnostus poliittista päätöksentekoa kohtaan ovat olleet innoittamassa Suomen osalta kansalaisraatien käyttöönottoa. Kun kyseessä on hallinnosta tuleva uudistus – eikä esimerkiksi luottamushenkilöiden toimesta lähtöisin – on riskinä toiminnan tarkoituksen muuntuminen vastaamaan hallinnon tarpeita eikä kansalaisten tarpeita. Tekemäni tutkimus osoittaa sen, kuinka hyvä tarkoitus saadaan pienillä yksittäisillä ratkaisulla muutettua täysin huomaamatta keinoksi tietyn ryhmän vallan vahvistamiseen.

Tutkimukseni keskeinen anti politologialle ja yleisesti yhteiskuntatieteelliselle tutkimukselle on huomio piilevän vallankäytön mahdollisuuksista. Tutkimustulosten valossa ajankohtaistuu poliittisen luennan tärkeys erilaisista aiheista. Poliittisen pelivaran hyödyntäminen kansalaisraatien eri toimijoiden kautta voi saada toisen kansalaisraadinnäyttämään vallan erilaiselta kuin toisen. Jos raati toteutettaisiin deliberatiivisten ihanteiden mukaisesti ja kansalaiset onnistuisivat hyödyntämään oman poliittisen pelivaransa, oletan kansalaisraatiformaatin kautta pystyttävän saavuttamaan todellista vaikutusta. Kun kontingenssin havaitsevat virkamiehet, osaavat he käyttää luovuuttaan hyödyntääkseen kansalaisraatia omien agendojensa vahvistamiseen.

Tärkeää mielestäni yleisesti suomalaisessa yhteiskunnassa, jossa haetaan oikeutusta erilaisille osallistumismuodoille ja pyritään legitimoimaan erilaisia vallankäytön muotoja, on havaita uusia toimintakonstruktioita, jollaisena kansalaisraatikin näyttäytyy. Kansalaisten on syytä suhtautua kriittisesti uusiin osallistumismuotoihin ja niiden tarjoamiin vaikutusmahdollisuuksiin, eikä ottaa niitä valmiiksi annettuina. Jyväskylän kansalaisraadit eivät toteuta deliberatiivista ihannetta, jossa kansalaiset tuovat uusia näkemyksiä päätöksentekijöille ja joiden pohjalta päätöksentekijät pyrkivät toimimaan, vaan Foucault'n diskursiiviseen hallintavaltaan kiedottuina osallistujat eivät raadin aikana osanneet kyseenalaistaa virkamiesten toimintatapoja. Bachrachin ja Baratzin teoria vallan

toisista kasvoista heijastuu osaltaan myös kansalaisraatitoiminnassa: ilmeisen päätöksenteon taustalta on hahmotettavissa vallan toiset kasvot, foucault'lainen diskurssivalta virkamiesten käyttämänä.

Koska kansalaisraatiformaatin käyttö yleistyneenä lähivuosina myös Suomessa, koen tärkeäksi aihetta koskevan jatkuvan lisätutkimuksen teon sekä tiedotuksen lisäämisen aiheesta kaikille osapuolille. Tällä hetkellä toiminta näyttää siltä, että kansalaisille annetaan valmis paketti, johon he saavat osallistua tai jättää osallistumatta sen tarkemmin toiminnan taustoihin perehtymättä. Näen kansalaisraatitoiminnan deliberatiivisten ihanteiden mukaisen toteuttamisen potentiaalin koko väestön poliittisen aktiivisuuden lisäämiseen. Näen kansalaisraatitoiminnan kehittämisen arvoisena toimintamuotona, mutta formaatin käyttöönotossa tulee mielestäni huolehtia deliberatiivisten ihanteiden toteutumisesta sekä todellisten vaikutusten aikaansaamisesta. Jos kansalaisraateja aletaan toteuttaa niiden alkuperäisen tarkoituksensa mukaisesti, astuu haasteeksi myös edustuksellisen demokratian ja suoran kansalaisosallistumisen välinen ristiriita.

Keskeinen haaste edustuksellisen demokratian rinnalle otettavien vaikuttamiskeinojen soveltamisessa on ristiriita suoran ja edustuksellisen demokratian legitimitetin välillä. Periaatteena kansalaisten mukaan ottaminen päätöksentekoon on lähtökohtaisesti hyvä, mutta suoran demokratian käyttö edustuksellisen demokratian rinnalla asettaa haasteita päätöksenteon legitimitetille: kansalaisraadissa pieni joukko kansalaisia saa mielipiteilleen suhteettoman vahvan vaikutusvallan muihin kansalaisiin nähden, jos kansalaisraadit julki lausuma otetaan osaksi päätöksentekoa. Edustuksellisen demokratian myötä kansalaiset ovat vaaleilla valinneet omat edustajansa kunnallisiin valtuustoihin tekemään aluetta koskevia päätöksiä. Näin ollen valtuustoilla on kansalaisten mandaatti kunnan asioiden hoitamiseen ja valtuuston tulee olla ylin päättävä elin kunnassa. Jos kansalaisraadit antavat julkilausuman, jonka toimenpide-ehdotukset poikkeavat valtuuston kannasta, ei yksittäisen kuntalaisen demokraattisen oikeusturvan mukaista ole ottaa julkilausuman toimenpide-ehdotuksia ohjenuoraksi. Parinkymmenen kansalaisen hypoteettinen äänimäärä nousisi monikymmenkertaiseksi, jos heidän antamat ehdotukset toimeenpantaisiin. Deliberatiivisten foorumeiden järjestämisen haasteita on hankala ylittää: ketä osallistumaan valitaan, millainen painoarvo tietyn ryhmän kannanotolle annetaan,

monimutkaistuuko päätöksentekoprosessi uuden päätöksentekomallin myötä? Mikä on valtuuston, virkamiesten ja raatilaisten roolijako? Myös Pekka Kettunen (2002) esittää samansuuntaisia kysymyksiä kansalaisosallistumisen ongelmista.

Tällöin osallistujajoukon edustavuudesta huolehtiminen olisi ensisijaista, sillä jos raadeissa esiintyy itsevalikoitumista ja tämän joukon antama julkilausuma otetaan toimeenpanoon, tarkoittaa se aktiivisimman kansanosan vaikutusmahdollisuuksien vahvistumista. Tällöin paitsi toimittaisiin vastoin deliberatiivisia ihanteita ja edustuksellisen järjestelmän toimintalogiikkaa, ei saavutettaisi raatitoiminnalle asetettua tavoitetta myös niiden heikosti osallistuvien ja päätöksenteon jalkoihin jäävien kansanosien mukanaolosta.

Virkamiesten ohjaamat kansalaisraadit voivat todellisuudessa olla etäännyttämässä kansalaisia ja heidän valitsemiaan edustajia toisistaan. Toisaalta virkamiehillä on oikeus pyrkiä saamaan tietoa kansalaisten mielipiteistä pystyäkseen ottamaan nämä mielipiteet huomioon laatiessaan ehdotusta valtuuston käsiteltäväksi. Ideaalitulanteessa tällainen ”tavallisilta” kansalaisilta saatu näkemys voi hyödyttää päätöksentekoa siinä mielessä, että ajatellaan virkamiehen teknisen asiantuntijuuden hämärtäneen ”tavallisen” kansalaisen perspektiivin asioihin, jolloin tällainen kuuleminen voisi olla omiaan parantamaan erilaisten näkökulmien huomioimista päätöksenteon pohjalla. Virkamiesvallan kasvu kuitenkin voi harhauttaa kansalaiset luulemaan äänensä kuulumista ja todellisuudessa raatitilaisuus voi olla vain taktinen liike virkamiesten osalta ohjata kansalaiset kirjaamaan julkilausumaan virkamiehen alkuperäinen suunnitelma, jolloin voidaan sanoa kansalaisten laatineen ehdotuksen. Tällöin virkamiehen oman ajatuksen poliittinen painoarvo ja läpimenomahdollisuudet moninkertaistuvat. Tämä osaltaan luo virkamiehille houkutuksia edistää näennäisdeliberatiivisia toimintoja, ja voi olla selittämässä virkamiesten innokkuutta raatitoiminnan laajempaan hyödyntämiseen.

Kansalaisraatitoiminnan juuret virkamiesvallan toimien vahvistajana voidaan ulottaa kytkeytyväksi uuden julkisjohtamisen periaatteisiin. Hallinto pyrkii uusliberalismin hengessä samanaikaisesti heikentämään demokratiaa mutta samanaikaisesti se pyrkii luomaan kansalaisille kuvaa vaikutusmahdollisuuksien ja näin myös kansanvallan vahvistumisesta. Teknokraattisuus ohjaa hallinnon hyödyntämään vallankäytössään uusia

teknologioita, joita markkinoidaan uudenaikaisina, nykyaikaisina demokratian muotoina, jotka vahvistavat markkinoinnin mukaan demokratiaa perinteisessä mielessä. Todellisuudessa vallan uusien teknologioiden myötä näyttää kansanvaltaa kavennettavan ja todellista valtaa siirrettävän yhä enemmän virkamiehille. Voidaan spekuloida jopa monetaarisen politiikan esiintulolla, jossa resursseilla kilpaillaan vallasta: lobbausryhmien kautta pyritään vaikuttamaan virkamiehiin, joilla on valta lopulta käytössään.

Kansalaisraatitoiminnan käyttöönotto on siis ambivalentti ongelma: toisaalta sillä oikein toteutettuna halutaan saada kansalaiset mukaan päätöksentekoon, toisaalta kansalaiset ovat luovuttaneet päätösvaltansa vaaleissa valitsemilleen edustajille, mikä puolestaan ei anna legitimaatiota raatien julkilausumille. Lisäksi tutkimustulosten mukaan kansalaisraatitoiminta on herkkä väärinkäytöksille.

Tästä johtuen hahmottelen pohdintaosion loppuun ajatusta sellaisesta kansalaisraadista, jolla edustuksellisen ja deliberatiivisen demokratian ristiriita saataisi häivytettyä. Nykyisellään ristiriita edustuksellisen demokratian ja suoran kansalaisosallistumisen käytön välillä tekee todella haasteelliseksi soveltaa kansalaisraatiformaattia uuden luomisessa. Jos raatilaisille annetaan vaikutusmahdollisuus, astutaan vaaleilla valittujen luottamushenkilöiden vallan varpaille – tai kuten tässä tutkimuksessa todettiin, näennäisten vaikutusmahdollisuuksien antamisella virkamiehet saavat legitimoitua entistä vahvemman valta-aseman itselleen. Entäpä jos kansalaisraatitoimintaa hyödynnettäisi jo tehtyjen päätösten arvioimiseen, jolloin poistuisi ongelma kansalaisten saamasta liian suuresta vallasta päätöksentekoon? Kansalaisraatia voisi mielestäni hyödyntää pikemmin *institutionalisoituna demokraattisena jarruna* estämään kansantahtoa vastaan tehdyt päätökset jälkikäteen. Tällöin kansalaisraatitoiminta heijastaisi Foucault'n (2010, 195–196) määrittelemää vastakäytöstä, jossa kansa pyrkii poliittisen vastarinnan kautta olemaan jäämättä hallinnan vallankäytölle alistaiseksi. Philip Pettit (1997) puhuu republikanistisessa valtioideaalissaan kiistämisen mahdollisuudesta demokratiassa, mitä voisi hyvin soveltaa kansalaisraatityyppisen toiminnan tausta-ajatukseksi.

Pettit (1997, 17) luo republikanistisessa valtioteoriassa vapauskäsitteen *vapaus alistamisesta* (freedom as non-domination), joka kolmantena vapauskäsitteenä nousee

perinteisten Isaiah Berlinin määrittämien positiivisen ja negatiivisen vapauskäsitteen rinnalle. Vapaus alistamisesta toimii Pettitin teoriassa pohjana republikaaniselle demokratialle. Pettitin avaama kiistämisen käsite kumpuaa uudesta vapauskäsitteestä, jossa keskeisenä elementtinä on vapaus valita toimintansa itsellisesti. Pettitin (1997, 186–187, 295) mukaan republikaanisessa valtiossa kansalaisille tulee mahdollistaa aito kiistäminen. Päätöksentekoon tulee sisältyä todellinen mahdollisuus kiistämiselle, kiistämistä varten tulee olla oma kanavansa, jonka kautta tulee mahdollistaa kansalaisten mielipiteen vaikutus päätöksentekoon. Pettitin määritelmässä kiistäminen edellyttää vaikutusmahdollisuuksia demokratiassa myös kesken vaalikauden, jolloin kansalaiset saavuttavat niin auktoritatiivista kuin toimituksellista valtaa. Pettitin republikaaniseen ihanteeseen sisältyy elementtejä sekä edustuksellisesta, menettelytavallisesta, konsultatiivisesta että valittamistyyppisestä demokratiasta. Pettitin mukaan republikaanisen valtion tulee etsiä keinoja edistääkseen sellaista demokratiaa, joka sisältää sekä edustuksellisuuden että kiistämisen elementit. (Pettit 1997, 296–297)

Pettitin kiistämisen käsitteen pohjalta nouseva hahmotelma kansalaisten mukaan otosta päätöksentekoon sisältää mielenkiintoisesti monia piirteitä deliberatiivisesta demokratiateoriasta. Pettitin ideaa eteenpäin kehittäen voitaisiin mielestäni mahdollisesti päästä kohti kiistämiskäsitteen institutionalisoitua konstruktiota: toteuttamaan kansalaisraati, joka todellisuudessa vahvistaisi kansanvaltaa merkittävästi, sillä silloin ei edes yritettäisi käyttää raatimenetelmää uusien päätösten aikaansaamiseksi, vaan varmistamaan jo tehtyjen päätösten hyväksyntä kansan keskuudessa.

Käytännössä tällainen institutionalisoitu uusi vaikuttamiskanava edustuksellisessa demokratiassa tulisi toteuttaa täysin virkamieskoneiston sekä luottamushenkilöiden ulkopuolella. Toki heitä voitaisiin käsiteltävän aiheen tiimoilta kuunnella raatilaisten niin halutessaan, mutta keskeistä olisi riippumaton raadin toteutus. Resurssiongelmia ei olisi, sillä päätöksentekijät ovat kaupungin budjetin raameissa päätöksensä jo tehneet, jolloin raatilaiset eivät olisi käyttämässä itse resursseja. Kansalaisraatiin voisi tulla valituksi kuka tahansa alueen asukas, jolloin varmistuisi edustavuus. Jotta tietyille, sattumanvaraiselle osallistujajoukolle ei kuitenkaan annettaisi mahdollisuutta suhteettoman suureen vallankäyttöön, voisi raadin lopputuloksena olla mahdollisesti kansanäänestys käsiteltävän

päätöksen kumoamisesta tai uudesta käsittelystä. Uudenlaisessa kansalaisraadissa raatilaisten saisi ottaa kantaa yhdessä päätettävistä – esimerkiksi äänestämällä – käsiteltävistä muutamasta valtuusto- tai virkamiespäätöksestä. Käsiteltävät päätökset voisivat olla viimeisen vuoden aikana tehtyjä päätöksiä, joihin kansalaisilla olisi näin mahdollisuus ottaa kantaa. Riittävän suuren tuen saadessaan kansalaisraadilla olisi todellinen vaikutusmahdollisuus, eikä ristiriitaa edustuksellisen demokratian ja deliberatiivisen demokratian välille jäisi – päinvastoin, uudenlaisen kansalaisraadissa edustuksellinen ja deliberatiivinen demokratia tukisivat toisiaan.

Sillä oletuksella, että kansalaisraadiformaatti halutaan kuitenkin nykyiselläänkin yleisesti ottaa osaksi kansalaisten vaikuttamismuotoja, ei seuraavien periaatteiden soveltamisessa voi mielestäni raatitoiminnan järjestelyissä joustaa:

- raatilaisten valinta ositetun satunnaisotannan avulla → jos tätä periaatetta ei noudateta, ei raati voi saavuttaa legitimaatiota
- raati on järjestettävä konkreettisen aiheen ympärille, jota aiotaan muuttaa tai kehittää → kuitenkin raati tulee järjestää ennen kuin mitään suunnitelmia kehityksen suunnasta on tehty
- keskeisinä toimijoina raadissa tulee olla kansalaiset ja luottamushenkilöt, virkamiehet eivät voi ohjata toimintaa
- järjestäjätaho ja rahoittajataho on pidettävä erillään, sillä muutoin ohjailun uhka on todennäköinen
- raatitoiminnalle on varattava niin suuret resurssit, jotta toimenpide-ehdotuksia todella voidaan toteuttaa
- kansalaisraadissa puheenjohtaja tulee valita raatilaisten joukosta ja keskustelujen kokoajat (fasilitaattorit) tulee valita joko raatilaista tai täysin ulkopuolisista edustajista (konsultit)
- raatilaisten saavat keskeisesti määrittää kuultavat asiantuntijat
- julkilausuman tulee olla alusta loppuun raatilaisten laatima
- aiheeksi ei kannata valita asiaa, jonka tiimoilta kansalaisia kuunnellaan muillakin tavoin → vältetään ristiriita, kenen ääntä kuunnellaan (esim. kaavoitus, jossa velvollisuus asettaa kaavaehdotus kommentoitavaksi)

- päätöksentekijät tulee velvoittaa toimenpiteisiin julkilausuman pohjalta
- kansalaisraati tulee arvioiduttaa ulkopuolisella, riippumattomalla tutkijalla deliberatiivisten ihanteiden ja ennen kaikkea konkreettisten vaikutusten suhteen

→ keskeistä kaupungin taholta järjestettävien raatien osalta on asennemuutos raatitoimintaa kohtaan, kansalaiset joko halutaan todella vaikuttamaan tai sitten ei, näennäisvaikutus ei todellisuudessa hyödytä ketään

Ilmaan leijumaan jääviä kysymyksiä tutkimuksen valmistuttua on ensisijaisesti, ovatko muutkin Suomessa järjestetyt kansalaisraadit olleet Jyväskylän tavoin tarkoitushakuisia ja järjestäjätahon etuja vahvistavia; mitä muutoksia kansalaisraatiformaattiin tulisi tehdä, jotta edustuksellinen demokratia ja suora deliberatiivinen demokratia saataisi sovitettua saumattomasti yhteen; sekä voisiko virkamiesten, luottamushenkilöiden ja kansalaisten välille olla saavutettavissa yhteinen käsitys toimintaa ohjaavista intresseistä.

## 8. LÄHTEET

Alhanen, Kai: Käytännöt ja ajattelu Michel Foucault'n filosofiassa. Gaudeamus, Helsinki 2007.

Bachrach, Peter & Baratz, Morton S.: Power and Poverty. Theory and practice. Oxford University Press, New York 1970.

Bachrach, Peter & Baratz, Morton S.: 'The two faces of power'. American Political Science Review 56, (1962), 4, s. 947-952. Saatavilla www-muodossa:

<http://urban.hunter.cuny.edu/~schram/bachrachbaratz.pdf> [viitattu 12.9.2014]

Bäcklund, Pia: Miten kuulla asukasta? Kaupunkitila ja osallisuuden haasteet. Teoksessa Bäcklund, Pia; Häkli, Jouni & Harry Schulman (toim.): Osalliset ja osaajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Gaudeamus, Helsinki 2002, s.141–157.

Bäcklund, Pia; Häkli, Jouni & Schulman, Harry: Osallisuuden jäljillä. Teoksessa Bäcklund, Pia; Häkli, Jouni & Harry Schulman (toim.): Osalliset ja osaajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Gaudeamus, Helsinki 2002. s.7-17.

Carson, Lyn & Hartz-Karp, Janette : Adapting and Combining Deliberative

Designs. Teoksessa: Gastil, John & Levine, Peter (toim.): The Deliberative Democracy

Handbook. Jossey-Bass, San Fransisco, CA, 2005. s. 120–138. Saatavilla www-muodossa: <http://www.21stcenturydialogue.com/resources/GastilChapter.pdf> [viitattu 20.10.2014]

Dahl, Robert A.: The concept of power, Behavioral Science, (1957) 2:3, s. 201–215. Saatavilla [www-muodossa: http://www.bibliotecajb.org/Portals/0/docs/Maestrias/Alta\\_Direccion\\_Publica/12.%20The%20Concept%20of%20Power%20%28Robert%20Dahl%29.pdf](http://www.bibliotecajb.org/Portals/0/docs/Maestrias/Alta_Direccion_Publica/12.%20The%20Concept%20of%20Power%20%28Robert%20Dahl%29.pdf) [Viitattu 17.9.2014]

Digester, Peter: The fourth face of power. The journal of politics, Vol. 54, (1992) No. 4, s. 977–1007. Saatavilla [www-muodossa:](http://www.jstor.org/stable/2645411)



<http://mavdisk.mnsu.edu/parsnk/Linked%20Readings/Citizens%20and%20Power/4thface.pdf> [Viitattu 12.9.2014]

Dryzek, John S.: Discursive democracy vs. liberal constitutionalism. Teoksessa Saward, Michael (toim.): Democratic innovation: Deliberation, representation and association. Routledge, Lontoo & New York 2000, s. 78–89.

Dryzek, John S.: Legitimacy and economy in deliberative democracy. *Political Theory* 29 (2001) 5, s. 651–669. SAGE Publications Inc.

Fishkin, James S. & Luskin, Robert C.: The quest for deliberative democracy. Teoksessa Saward, Michael (toim.): Democratic innovation: Deliberation, representation and association. Routledge, Lontoo & New York 2000, s. 17–28.

Foucault, Michel: Tarkkailla ja rangaista. Otava, Keuruu 1980.

Foucault, Michel: Turvallisuus, alue, väestö. Juvenes Print, Tampere 2010.

Habermas, Jürgen: Between Facts and Norms: contributions to a discourse theory of law and democracy. Polity Press, Cambridge 1997.

Haveri, Arto & Anttiroiko, Ari-Veikko: Kuntajohtaminen: haasteena paikallisten kilpailu- ja yhteistyösuhteiden hallinta. Teoksessa Karppi, Ilari & Sinervo, Lotta-Maria (toim.): Governance. Uuden hallintatavan jäsentyminen. Tampereen Yliopistopaino, Tampere 2009, s. 191–211.

Helén, Ilpo: Michel Foucault'n valta-analytiikka. Teoksessa Heiskala, Risto (toim.): Sosiologisen teorian nykysuuntauksia. Gaudeamus, Tampere 1995, s. 270–315.

Henderson, Julie; House, Elizabeth; Coveney, John; Meyer, Samantha; Ankeny, Rachel; Ward, Paul & Calnan, Michael: Evaluating the use of citizens' juries in food policy: a case study of food regulation. *BMC Public Health* 2013, 13: 596. Saatavilla [www-muodossa: http://www.biomedcentral.com/content/pdf/1471-2458-13-596.pdf](http://www.biomedcentral.com/content/pdf/1471-2458-13-596.pdf) [Viitattu 23.3.2014]

Herne, Kaisa & Setälä, Maija: Deliberatiivisen demokratian ihanteet ja kokeilut. *Politiikka* 47 (2005), 3, s. 175–188.

Hirsjärvi, Sirkka & Hurme, Helena: Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Gaudeamus. Yliopistopaino, Helsinki 2001.

Hirsjärvi, Sirkka & Remes, Pirkko & Sajavaara, Paula: Tutki ja kirjoita. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Gummerus, Jyväskylä 2004.

Jefferson Center: Citizens driving democracy. Järjestön kotisivut saatavilla

<http://www.jefferson-center.org> [viitattu 23.3.2014]

Keränen, Marja: Poliittisen osallistumisen epäpolitisoituminen. Teoksessa Korvela, Paul-Erik & Lindroos, Kia (toim.): Avauksia poliittiseen ajatteluun. Minerva, Helsinki ja Jyväskylä 2008.

Kettunen, Pekka: Miksi osallistumisesta puhutaan? Osallistumisen kehittäminen suomalaisissa kunnissa. Teoksessa Bäcklund, Pia; Häkli, Jouni & Harry Schulman (toim.): Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Gaudeamus, Helsinki 2002. s.18–35.

Kuntalaki. KuntaL 365/95. Saatavilla: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950365> [Viitattu 8.1.2015]

Lapintie, Kimmo: Tarinoita takapihalta. Aukkaan ja asiantuntijan kohtaamisesta. Teoksessa Bäcklund, Pia; Häkli, Jouni & Harry Schulman (toim.): Osalliset ja osajat. Kansalaiset kaupungin suunnittelussa. Gaudeamus, Helsinki 2002, s. 158–179.

Lukes, Steven: *Power. A Radical view*. Second edition. Palgrave Macmillan, Lontoo 2005.

Michels, Ank: Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy? *International Review of Administrative Sciences* 77, (2011) 2, s. 275–293. Saatavilla [www-muodossa:](http://www-muodossa:) <http://ras.sagepub.com/content/77/2/275.full.pdf> [Viitattu 23.3.2014]

Niinikoski, Marja-Liisa & Setälä, Maija: Deliberatiivisen demokratian keinoja testaamassa: foorumikokeilu osana kunnallista päätöksentekoa. *Hallinnon tutkimus* 31 (2012), 4, s. 261–276.

Niiranen, Vuokko: Municipal Democracy and Citizens' Participation. Citizens' Views on Municipal Decision-Making and Possibilities to Affect Local Social Policies. Teoksessa Rouban, Luc (toim.): *Citizens and the New Governance. Beyond New Public Management*. IOS Press, Amsterdam 1999, s. 55–67.

Oikeusministeriö: Kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelman loppuraportti. Oikeusministeriön toiminta ja hallinto 2007: 20. Oikeusministeriö, Helsinki 2007. Saatavilla [www-muodossa: http://oiikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/200720kansalaisvaikuttamisenpolitiiikkaohjelmanloppuraportti.html](http://www.muodossa.fi/oiikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/200720kansalaisvaikuttamisenpolitiiikkaohjelmanloppuraportti.html) [viitattu 28.5.2014]

Pettit, Philip: *Republicanism. A theory of freedom and government*. Oxford University Press, Oxford, New York 1997.

Raisio, Harri & Lindell, Juha: Demokratiaa "täplittämällä": Dotmocracy-prosessi kahdessa deliberatiivisessa foorumissa. *Kansalaisyhteiskunta* 1/2013, s. 61–73.

Raisio, Harri & Vartiainen, Pirkko: Osallistumisen illuusiosta aitoon vaikuttamiseen: deliberatiivisesta demokratiasta ja kansalaisraatien toteuttamisesta Suomessa. Suomen Kuntaliitto, Helsinki 2011.

Rawls, John: *Kansojen oikeus. Julkisen järjen puolustus*. Gaudeamus, Helsinki 2007.

Setälä, Maija: *Demokratian arvo. Teoriat, käytännöt ja mahdollisuudet*. Gaudeamus, Helsinki 2003.

Setälä, Maija; Grönlund, Kimmo & Herne, Kaisa: *Citizen Deliberation on Nuclear Power*:  
A

Comparison of Two Decision-Making Methods. *Political studies*, 58 (2010) 4, s. 688–714. Saatavilla [www-muodossa: http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9248.2010.00822.x/pdf](http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9248.2010.00822.x/pdf)

Sjöblom, Stefan: Transparency and Citizen Participation. Teoksessa Rouban, Luc (toim.): *Citizens and the New Governance. Beyond New Public Management*. IOS Press, Amsterdam 1999, s. 15–25.

Smith, Graham: Toward deliberative institutions. Teoksessa Saward, Michael (toim.): *Democratic innovation: Deliberation, representation and association*. Routledge, Lontoo & New York 2000, s. 29–39.

Tuomi, Jouni & Sarajärvi, Anneli: *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Kustannusosakeyhtiö Tammi. Gummerus, Jyväskylä 2009.

Vartiainen, Pirkko: Osallistumisen oikeutus: Deliberatiivisen demokratian legitimit piirteet. Teoksessa Hyyryläinen, Esa ja Viinamäki, Olli-Pekka (Toim.): *Julkinen hallinto ja julkinen johtaminen*. Acta Wasaensia No 238. Vaasan Yliopisto, 2011, s. 54–63.

Vartiainen, Pirkko & Mäkinen, Eija & Ollila, Seija & Raisio, Harri: Deliberatiivinen käänne lähidemokratiassa: ikäihmisten näkemyksiä osallistumisesta. *Futura* 31, (2012) 4, s. 5-15. Saatavilla [www-muodossa: http://elektra.helsinki.fi/se/f/0785-5494/31/4/delibera.pdf](http://elektra.helsinki.fi/se/f/0785-5494/31/4/delibera.pdf) [Viitattu 23.3.2014]

Wiberg, Matti: Deliberaatiot ovat manipuloitavissa. *Strategisia näkökohtia*. *Politiikka* 55, (2013) 2, s. 98–108. Saatavilla [www-muodossa: http://www.doria.fi/handle/10024/93043](http://www.doria.fi/handle/10024/93043)

Aineistolähteet:

Jyväskylän kaupunki: Uusi asiakaspalvelumalli. ”Ystävällistä, selkeää ja ihmisläheistä palvelua kehiin”. 2013. Saatavilla [www-muodossa: http://www.jyvaskyla.fi/instancedata/prime\\_product\\_julkaisu/jyvaskyla/embeds/jyvaskylawwwstructure/59423\\_uusi\\_asiakaspalvelumalli\\_jyvaskyla.pdf](http://www.jyvaskyla.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/jyvaskyla/embeds/jyvaskylawwwstructure/59423_uusi_asiakaspalvelumalli_jyvaskyla.pdf) [Viitattu 24.10.2014]

Jyväskylän kaupunki: Hyvinvointipoliittisen toimikunnan pöytäkirjat vuodelta 2013. Saatavilla www-muodossa:

<http://www3.jkl.fi/paatokset/hvptmk13.htm> [Viitattu 3.11.2014]

Jyväskylän kaupunki: Hyvinvointipoliittisen toimikunnan pöytäkirjat vuodelta 2014. Saatavilla www-muodossa: <http://www3.jkl.fi/paatokset/hvptmk.htm> [Viitattu 3.11.2014]

Jyväskylän kaupunki: Kaupunginvaltuuston pöytäkirjat saatavilla www-muodossa: <http://www.jyvaskyla.fi:8081/ktweb/default.htm> [Viitattu 8.1.2015]

Jyväskylän kaupunki: Tulevaisuus- ja kaupunkisuunnittelulautakunnan pöytäkirjat saatavilla www-muodossa: <http://www.jyvaskyla.fi:8081/ktweb/default.htm> [Viitattu 8.1.2015]

Jyväskylän kaupunki: Yleiskaavatoimikunnan pöytäkirjat saatavilla www-muodossa: <http://www.jyvaskyla.fi:8081/ktweb/default.htm> [Viitattu 8.1.2015]

Jyväskylän kaupunki. Jyväskylän kaupungin yleiskaavaselostus, ehdotus hyväksyttäväksi. 2014. Saatavilla www-muodossa: [http://www2.jkl.fi/kaavakartat/jkl\\_yleiskaava/yk\\_selostus\\_hyvaksyttavaksi.pdf](http://www2.jkl.fi/kaavakartat/jkl_yleiskaava/yk_selostus_hyvaksyttavaksi.pdf) [viitattu 1.12.2014]

Jyväskylän kaupunki: Valtuustoaloite 7.1.2013. Saatavilla www-muodossa:

<http://www.jyvaskyla.fi:8081/ktweb/default.htm> [Viitattu 3.11.2014]

Jyväskylän kaupunki: Kansalaisraatien julkilausumat ja vastineet saatavilla www-muodossa: <http://www.jkl.fi/osallistu/tyokalut/kansalaisraati> [viitattu 3.11.2014]

<http://www3.jkl.fi/paatokset/yktmk/2012/26031230.0/frmtxt23.htm> [viitattu 3.11.2014]

Kansalaisraatiraportti 2012. Kohti yhteistä ymmärrystä – kuntalaisten kansalaisraatikokeilut Jyväskylässä. Jyväskylän kaupunki 2012. Saatavilla www-muodossa:

[http://www.jyvaskyla.fi/instancedata/prime\\_product\\_julkaisu/jyvaskyla/embeds/jyvaskyla\\_wwwstructure/53906\\_Kuntalaisten\\_kansalaisraatiraportti\\_2012.pdf](http://www.jyvaskyla.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/jyvaskyla/embeds/jyvaskyla_wwwstructure/53906_Kuntalaisten_kansalaisraatiraportti_2012.pdf) [viitattu 24.10.2014]

Jyväskylän kaupungin kansalaisraateja koskevat taustamateriaalit eivät ole julkaistuja tiedostoja, vaan sain ne käyttööni tutkimusta varten erikoissuunnittelija Jukka Laukkaselta.

# LIITTEET

## LIITE 1. Kysely raatilaisille

- Raati, johon osallistuin:
- Yleiskaavavalmisteluun liittyvä kansalaisraati
  - Uuteen asiakaspalvelumalliin liittyvä kansalaisraati
  - Huhtasuon alueen kansalaisraati

1. Kansalaisraatitoiminnan kautta koen voivani vaikuttaa kuntani päätöksentekoon. Valitse seuraavista mielestäsi sopivin vaihtoehto.

- Täysin samaa mieltä
- Jonkin verran samaa mieltä
- En samaa enkä eri mieltä
- Jonkin verran eri mieltä
- Täysin eri mieltä
- En osaa sanoa

2. Valitse mielestäsi sopivin vaihtoehto. Julkilausuma on mielestäni vaikuttanut päätöksentekoon silloin,:

- kun kuntalaisilta on kysytty heidän mielipiteitään
- kun asiasta on annettu vastine
- kun julkilausuman ehdotuksesta on keskusteltu valtuustossa
- kun on saatu näkyviä tuloksia asiaa koskevassa päätöksenteossa
- Muu, mikä:
- En osaa sanoa

3. Raadin järjestäjät eivät pyytäneet raatilaisilta näkemyksiä raadin onnistumisesta jälkikäteen.

- Täysin samaa mieltä
- Jonkin verran samaa mieltä
- En samaa enkä eri mieltä
- Jonkin verran eri mieltä
- Täysin eri mieltä
- En osaa sanoa

4. Olen seurannut raatia seurannutta päätöksentekoa kuntani päätöksentekoeilimissä.

- Aktiivisesti
- Jonkin verran
- En juurikaan
- En lainkaan
- En osaa sanoa

5.Järjestäjät kertoivat hyödyntävänsä julkilausumaa päätöksenteossa seuraavasti:

- Luvattiin käsitellä asiaa/antaa vastine
- Luvattiin käsitellä asiaa ja tiedottaa tuloksista raatilaisia
- Luvattiin lähteä edistämään julkilausumassa olleita ehdotuksia päätöksentekoeilimissä
- Raadissa ei puhuttu julkilausuman hyödyntämisestä
- Ei luvattu mitään
- En osaa sanoa

6.Tiedätkö julkilausumalla olleen konkreettisia vaikutuksia päätöksiin? Jos tiedät, luettele tässä tiedossasi olevat asiakohdat.

7.Raartilaisia on tiedotettu raadin jälkeen asioiden etenemisestä päätöksenteossa.

- Täysin samaa mieltä
- Jonkin verran samaa mieltä
- En samaa enkä eri mieltä
- Jonkin verran eri mieltä
- Täysin eri mieltä
- En osaa sanoa

8.Pienryhmäkeskusteluissa keskusteluttaja pyrki ohjaamaan keskustelua haluamaansa suuntaan.

- Täysin samaa mieltä
- Jonkin verran samaa mieltä
- En samaa enkä eri mieltä
- Jonkin verran eri mieltä
- Täysin eri mieltä
- En osaa sanoa

9.Raatilaiset saivat päättää, mitä asioita raadissa käsitellään.

- Täysin samaa mieltä
- Jonkin verran samaa mieltä
- En samaa enkä eri mieltä
- Jonkin verran eri mieltä
- Täysin eri mieltä
- En osaa sanoa

10.Julkilausuman sisältö oli pitkälti virkamiesten aikaansaannosta.

- Täysin samaa mieltä
- Jonkin verran samaa mieltä
- En samaa enkä eri mieltä
- Jonkin verran eri mieltä
- Täysin eri mieltä
- En osaa sanoa



11. Minulla ei ollut riittävästi tietoa käsiteltävistä asioista voidakseni muodostaa perusteltuja mielipiteitä.

- Täysin samaa mieltä
- Jonkin verran samaa mieltä
- En samaa enkä eri mieltä
- Jonkin verran eri mieltä
- Täysin eri mieltä
- En osaa sanoa

12. Muutin omia mielipiteitäni raadin kuluessa raadissa kuultujen asiantuntijaesitelmien perusteella.

- Täysin samaa mieltä
- Jonkin verran samaa mieltä
- En samaa enkä eri mieltä
- Jonkin verran eri mieltä
- Täysin eri mieltä
- En osaa sanoa

13. Asiantuntijaesitelmissä jaettu informaatio heijasteli asiantuntijan omia mielipiteitä.

- Täysin samaa mieltä
- Jonkin verran samaa mieltä
- En samaa enkä eri mieltä
- Jonkin verran eri mieltä
- Täysin eri mieltä
- En osaa sanoa

14. Millaisina koit raadissa kuultujen asiantuntijoiden esitelmät? Saitko niistä riittävästi informaatiota vai olisiko ollut tarvetta saada tietoa joltain muultakin taholta? Voit kertoa tässä omin sanoin mielipiteesi.

15. Kansalaisraatitoimintaa tarvitaan jatkossakin, sillä se on toimiva osallistumisen muoto.

- Täysin samaa mieltä
- Jonkin verran samaa mieltä
- En samaa enkä eri mieltä
- Jonkin verran eri mieltä
- Täysin eri mieltä
- En osaa sanoa

16. Raadin järjestäjät pysyivät raatilaisilta näkemyksiä raadin tavoitteista etukäteen.

- Täysin samaa mieltä
- Jonkin verran samaa mieltä
- En samaa enkä eri mieltä
- Jonkin verran eri mieltä

- Täysin eri mieltä
- En osaa sanoa

17. Kansalaisraatitoiminnan yhtenä tavoitteena on vahvistaa kuntalaisten osallistumista päätöksentekoon. Raadin tavoite toteutui.

- Täysin samaa mieltä
- Jonkin verran samaa mieltä
- En samaa enkä eri mieltä
- Jonkin verran eri mieltä
- Täysin eri mieltä
- En osaa sanoa

18. Kansalaisraatien tavoitteet ja sisällöt tulisi määrittää yhteistyössä raatilaisten, virkamiesten sekä luottamushenkilöiden kesken.

- Täysin samaa mieltä
- Jonkin verran samaa mieltä
- En samaa enkä eri mieltä
- Jonkin verran eri mieltä
- Täysin eri mieltä
- En osaa sanoa

19. Miksi osallistuit kansalaisraatiin, mitä tavoitteita itselläsi oli raadin suhteen?

20. Mitä järjestäjät kertoivat omiksi tavoitteikseen kansalaisraadinn suhteen?

21. Lopuksi voit halutessasi kommentoida tähän näkemyksiäsi kansalaisraatitoiminnasta ja antaa palautetta sekä mahdollisia kehitysehdotuksia.

Yleisiä taustakysymyksiä:

Sukupuoleni on: Mies  Nainen

Ikä:

Roolini raadissa. Valitse roolit, joissa olit raatiprosessin aikana.

- raatilainen
- järjestäjä
- luottamushenkilö
- asiantuntijapaneelissa
- keskusteluttaja
- vastineen antaja
- muu, mikä

## Liite 2. Kyselypohja virkamiehille

- Raati, johon osallistuin:  Yleiskaavavalmisteluun liittyvä kansalaisraati  
 Uuteen asiakaspalvelumalliin liittyvä kansalaisraati  
 Huhtasuon alueen kansalaisraati

1. Olen edistänyt julkilausumassa esitettyjä toimenpide-ehdotuksia kunnallisessa päätöksenteossa.

- Täysin samaa mieltä  
 Jonkin verran samaa mieltä  
 En samaa enkä eri mieltä  
 Jonkin verran eri mieltä  
 Täysin eri mieltä  
 En osaa sanoa

2. Raatilaisia on tiedotettu raadin jälkeen julkilausuman etenemisestä päätöksenteossa.

- Täysin samaa mieltä  
 Jonkin verran samaa mieltä  
 En samaa enkä eri mieltä  
 Jonkin verran eri mieltä  
 Täysin eri mieltä  
 En osaa sanoa

3. Julkilausumassa esitettyjä toimenpide-ehdotuksia ei mielestäni tarvitse huomioida tehtävissä päätöksissä.

- Täysin samaa mieltä  
 Jonkin verran samaa mieltä  
 En samaa enkä eri mieltä  
 Jonkin verran eri mieltä  
 Täysin eri mieltä  
 En osaa sanoa

4. Julkilausumassa esitetyt toimenpide-ehdotukset eivät ole riittävän konkreettisia, jotta niitä olisi helppo huomioida päätöksiä tehtäessä.

- Täysin samaa mieltä  
 Jonkin verran samaa mieltä  
 En samaa enkä eri mieltä  
 Jonkin verran eri mieltä  
 Täysin eri mieltä  
 En osaa sanoa

5. Valitse mielestäsi sopivin vaihtoehto. Julkilausuma on mielestäni vaikuttanut päätöksentekoon, silloin,:

- kun kuntalaisilta on kysytty heidän mielipiteitään

- kun asiasta on annettu vastine
- kun julkilausuman ehdotuksesta on keskusteltu valtuustossa
- kun on saatu näkyviä tuloksia asiaa koskevassa päätöksenteossa
- Muu, mikä:
- En osaa sanoa

6. Koetko kansalaisraatitoiminnalla olevan todellista vaikutusta kunnalliseen päätöksentekoon? Anna esimerkkejä asioista, joihin julkilausumilla on todennettavasti ollut vaikutusta.

7. Edistääkö kansalaisraatitoiminta demokratiaa? Miksi?

8. Raatilaiset ovat päteviä antamaan julkilausuman muodossa toimenpide-ehdotuksia, joiden tulee ohjata aihetta koskevaa kunnallista päätöksentekoa.

- Täysin samaa mieltä
- Jonkin verran samaa mieltä
- En samaa enkä eri mieltä
- Jonkin verran eri mieltä
- Täysin eri mieltä
- En osaa sanoa

9. Julkilausumaa luvattiin raatilaisille hyödyntää päätöksenteossa seuraavasti:

- Luvattiin käsitellä asiaa/ antaa vastine
- Luvattiin käsitellä asiaa ja tiedottaa tuloksista raatilaisia
- Luvattiin lähteä edistämään julkilausumassa olleita ehdotuksia päätöksentekoeelimityksissä
- Raadissa ei puhuttu julkilausuman hyödyntämisestä
- Emme luvanneet raatilaisille mitään julkilausuman jatkokäsittelyä
- En osaa sanoa

10. Ajankäyttö raadissa oli mielestäni sopivasti suhteutettu asiantuntijoiden ja raatilaisten kesken.

- Täysin samaa mieltä
- Jonkin verran samaa mieltä
- En samaa enkä eri mieltä
- Jonkin verran eri mieltä
- Täysin eri mieltä
- En osaa sanoa

11. Olin mukana päättämässä raadin sisällöstä ja kuultavista asiantuntijoista.

- Täysin samaa mieltä
- Jonkin verran samaa mieltä

- En samaa enkä eri mieltä
- Jonkin verran eri mieltä
- Täysin eri mieltä
- En osaa sanoa

12. Virkamiehet käyttävät raadin suunnittelussa ja toteuttamisessa suurta valtaa suhteessa raatilaisiin.

- Täysin samaa mieltä
- Jonkin verran samaa mieltä
- En samaa enkä eri mieltä
- Jonkin verran eri mieltä
- Täysin eri mieltä
- En osaa sanoa

13. Raatilaissilla on mahdollisuus vaikuttaa raatien sisältöihin ja kuultaviin asiantuntijoihin.

- Täysin samaa mieltä
- Jonkin verran samaa mieltä
- En samaa enkä eri mieltä
- Jonkin verran eri mieltä
- Täysin eri mieltä
- En osaa sanoa

14. Raatilaisten asiantuntijapaneeleissa saama informaatio on puolueetonta.

- Täysin samaa mieltä
- Jonkin verran samaa mieltä
- En samaa enkä eri mieltä
- Jonkin verran eri mieltä
- Täysin eri mieltä
- En osaa sanoa

15. Raatilaiset muuttivat omia mielipiteitään raadin kuluessa raadissa kuultujen asiantuntijaesitelmien perusteella.

- Täysin samaa mieltä
- Jonkin verran samaa mieltä
- En samaa enkä eri mieltä
- Jonkin verran eri mieltä
- Täysin eri mieltä
- En osaa sanoa

16. Moni raadin osallistuja toimii sen tiedon varassa, jota kukin virkamies heille haluaa esitelmässään antaa. Millaista vaikutusta sillä on mielestäsi raadin julkilausumaan?

17.Koen kansalaisraatitoiminnan viranhoitoni kannalta hidasteena.

- Täysin samaa mieltä
- Jonkin verran samaa mieltä
- En samaa enkä eri mieltä
- Jonkin verran eri mieltä
- Täysin eri mieltä
- En osaa sanoa

18.Kansalaisraatitoiminta ei todellisuudessa vahvista demokratiaa.

- Täysin samaa mieltä
- Jonkin verran samaa mieltä
- En samaa enkä eri mieltä
- Jonkin verran eri mieltä
- Täysin eri mieltä
- En osaa sanoa

19.Raartilaisilta pyydettiin näkemyksiä raadin tavoitteista etukäteen.

- Täysin samaa mieltä
- Jonkin verran samaa mieltä
- En samaa enkä eri mieltä
- Jonkin verran eri mieltä
- Täysin eri mieltä
- En osaa sanoa

20.Kansalaisraatien tavoitteet ja sisällöt tulisi määrittää yhteistyössä raatilaisten, virkamiesten sekä luottamushenkilöiden kesken.

- Täysin samaa mieltä
- Jonkin verran samaa mieltä
- En samaa enkä eri mieltä
- Jonkin verran eri mieltä
- Täysin eri mieltä
- En osaa sanoa

21.Mitä tarkoittaa olla osallisena päätöksenteossa?

22.Mihin kansalaisraatitoimintaa tarvitaan ja minkälaisia tavoitteita asetitte raadille?

23. Tässä voit halutessasi vapaasti kommentoida kansalaisraatitoimintaa tai käsillä olevaa kyselyä ja esittää mahdollisia kehitysehdotuksia raadille.

Olen: Mies  Nainen

Ikä:

Roolini raadissa. Valitse kaikki roolit, joissa olit mukana raatiprosessin aikana.

- raatilainen
- järjestäjä
- luottamushenkilö
- asiantuntijapaneelissa
- vastineen antaja
- keskusteluttaja
- muu, mikä:

### Liite 3. Kysely luottamushenkilöille

Raati, johon osallistuin:

- Yleiskaavavalmisteluun liittyvä kansalaisraati
- Uuteen asiakaspalvelumalliin liittyvä kansalaisraati
- Huhtasuon alueen kansalaisraati

1. Osallistuin jonkin kansalaisraadın kokoontumisiin.

- Kyllä
- Ei
- En osaa sanoa

2. Minua pyydettiin osallistumaan kansalaisraadın kokoontumisiin.

- Kyllä
- Ei
- En osaa sanoa

3. En ollut vaikuttamassa raadın sisältöihin ja raadissa käsiteltäviin asioihin.

- Täysin samaa mieltä
- Jonkin verran samaa mieltä
- En samaa enkä eri mieltä
- Jonkin verran eri mieltä
- Täysin eri mieltä
- En osaa sanoa

4. Kansalaisraatitoiminta vahvistaa kansalaisten ja luottamushenkilöiden välistä kanssakäymistä.

- Täysin samaa mieltä
- Jonkin verran samaa mieltä
- En samaa enkä eri mieltä
- Jonkin verran eri mieltä
- Täysin eri mieltä
- En osaa sanoa

5. Kansalaisraati on toimiva keino edistää demokratiaa ja kansalaisten vaikutusta päätöksentekoon.

- Täysin samaa mieltä
- Jonkin verran samaa mieltä
- En samaa enkä eri mieltä
- Jonkin verran eri mieltä
- Täysin eri mieltä
- En osaa sanoa



6. Koen kansalaisraatitoiminnan oman luottamustoimeni kannalta hidasteeksi.

- Täysin samaa mieltä
- Jonkin verran samaa mieltä
- En samaa enkä eri mieltä
- Jonkin verran eri mieltä
- Täysin eri mieltä
- En osaa sanoa

7. Kansalaisraadın antaman julkilausuman pohjalta olen vaihtanut kantaani jossain asiassa ja lähtenyt edistämään julkilausumassa esitettyjä toimenpide-ehdotuksia.

- Täysin samaa mieltä
- Jonkin verran samaa mieltä
- En samaa enkä eri mieltä
- Jonkin verran eri mieltä
- Täysin eri mieltä
- En osaa sanoa

8. Julkilausuma on mielestäni vaikuttanut päätöksentekoon, silloin:

- kun kuntalaisilta on kysytty heidän mielipiteitään
- kun asiasta on annettu vastine
- kun julkilausuman ehdotuksesta on keskusteltu valtuustossa
- kun on saatu näkyviä tuloksia asiaa koskevassa päätöksenteossa
- Muu, mikä:
- En osaa sanoa

9. Jos kansalaisraatien julkilausumilla tulee olla vaikutusta päätöksentekoon, se heikentää edustuksellista demokratiaa.

- Täysin samaa mieltä
- Jonkin verran samaa mieltä
- En samaa enkä eri mieltä
- Jonkin verran eri mieltä
- Täysin eri mieltä
- En osaa sanoa

10. Kansalaisraatien julkilausumien toimenpide-ehdotukset eivät ole riittävän konkreettisia, jotta niitä olisi helppo huomioida päätöksenteossa.

- Täysin samaa mieltä
- Jonkin verran samaa mieltä
- En samaa enkä eri mieltä
- Jonkin verran eri mieltä
- Täysin eri mieltä
- En osaa sanoa

11. Koetko kansalaisraadeilla olevan todellista vaikutusta kunnalliseen päätöksentekoon? Anna esimerkkejä asioista, joihin julkilausumilla on todennettavasti ollut vaikutusta.

12. Kansalaisraadit tulisi järjestää luottamushenkilöiden ja kuntalaisten kesken, jotta se voisi vahvistaa demokratiaa.

- Täysin samaa mieltä
- Jonkin verran samaa mieltä
- En samaa enkä eri mieltä
- Jonkin verran eri mieltä
- Täysin eri mieltä
- En osaa sanoa

13. Kansalaisraatitoimintaa ohjaava suoran kansalaisosallistumisen idea soti edustuksellisen demokratian ideaa vastaan.

- Täysin samaa mieltä
- Jonkin verran samaa mieltä
- En samaa enkä eri mieltä
- Jonkin verran eri mieltä
- Täysin eri mieltä
- En osaa sanoa

14. Virkamiehet käyttävät suurta valtaa raatien sisältöjen ja järjestämisen suhteen verrattuna muihin toimijoihin.

- Täysin samaa mieltä
- Jonkin verran samaa mieltä
- En samaa enkä eri mieltä
- Jonkin verran eri mieltä
- Täysin eri mieltä
- En osaa sanoa

15. Valtuuston yhtenä tehtävänä on huolehtia asukkaiden osallistumisesta kunnan päätöksentekoon. Koetko ristiriitaa siinä, että kansalaisraadit ovat olleet pääasiassa virkamieslähtöisiä eikä luottamushenkilöiden järjestämiä?

16. Raatilaisten, virkamiesten ja luottamushenkilöiden välillä vallitsee raadin tavoitteiden suhteen tasapaino.

- Täysin samaa mieltä
- Jonkin verran samaa mieltä
- En samaa enkä eri mieltä
- Jonkin verran eri mieltä
- Täysin eri mieltä
- En osaa sanoa

17. Kansalaisraatien tavoitteet ja sisällöt tulisi määrittää yhteistyössä raatilaisten, virkamiesten sekä luottamushenkilöiden kesken.

- Täysin samaa mieltä
- Jonkin verran samaa mieltä

- En samaa enkä eri mieltä
- Jonkin verran eri mieltä
- Täysin eri mieltä
- En osaa sanoa

18. Millaisia tavoitteita tai kehitysehdotuksia antaisit kansalaisraatitoiminnalle?

19. Tässä voit halutessasi kommentoida vapaasti näkemyksiäsi kansalaisraatitoiminnasta ja antaa palautetta sekä raadista että tästä kyselystä.

Sukupuoleni on: Mies  Nainen

Ikäni on:

Roolini raadissa. Valitse kaikki roolit, joissa toimit raatiprosessin aikana.

- raatilainen
- järjestäjä
- vastineen antaja
- luottamushenkilö
- asiantuntijapaneelissa
- keskusteluttaja
- muu, mikä

Lisäksi luottamushenkilöille lähetettiin lisäkysymys:

Tässä voit kertoa, miksi et halunnut osallistua kansalaisraatia koskevaan kyselyyn.

## **Liite 4. Sähköpostihaastattelupohjat**

### **Sähköpostihaastattelu A**

1. Millaisia jatkotoimenpiteitä täydennysrakentamisen suunnitteluun on mahdollisesti tehty kansalaisraadin antaman julkilausuman perusteella?
2. Oliko julkilausumassa jotain konkreettista asiaa, joka ollaan pantu täytäntöön ja joka ei ollut suunnitelmissa ennen julkilausumaa?
3. Oliko kansalaisraadin julkilausumalla konkreettisesti vaikutusta kaavasunnitteluun?

### **Sähköpostihaastattelu B**

1. Mikä oli uutta asiakaspalvelumallia visioineen raadin lopullinen lopputulos käytännössä, kuinka julkilausuman ajatukset näkyivät uuden asiakaspalvelumallin työstämisessä?
2. Voitko listata asioita, jotka uuteen asiakaspalvelumalliin otettiin käyttöön juuri kansalaisraadin ehdotusten vuoksi?

### **Sähköpostihaastattelu C**

1. Mitä vastineen julkaisemisen jälkeen Huhtasuolla on raadin antaman julkilausuman pohjalta tehty?
2. Voitko listata julkilausumassa esitettyjä asioita, joita on toteutettu raadin jälkeen ja jotka eivät ole olleet suunnitelmissa ennen kansalaisraatia?
3. Oletteko tiedottaneet raatilaisia julkilausuman vaikutuksista päätöksentekoon?