

**This is an electronic reprint of the original article.  
This reprint *may differ* from the original in pagination and typographic detail.**

**Author(s):** Lappalainen, Pertti

**Title:** Välähdyksiä demokratian tilasta

**Year:** 2013

**Version:**

**Please cite the original version:**

Lappalainen, P. (2013). Välähdyksiä demokratian tilasta. Kansalaisyhteiskunta, 4(1), 74-88. <http://kans.jyu.fi/lehti/numero-1-2013/lehden-nakoisversio>

All material supplied via JYX is protected by copyright and other intellectual property rights, and duplication or sale of all or part of any of the repository collections is not permitted, except that material may be duplicated by you for your research use or educational purposes in electronic or print form. You must obtain permission for any other use. Electronic or print copies may not be offered, whether for sale or otherwise to anyone who is not an authorised user.

## NÄKEMYKSIÄ

# VÄLÄHDYKSIÄ DEMOKRATIAN TILASTA

**Pertti Lappalainen\***

Tämän katsauksen lähtökohta on Pierre Rosanvallonin teos *Demokraattinen oikeutus: Puolueettomuus, refleksiivisyys, läheisyys* (Vastapaino 2013). Hänen aiemmin suomennettu teoksensa *Vastademokratia: Poliittika epäluulon aikakaudella* (Vastapaino 2008) täydentää nähdäkseni *Demokraattista oikeutta* tietyltä, kansalaistoimintaa erittelevältä osalta. Molempia puheenvuoroja kuvaa syvä ja monipuolinen pohdinta demokratian ongelmista ja sen kehittämistä. Rosanvallon on kehitellyt ranskalaiseen tapaan ihan ikioman käsitearsenaalin, joka ei sivuille vilkuile eikä kuvia kumarra. Tavoitteeni on nostaa esille tässä esityksessä kansalaisyhteiskunnan ja -toiminnan tutkimuksen kannalta heuristisesti hedelmällisimmät Rosanvallonin havainnot ja käsitteet. Katselen sitten kahta vastikään ilmestynyttä suomalaista puheenvuoroa hänen käsittevälineistön näkökulmasta. Tarkastelun kohteenani ovat Kalevi Höltän kansalaistoimijoille tarkoitettu opas *Kansalaistoiminta: Lailliset oikeudet* (Into 2013) ja Hanna Kuuselan ja Matti Ylösen *Konsulttidemokratia: Miten valtiosta tehdään tyhmä ja tehoton* (Gaudeamus 2013).

### Vaalilegitimiteetin romahdus

Rosanvallon pyrkii *Demokraattisessa oikeutuksessa* hahmottamaan 1980-luvulla tapahtunutta muutosta ja kertoo, miten demokratiaa pitäisi vielä kehittää. Tuolloin legitimizeetti alkoi heiketä ratkaisevasti.

---

\* Pertti Lappalainen on Kansalaisyhteiskunnan asiantuntijuuden lehtori Jyväskylän yliopistossa. Email: [pertti.lappalainen@jyu.fi](mailto:pertti.lappalainen@jyu.fi)

Vaaleihin perustuva legitimaatio alkoi väistyä vaalien arvon suhteellistuksessa. Takavuosina oletettiin, että tuleva politiikka sisältyi vaalituloksiin, että maailma oli etukäteen hahmotettavissa ja että se on kurinalaisten organisaatioiden, tarkkaan määriteltyjen ohjelmien ja tarkasti piirrettyjen jakolinjojen rakenteistama. Enää ei ole näin.

Nykyään vaalit vain vahvistavat hallitsijoiden nimittämistavan eivätkä ne enää ole pyhä toimitus. Tämä on horjuttanut voimakkaasti vakiintuneisuuden legitimitettä. Vaalit ovat menettäneet merkitystään politiikan ja hallinnon sanelijoina maailmassa, jossa jakolinjat ovat yhä häilyvämpiä. Vaaleilla ei ole enää sitä sitoutumisen merkitystä, joka niihin liitettiin pitkään, vaan niistä on tullut henkilövalintoihin keskittyviä mekanismeja. Aiemmin vallinnut yhteiskunnallisen yleisyyden muoto oli yleinen äänioikeus; äänestäjä-kansalaisten massan tahto kuvasti yleistahdon muotoa. Yhteiskunnallisen yleisyyden uudelleenmäärittely onkin tärkein 1980-luvun käännettä leimaava piirre.

Yksimielisyys ymmärrettiin yhteiskunnalliseksi ominaisuudeksi ja yhteisöä perustettaessa haviteltiin yksimielisyyttä. Yleisen äänioikeuden tulon aikoihin todellinen legitimitetti perustui vain yksimielisyyteen. Konflikteja pidettiin ei-legitiimeinä, niiden katsottiin häiritsevän yleistä järjestystä. Konsensus arvotettiin ainoaksi normaaliksi ja toivottavaksi yhteiskunnan tilaksi. Näin haluttiin puolustaa yleisyyttä erityisyyden aiheuttamia vääristymiä vastaan, ja tavoitteena oli tuhota erityisyyden voimat yhteiskunnassa.

Suuri muutos tapahtui 1980-luvulla, kun perinteinen legitimitettijärjestelmä kaatui. Tuolloin tulevaisuus alettiin nähdä yhä enenevästi riskin vaan ei enää edistyksen näkökulmasta. Tämä toi mukanaan uuden suhteen politiikkaan, jota eivät enää määritä tahto tai harkittu sosiaalinen muutos. Toinen muutos oli yksilön voittokulku ja perinteisen kapitalismin heikkeneminen. Samalla kun teollisuuskapitalismin kehitys rakensi yleisyyden taloutta, muodostui myös yleisyyden yhteiskunta.

### **Uusi läheisten erityisyyksien maailma**

Rosanvallonnin lukuisista omaperäisistä käsitteistä ehkä tärkein *Demokraattisessa oikeutuksessa* on erityisyyden talous, jolla hän tarkoittaa muutosta, joka liittyy kulutukseen, tuotantoon tai työn organisointiin.

Erityisyyksien talous näkyy kulutuksessa, jossa standardoidut tuotteet saavat antaa tilaa yhä laajemmalle tuotekirjolle. Esineistä pyritään tekemään ainutlaatuisia. Myös tuotantotapaa määrittää erityisyys. Siitä on tullut järjestelmä, jolla pyritään koordinoimaan erilaisten työntekijöiden vahvuudet. Fordistinen kapitalismi tukeutui työläismassaan, kun uusi talous tähtää erityisten kykyjen yhteistyöhön.

Yhtenäinen ja yleinen pätevyyden käsite on joutunut antamaan tilaa kyvykkyyden käsitteelle. Enää ei riitä, että työntekijä sopeutuu mekaanisesti yleisiin säännöksiin. Hänen on sen sijaan jatkuvasti pystyttävä sopeutumaan muutoksiin, innovoimaan, vastaamaan ennen näkemättömiin tilanteisiin ja ratkaisemaan esiin nousevia uusia ongelmia.

Mainittu uusi talous kytkeytyy tiiviisti erityisyyden yhteiskunnan nousuun. Tämä ei kuitenkaan tarkoita aiemman yhteiskunnan hajoamista. Se ei ole murtunut vaan yhteiskunnallisen muodostumisen tapa on muuttunut, mistä seuraa ennen näkemätön suhde yksilöiden ja instituutioiden välille. Kollektiivinen neuvottelu työelämässä ei jatkossa ole niin keskeistä kuin menneinä vuosikymmeninä, vaan yksilöllinen neuvottelemineen lisääntyy merkittävästi.

Siirtyminen erityisyyksien yhteiskuntaan on muuttanut käsitystä kansasta. Erityisyyksien yhteiskunnan näkökulmasta on loogista päätellä, että kansa ei ole olemassa enää yksikössä tai yhtenä kokonaisuutena. Kansa ymmärretään nykyään usein vähemmistön käsitteestä käsin. Erityisyyksien aikakaudella vähemmistöt ovat uudenlainen sosiaalisen ilmenemismuoto. Nähdäkseni myöskään kansalaisyhteiskunnasta ei pitäisi erityisyyksien aikakaudella puhua yksikössä yhtenä kokonaisuutena vaan moninaisuutena. Tosin sanoen on monia erityyppisiä kansalaisyhteiskuntia, jotka muodostuvat erityyppisten kansalais-toimintojen tuloksena.

Myös hyvinvointivaltio muuttuu. Se ei voi enää perustua staattiseen suojeluun, vaan sen täytyy auttaa ihmisiä hoitamaan dynaamisesti projektejaan ja kohtaamaan tapahtumia tai uusia yllättäviä tilanteita. Yksilöiden elämässä erityisyyden yhteiskunnan muodostuminen antaa yhä suuremman roolin yksityisen sektorin valmentajille ja arvioitsijoille. Erityisyyksien yhteiskunnissa tunnustamisen politiikasta (politics of recognition) tuli suorastaan muoti-ilmiö 1990-luvulta lähtien. On hyvin suosittua tarkkailla yksilöllisiä tilanteita ja käyttää tunnustuksen kieltä. Erityisyyksien huomioimisen politiikassa on kyse politiikan uudelleen-

määrittelystä toimintatapana.

Kysymys demokraattisesta hallinnosta on joutunut uuteen valoon. Hallitseminen merkitsee nykyään yhä enemmän tarkkavaisuutta yksilöllisissä tilanteissa ja erityistapausten käsittelemistä. Toisin sanoen politiikka ymmärretään jälleen hallinnan taitona. Astuminen uuteen erityisyyksien maailmaan on saanut kiinnittämään huomiota tasapuolisuuteen, läheisyyteen ja tunnustamiseen. Demokratian vahvistaminen edellyttää ottamaan huomioon tilanteiden moninaisuuden uhraamatta ketään abstrakteille periaatteille.

Rosanvallonin havainto tilanteiden tai erityistapausten korostumisesta ei suinkaan ole uusi. Nehän ovat tunnetusti Hannah Arendtin poliittisen arvioinnin teoriassa aivan keskeisessä asemassa (ks. *Finnish Yearbook of Political Thought* 1998). On vaikea olla ylikorostamatta sitä, miten tärkeää on kiinnittää huomiota juuri tilanteiden moninaisuuteen ja sen edellyttävään poliittiseen arviointitaitoon kansalaistoiminnassa. Tämä on kuitenkin täysin laiminlyöty teema kansalaistoiminnan teoretisoinnissa.

Rosanvallon ehdottaa uudenlaista yleisyyden määritelmää. Hänen mielestään täytyy sukeltaa syvälle konkreettiseen maailmaan, joka on käsiteltävä absoluuttisena moninaisuutena ja monimutkaisuutena. Tällainen uusi elävä yleisyys perustuu huomioimiseen ja välttää sääntöjen ja instituutioiden muodostamaa järjestystä. Uusi yleisyys tunnustaa sen, että jokainen tilanne on jossain määrin ainutlaatuinen. Täten kuhunkin yksittäiseen ongelmaan tai tilanteeseen pitäisi etsiä mahdollisimman sopiva ratkaisu. Tällöin yleisyys tarkoittaa sitä, että ”erityisyyksien loputon maailma tulee ottaa huomioon” (s. 275).

Tällainen demokraattinen yleisyys nousee yhä tärkeämmäksi erityisyyksien taloudessa ja yhteiskunnassa. Kaikki haluavat tulla kuulluiksi sekä haluavat, että heidän ongelmansa tulevat tunnistetuiksi ja että heitä arvostetaan. Yksilöiden käyttäytymistä joudutaan arvioimaan yhä tarkemmin. Sokea sääntöjen seuraaminen on Rosanvallonin mielestä kyseenalaistettu laajalti. Sääntöjen seuraaminen on epäinhimillistä, koska silloin yksilöitä pidetään vain abstraktioina ilman, että otettaisiin huomioon heidän tarinansa ja tilanteensa. Jälleen Rosanvallonin teoretisointi muistuttaa kovasti Arendtin teoretisointia. Arendt (1958) puhuu käyttäytymisestä, joka on spontaanin toiminnan vastakohta. Käyttäytyvä ihminen on ”normaali” henkilö, joka luottaa sääntöihin,

taipuu konformismiin ja automatisoituneeseen toimintaan. Käyttäytyminen johtaa toisin sanoen kansalaistoiminnan institutionalisoitumiseen, joka ei tunne tilannekohtaista poliittista arviointia.

### **Refleksiivisyyden vahvistamisen tärkeys**

Rosanvallionin käsitearsenaaliin kuuluvat *Demokraattinen oikeutus* -teoksessa myös refleksiivinen demokratia ja refleksiivisyyslegitimiteetti. Hän pitää tärkeinä refleksiivisyyden instituutioina perustuslakituomioistuimia ja suo niille yhä aktiivisemmän roolin. Niistä on tullut yksi olennaisista ja laajasti vaikuttavista refleksiivisyyden toteuttajista. Niiden jäsenten on oltava aktiivisia, valppaita ja muistavia vahteja mutta ei hillittyjä ja viisaita välittäjiä. Refleksiivisyys tarkoittaa tässä tervettä järkeä, muistuttamista tosiasioista. Refleksiivisyys kytkeytyy laajaan näkemykseen kansalaisten osallistumisesta ja julkisesta harkinnasta.

Aiempaa vahvempaa refleksiivisyyttä ei saavuteta pelkästään asiantuntijoiden lisääntyvällä interventiolla. Asiantuntemukseenkin liittyy ongelmia, joista tärkein on turha kapea-alaisuus. Lisäksi tarvitaan hybridejä foorumeita, joissa tieteilijät ja kansalaiset pääsevät keskustelemaan asioista. Uusien julkisten instituutioiden lisäksi on keksittävä uusia kansalaisten ilmaisumuotoja, sillä pelkkä kansalaisten edustus ei riitä. Vallanpitäjien täytyy tehdä enemmän tiliä toiminnastaan ja perustella paremmin valintojaan. Tässä Rosanvallion tuntuu viittaavan retoriikan merkitykseen, mutta sivuuttaa sen merkityksen eksplisiittisen pohtimisen.

Refleksiivisyyttä voivat harrastaa muutkin kuin oikeustuomioistuimet. Siitä kilpailevat monet kansalaisyhteiskunnan järjestöt sekä yhteiskunnalliset liikkeet. On välttämätöntä keksiä uusia, täydentäviä refleksiivisyyden harjoittamisen tapoja politiikassa. Tässä suhteessa Rosanvallionin *Vastademokratia* on valaiseva täydennys legitimiteettiteokseen. Siinä Rosanvallaon on kehitelty kansalaisvalvonnan muotoja. Nimenomaan uusi aktivismi on keskeinen valvonnan toimija. Rosanvallion väittää, että useinkaan ei ole ymmärretty uusien yhteiskunnallisten liikkeiden varsinaista demokraattista tehtävää eikä niiden kyseenalaistamisen tavan toiminnallista erityisluonnetta.

Rosanvallon toteaa, että ”kansalaisyhteiskunta on aina valvonut ja kontrolloinut, toiminut asiantuntijana ja arvostellut käytäntöjä monin vaihtuvien tavoin. Tällainen valta on jopa kehittynyt huomattavasti.” (s. 30.) Vastademokratia tarkoittaa vastakkaista demokratiaa. Epäluottamus ja epäluulo edustuksellista politiikkaa ja poliitikkoja kohtaan kuuluu vastademokratiaan. Ne kertovat valppaasta kansalaisasenteesta, jolle on ominaista kontrolli ja toiminta.

Valppaus tarkoittaa päättäjien toiminnan alituista ja herkkää tarkkailua sekä tiedoksi saattamista, tunnetuksi tekemistä tai esille tuomista. Valppaus tekee kansasta aina toimintavalmiin. Valpas toiminta edellyttää myös tilanteissa piilevien mahdollisuuksien alituista hyödyntämistä. Toisin sanoen valppauteen kytkeytyy erottamattomasti poliittinen arviointitaito.

Kansalaisvalppaus on avoimesti poliittista. Se ilmenee esimerkiksi lehdistön, yhdistysten ja ammattiliittojen kannanottoina, anomuksina, lakkoina. Se tarkoittaa myös kansalaisten esittämiä arvioita ja päättäjien tekojen kritiikkiä monilla poliittisen elämän tasoilla. Se on hallinnon toiminnan eri alueiden jatkuvaa tarkkailua. Internetillä on kansalaisvalppauden kannalta aivan oleellinen merkitys.

Kansalaisvalppaus nostaa teemoja julkiseen keskusteluun, minkä vuoksi se on tehokkaampi kuin monet vakiintuneet ja järjestäytyneet osallistumisen muodot. Näin siirrytään hajaantuneeseen demokratiaan, jota edistää yhteiskunnallisen tarkkaavaisuuden muotojen vahvistuminen. Sitä ei edistä niinkään poliittisen osallistumisen mahdollisuuksien lisääntyminen.

Myös arvostelu on osa kansalaisvalvontaa. Se viittaa yksittäisten toimien tai laajemminkin politiikan arviointiin, johon liittyy entistä argumentoivampi julkinen keskustelu. Arvostelu kohdistuu hallinnon laatuun ja tehokkuuteen ja se testata vallankäyttäjien pätevyyttä. Arvostelu ja arviointi velvoittavat perustelemaan toimet entistä paremmin eli jälleen Rosanvallon painottaa huomaamattaan retoriikan arvoa. Kun kansalaiset koettelevat päättäjien pätevyyttä yhä järjestelmällisemmin ja puntaroivat heidän toimiensa tuloksia jatkuvasti, he tukeutuvat käytännön asiantuntemukseen. Rosanvallon uskoo, kansalaiset ovat saaneet näin saaneet suoraa edustuksetonta valtaa. Tästä seuraa, että demokratia on muuttumassa perinpohjaisesti.



## Läsnäolon politiikka

Rosanvallonin mielestä kansalaisten janoamaa suhdetta hallitsijoihin kuvaa nykyisin termi läheisyys. Siitä tuli suosittu Ranskassa 1990-luvun lopussa. Alettiin puhua läheisyyden tasavallasta ja vuonna 2002 läheisyysdemokratia-termi virallistettiin laissa. Läheisyys liitetään osallistamiseen ja sillä halutaan korostaa paikallisuutta ja näin vahvistaa legitimitettä. Rosanvallon puhuukin läheisyyslegitimitetistä.

Läheisyys on läsnäoloa, huomiota, empatiaa, myötätuntoa sekä vuorovaikutusta hallittujen ja hallitsijoiden välillä. Näin ollen hallitsijoiden täytyy olla tavoitettavissa, vastaanottavaisia ja valmiita kuuntelemaan. Tällöin hallitsijat asettavat itsensä esille ja toimivat läpinäkyvästi yleisön katseen alla. Vastineeksi kansalaisille annetaan mahdollisuus saada äänensä kuuluville. Edelleen läheisyys merkitsee erityisyyden huomioimista, toisin sanoen sitä, että jokaisesta pidetään huolta ja että moninaisuutta ei unohdeta.

Läheisyyden voimistaminen on ensiarvoisen tärkeää taisteltaessa syrjintää vastaan ja rakennettaessa aiempaa demokraattisempaa yhteiskuntaa. Rosanvallon korostaa, että ”erityisyyteen huomiota kiinnittävien, lähellä kansalaisia olevien instituutioiden rakentaminen nousee ensisijaiseksi kysymykseksi, kun halutaan lujittaa demokratioita ja parantaa samaan aikaan niiden hallittavuutta” (s. 262).

Rosanvallon käyttää tässä yhteydessä läsnäolon politiikan käsitettä, joka on uusi tapa ymmärtää, mikä on poliittista. Läsnäolosta on tulossa todellinen poliittinen muoto, joka uudistaa ennen näkemättömällä tavalla hallitsijoiden suhdetta hallittuihin. On kehittynyt uusi taistelu läsnäolon puolesta. Perinteisten edustuksellisten elinten heikkeneminen merkitsee läsnäolon politiikan vahvistumista. Yhä useammat järjestöt ajavat ahdingossa olevien ryhmien hyväksymistä, heidän yhteisönsä tunnustamista ja heidän tilanteensa politisoimista.

Läsnäolon politiikan korostuminen on seurausta puoluedemokratian romahduksesta ja niin sanotusta edustuksellisuuden kriisistä. Poliittikan uutta kieltä läsnäolon lisäksi on puhe empatiasta ja myötätunnosta. Tällainen kieli kertoo siitä, että kansalaiset eivät enää samastu hallitsijoihin. Vallalta odotetaan nykyään sitä, että se kykenee osoittamaan herkkyyttä arkipäivän asioihin. Itse läsnäolo on korvannut läsnä olevaksi tekemisen eli re-presentoinnin projektin.



Kansan käsite tarkoittaa nykyään alati muuttuvaa ja näkymätöntä joukkoa ahdingossa olevia ihmisiä, joita ei huomioida ja joiden tarinoita ei kuunnella. Se ei siis enää tarkoita määrättyä ryhmää. Läsnaolon politiikan tehtävä on tunnustaa ihmisten kohtalo ja myöntää heidän hätänsä. Ihmisten tilanteen tunnustaminen palauttaa heidät kansalaisuuden piiriin. Kaiken tämän seurauksena uhrin käsite on käynyt yhä keskeisemmäksi. Uhri elää puutteessa, hänen koettelemuksiaan ei huomioida. Läsnaolo politiikka koettaa osoittaa, että hallitsijat ymmärtävät, mitä hallitut elämässään kokevat. Kansalaiset ovat herkempiä hallituksen empatian osoituksille kuin hallituksen politiikan sisällölle. Empatia ymmärretään osoituksena siitä, että hallitukset eivät elä suljetussa norsunluutornissa.

Läsnaolon politiikka johtaa vuorovaikutusdemokratiaan. Valta on läheistä silloin, kun se laskeutuu jalustaltaan, hyväksyy kriittisenkin keskustelun ja pyytää neuvoa. Tällöin muodolliset instituutiot eivät riitä, vaan tarvitaan joustavampia ja suurempia suhteita kansalaisiin. 1990-luvulta alkaen tällaisia aloitteita on eri maissa tehty paljon (esimerkiksi paikallisyhdistykset ja kansalaisjuryt).

Läheisyyttä pitäisi ajatella vuorovaikutusominaisuutena. Kansalaiset eivät enää tyydy äänestyslipukkeeseen vaikuttamiskeinona. He osallistuvat jatkuvaan ilmaisu- ja reaktioprosessiin, jossa he omaksuvat vastademokraattisia osallistumisen tapoja. Tällainen vuorovaikutusdemokratia ulottuu vaaliedustusta laajemmalle. Sen toimijoita ovat järjestöt, jotka tekevät yhteistyötä vallan kanssa mutta myös kritisoivat sitä. Läheisyyden politiikka merkitsee nimenomaan jatkuvaa demokratiaa. Läheisyys ei tarkoita etäisyyden lyhentymistä vaan avautumista, kykyä ottaa vilpittömästi osaa vallan ja yhteiskunnan väliseen vuorovaikutukseen.

Osallistuva demokratia viittaa usein sekä kansalaisten omaehtoiseen toimintaan mutta myös hallitusten aloitteellisuuteen. Vallanpitäjien tekemät aloitteet 1990-luvulta alkaen ovat kuitenkin eri maailmasta kuin vanhat osallistuvan demokratian ideat. Hallitukset ovat ryhtyneet näihin toimiin toimintansa turvaamiseksi. Osallistumisesta onkin tullut hallitsemisen keino. Tällaiset uudet osallistumiskäytännöt eivät johda institutionaalisesti kansalaisten vallan kasvamiseen. Tällaisia osallistumisen mekanismeja Rosanvallan olisi voinut tarkastella Foucault-lähtöisestä governmentality-lähestymistavasta käsin, mutta hän ei

itsetietoiseen tapansa näin menettele vaan luottaa lujasti omiin teoriakehitelmiinsä. Kyseinen viitekehys viljelee esimerkiksi kansalaisuuden teknologian käsitettä (ks. Cruickshank 1999). Suomen kielessä on tälle osuva termi, osallistaminen.

### Osallistuminen perusoikeutena

On helppo yhtä siihen Rosanvallonin argumenttiin, että kuvatussa osallistumisessa on kyse pikemminkin edustuksellisen järjestelmän avustamisesta kuin aidosta demokratian kehittämisestä. Edustamisesta yritetään tehdä interaktiivisempi, läpinäkyvämpi ja spontaanisempi. Kyse ei ole uudesta osallistuvasta demokratiasta, vaan korkeintaan demokraattisen hengen elvyttämisyrityksestä.

Kalevi Höltän teos *Kansalaistoiminta* kuvaa toisaalta näitä edustuksellisen järjestelmän avustamisen menetelmiä. Toisaalta se antaa eväitä omaehtoiseen toimintaan, sillä Hölttä pitää teostaan lainopillisena aineistona toiminnan järjestäjille. Sen tärkein ansio ja koko kirjan läpikulkeva teema on kansalaisten perusoikeuksien korostus. Toiminta tarkoittaa hänestä useiden perusoikeuksien käyttämistä, kun pyritään vaikuttamaan. Itse asiassa Hölttä tarkastelee systemaattisesti perustuslain takaamia mahdollisuuksia harjoittaa kansalaisvalvontaa.

Perusoikeussäännösten kokonaisuudistus vuonna 1995 oli Höltän mielestä merkittävä käänne. Aiemmin perusoikeuksia pidettiin lainsäätäjille tarkoitettuina ohjelmajulistuksina, mutta tuolloin niihin alettiin suhtautua uudella tavalla. ”Perusoikeuksista tuli jokaiselle kuuluvia oikeuksia, joihin voi suoraan vedota tuomioistuimissa ja muussakin viranomaisten päätöksenteossa” (s. 23).

Osallistumista alettiin pitää 1990-luvun alussa kansalaisten perusoikeutena. Vuonna 1992 julkaistussa perusoikeuskomitean mietinnössä todetaan, että tuolloiseen hallitusmuotoon ei sisältynyt edes viittaus säännöstöä osallistumisoikeuksiin. Komitea katsoi, että osallistumisoikeudet ovat ”niin keskeinen valtiollisen järjestelmän lähtökohta, ettei voida pitää riittävänä niiden säätelyä pelkästään valtiopäiväjärjestyksessä ja hallitusmuotoon otetuissa viittausäännöksissä” (Komiteamietintö 1992:3, 244). Sen mielestä osallistumisoikeudet muodostavat niin läheisen kytkennän demokratian ja perusoikeuksien välillä, että demo-

kratia ja perusoikeudet ovat toistensa edellytyksiä. Myös Hölttä jaksaa painottaa tätä.

Ensimmäinen uudistus tuli voimaan 1995 ja perusoikeuksien merkitys sinetöitiin 1. maaliskuuta 2000 voimaan tullessa Suomen perustuslaissa. Sen toisessa pykälässä todetaan, että ”kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen”. Säännöksen mukaan julkisen vallan on edistettävä aktiivisesti yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa itseään ja elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Säännös kattaa laajan osallistumisen alueen työelämästä erilaiseen kansalaistoimintaan. Valtion on järjestettävä ”tehokkaita positiivisia toimenpiteitä oikeuksien turvaamiseksi käytännössä” (Komiteamietintö 1992:3, 374).

Perustuslain 14. pykälässä todetaan, että ”julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon”. Julkinen valta on siis velvoitettu edistämään perus- ja siten osallistumisoikeuksien toteutumista. Hölttä painottaa vielä perustuslain 20. pykälää, jonka mukaan jokaisella on oikeus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Lisäksi perustuslain 22. pykälässä turvataan yleisluontoisesti perus- ja ihmisoikeudet. Sen mukaisesti kokoontumislaisissa on säädetty, että julkisella vallalla on velvollisuus edistää kokoontumisoikeuden käyttämistä. Yhteiskuntatieteilijöiltä nämä perustuslain säädökset ovat turhan usein unohtuneet keskusteltaessa kansalaisten osallistumisen ja kansalaisyhteiskunnan vahvistamisesta.

Valtioneuvosto onkin 1990-luvulta lähtien pyrkinyt kehittämään kansalaisten osallistumismahdollisuuksia. Demokratian henkeä on yritetty vahvistaa esimerkiksi vuonna 2002 sisäasiain- ja valtiovarainministeriön eduskunnalle luovuttama osallisuusselonteolla, vuosina 2003–2007 toimineella kansalaisvaikuttamisen politiikkaohjelmalla, vuonna 2007 annetulla valtioneuvoston periaatepäätöksellä kansalaisjärjestöjen toimintaedellytysten edistämisestä sekä vuonna 2010 annetulla valtioneuvoston periaatepäätöksellä demokratian edistämisestä Suomessa. Verkkodemokratiaa on kehitetty ottamalla käyttöön vuonna 2012 sähköinen kansalaisaloite; kesällä 2013 on auennut vastaava palvelu kuntalaisaloitteille ja keväällä 2014 aukeaa kaikille avoin lausuntopalvelu. Suomi on hyväksytty keväällä 2013 kansainväliseen Avoimen hallinnon

kumppanuusohjelmaan (Open Government Partnership, OGP). Siinä julkinen hallinto sitoutuu toimimaan entistä avoimemmin, selkeyttämään hallinnon kieltä, avaamaan hallinnon tietovarantoja ja lisäämään kansalaisten osallistumismahdollisuuksia. Ensimmäinen demokratiaselonteko annetaan eduskunnalle keväällä 2014.

Rosanvallon uskoo, että kvasidemokraattisten puuhastelujen ohessa uusi aktiivinen demokratia on kuitenkin muodostumassa. Se perustuu erilaisiin osallistumis- ja neuvottelukokeiluihin. Hän mainitsee myös lukuisat epävirallisemmat ja yksilöllisemmät tavat osallistua yhteisön toimintaan (ks. esimerkkejä s. 308). Tällaiseen hajanaiseen kansalaisosallistumiseen on syytä kiinnittää huomiota.

Rosanvallonin mainitsemat edustuksellisen demokratian avustamisjärjestelyt eivät välttämättä ole turhia tai näennäisiä. Tästä löytyy hyvä esimerkki Pauliina Lehtosen (2013) väitöskirjasta. Hän on tutkinut Tampereen Tesoman kaupunginosan asukasraatia. Raadin muodostaminen tähtäsi aluksi asukkaiden osallistamiseen; olihan se paljolti instituutiolähtöisesti ohjattua. Tosin asukkaiden oma toiminnallinen panos kasvoi myöhemmin eli omaehtoinen kansalaistoiminta vahvistui kansalaisosallistamisen ohessa selvästi. Osallistamisen rakenteissa voi siis tapahtua kansalaisten omaehtoista toimintaa. Viranomaislähtöiset osallistamisjärjestelyt eivät toisin sanoen ole pelkkää muodollista demokratian toimivuuden parantamista vaan paljon riippuu toimijoista itsestään.

### **Konsulttidemokratia ongelmana**

Vaikka demokratian henkeä on yritetty aktiivisesti vahvistaa, on tapahtunut myös aivan vastakkaisia kehityskulkuja, joita Hanna Kuusela ja Matti Ylönen erittelevät tärkeässä ja tuiki tarpeellisessa *Konsulttidemokratia* teoksessaan. Se on Suomessa uudentyyppinen tietokirja, joka selvästi ylittää tutkimuksellisen ja ei-tutkimuksellisen julkaisun välisen kuilun ja ”tarjoaa tarinallistettuun muotoon puettua tutkimusta” (s. 20).

Heidän konsulttidemokratiaksi kutsumansa ilmiö on räikeässä ristiriidassa läsnäolon politiikan ja vuorovaikutusdemokratian kanssa. Kirjoittajat ovat selvittäneet laajalla ja monipuolisella aineistolla, kuinka poliittista päätöksentekoa ohjaa vahvasti konsulttien yhteistyö poliitik-

kojen ja virkamiesten välillä. Liike-elämän opeilla johdetuista nopeista ja radikaaleista muutoksista on tullut arkipäivää. Erityisesti 2000-luvulla julkinen sektori alkoi käyttää todella paljon ulkopuolisia konsultteja.

Konsulttidemokratia tarkoittaa käytäntöjä ”joiden välityksellä valtaa siirtyy yksityiselle sektorille, (...) jonka tahot eivät ole demokraattisesti valittuja eivätkä näin ollen tilivelvollisia tekemisistään” (s. 10). Kun vastuuta siirretään ulkopuolisille toimijoille julkiselta sektorilta, demokraattinen kontrolli häviää ja ennen julkisina olleet asiat siirtyvät liikesalaisuuksien piiriin. On syntynyt uusi lähestymistapa tai kulttuuri, jolla on oma kieli ja käsitteistö ja joka on ottanut haltuunsa tieteen, taiteen ja median. Valmistelu on pitkälti siirtynyt asiantuntijoilta pienelle ryhmälle ja yritysmaailmasta tutut toimintamallit on tuotu julkiseen hallintoon.

Läpinäkymätön kulissien takainen toiminta on konsulttidemokratian elinehtoja. Sopimusten salailu on maan tapa eikä erikoinen poikkeus. Kun konsulttien käyttö kasvaa, avoimuus vähenee ja salaisuuksien määrä lisääntyy. Konsulttien käytön lisääntyminen on saanut poliittisen valmistelun ja arvioinnin valumaan liikesalaisuuden piiriin ja demokraattisen tilivelvollisuuden ulkopuolelle. Konsulttidemokratian vuoksi hallinnon läpinäkyvyys, legitimitetti, tilivelvollisuus ja vastuullisuus ovat kärsineet. Samoin suuri määrä organisaatioiden omaa hiljaista tietoa on sivuutettu.

Konsultit eivät edusta ketään, he eivät ole tilivelvollisia kansalaisille eivätkä ole kulloisenkin alan asiantuntijoita, vaikka näin konsulttien käyttöä perustellaan. Konsultti on tilivelvollinen vain työn tilaajalle, joka periaatteessa toimii virkavastuulla. Väitetään, että konsulteilla on paras tieto ja toimintatapa kulloiseenkin ongelmaan. Kuusela ja Ylönen ovat kuitenkin havainneet kirjaa tehdessään, että konsulttien suositukset ovat olleet läpeensä poliittisia.

Demokratioissa myös tiedon täytyy olla mahdollisimman avointa. Konsulttidemokratiassa piile kuitenkin riski, että muodostuu tiedollisia monopoleja. Näin käy helposti silloin, kun konsultit säilyttävät omistusoikeuden julkisin varoin kehittämisiinsä järjestelmiin. Tällainen tilanne on akuutti erityisesti IT-hankinnoissa.

Julkinen sektori siirtää henkilöstöpulan vuoksi tiedonkeruuta, -hallintaa, -omistusta ja organisaatioiden hiljaista tietoa yksityisille yrityksille. Konsulttidemokratiassa ei välitetä siitä, että tietovarantojen

ja päätöksenteon avoimuus on toimivan demokratian edellytys. Ilmiö johtuu valtionhallinnon tuottavuusohjelmasta, jonka tavoite on ollut vähentää valtion henkilöstön määrää. Tämä puolestaan on pakottanut valtiota käyttämään konsultteja. Tulos ei aina ole ollut mairitteleva. Useat haastateltavat toteavat, että rahaa on palanut turhaan ja että säästöjä ei ole tullut, pikemminkin päinvastoin.

Muita konsulttidemokratian epäterveitä piirteitä on esimerkiksi perustuslain sivuuttaminen. Tekijöiden haastattelema Valtiontalouden tarkastusviraston virkamies sanoo, että konsulteilla teetetään tehtäviä, jotka perustuslain mukaan kuuluvat virkavastuun piiriin. Perustuslakia rikotaan myös silloin, kun virkahenkilöt salaavat asiakirjoja. Tähänkin ongelmaan Kuusela ja Ylönen törmäsivät kirjaa tehdessään. Hölttä muistuttaa kuitenkin, että perustuslain mukainen julkisuusperiaate ja oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta on tärkeä osa kansalaisyhteiskunnan toimintaoikeuksia.

Kuusela ja Ylönen ovat perehtyneet myös ministeriöuudistukseen, jolla tähdätään siilomaisten ministeriörakenteiden purkamiseen ja yritysmaailmasta kaapatun konserniohjauksen luomiseen. Uudistusta perustellaan päätöksenteon joustavuuden ja virtaviivaistamisen kehittämisellä.

Yksi erityispiirre on löysän konsulttikielen muodostuminen. Kaupalliset konsultit viljelevät ahkerasti sellaisia termejä kuten innovaatiostrategia, inno6pack, innovaatiomittari. Voisipa jopa väittää, että konsulttidemokratian yksi johtava ideologia on positivismi. Siinä ahkeraan käytetyt arviointimenetelmät ja mittarit tunnistavat vain havaittavia tuloksia mutta eivät hiljaista tietoa.

Kuusela ja Ylönen vaativat edustuksellisen demokratian kunnianpautusta ja sen uudelleenkeksimistä. Heidän mielestään avainkysymys on, ”miten yhdistää edustukselliset rakenteet ja uudet vaikuttamisen tavat” (s. 133). Heistä juuri demokratian on oltava julkisen sektorin ydintoimintaa. Kuusela ja Ylönen muistuttavat myös komitealaitoksen lakkauttamisen aiheuttamista ongelmista demokratian toteutumiseksi. He eivät kuitenkaan kaipaa vanhanmallista komitealaitosta, vaan senkin uudelleenkeksimistä. Kun konsultit ja selvityshenkilöt ovat pitkälti korvanneet komiteat, eri yhteiskuntaryhmien edustus on jäänyt huomioimatta ja asioiden valmistelusta on tullut ei-julkista toisin kuin komitealaitoksen aikana. Ruotsin valtionhallinnon konserniohjausta

ihannoidaan, mutta siellä on edelleen vahva komitealaitos, jota on pidetty jopa ruotsalaisen demokratian kulmakivenä.

### Lopuksi

Vaikka Rosanvallon ei näissä teoksissa teoretisoi kansalaisyhteiskuntaa ja -toimintaa kovinkaan laajalti ja eksplisiittisesti, ne ovat alan tieteellisen keskustelun kannalta mitä hedelmällisintä aineistoa. Hänen yksi tärkeimmistä viesteistään selvästi on, että demokratian toimivuus todellakin edellyttää vitaalia kansalaisyhteiskuntaa eikä näennäisesti toimivia formaaleja instituutioita. Demokratialla on siis oltava sisältö. Rosanvallon päättelee, että demokratia on vaihtamassa paikkaa sinne minne sen pitääkin kuulua, kansalaisyhteiskuntaan. Samalla kansalaisilmaisun tavat muuttuvat ja moninaistuvat.

Keskittymistä ja rajoittumista erityisyyksiin ja moninaisuuteen kannattaa pitää myös metodisena tai tutkimusstrategisena ohjeena, jotta voitaisiin paljastaa todellisuuden värikästä kirjoa. Rosanvallon itse ei kuitenkaan näin menettele, vaan yleistää ajoittain karkeasti ja päättelee oikoisesti. On syytä epäillä, onko esimerkiksi standardoitujen tuotteiden aikakausi ohi tai onko ”sokea sääntöjen seuraaminen hylätty kaikkialla” (s. 276) tai onko läheisyyden politiikka lyönyt läpi kovinkaan laajalti. Rosanvallonin kuvaamia kehityskulkuja on selvästi ilmennyt, mutta kokonaan toinen kysymys on, missä määrin niitä ilmenee. Vuorovaikutusdemokratia on varmaan joissakin tapauksissa vahvistunut, mutta Kuuselan ja Ylösen erittelemä konsulttidemokratia on erinomainen esimerkki siitä, miten on menty juuri päinvastaiseen epädemokraattiseen suuntaan. *Konsulttidemokratia* on mitä hyödyllisintä luettavaa myös valtiotalouden ongelmien kanssa tuskaileville poliitikoille ja virkahenkilöille.

Läsnäolon politiikka ei ole niin ongelmaton kuin Rosanvallon antaa ymmärtää. Sehän voi olla lipevää populistista nuoleskelua tai muodollista kuulemistä, jota lainsäädäntö edellyttää. Toisin sanoen suuri kysymys on, milloin läsnäolon politiikka on näennäistä ja milloin aitoa kansalaisten äänen huomioimista. Joka tapauksessa läsnäolon politiikka on hyödyllinen käsite esimerkiksi silloin, jos analysoidaan vaikkapa suomalaista kunta- tai sote-uudistusta. Mitkä toimijat osaavat taitavimmin



hyödyntää läsnäoloa? Yksi poliittisten toimijoiden profiloitumiskeino on syyttää toisia toimijoita läsnäolon puutteesta.

### Kirjallisuus

- Arendt, Hannah (1958). *The Human Condition*. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Cruikshank, Barbara (1999). *The Will to Empower. Democratic Citizens and Other Subjects*. Ithaca and London: Cornell University Press
- Finnish Yearbook of Political Thought*, vol 2. SoPhi, Jyväskylä.
- Komiteamietintö 1992:3. *Perusoikeuskomitean mietintö*. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Lehtonen, Pauliina (2013). Julkisesti uskottavat: Kansalaisten kokemuksellinen tieto ja performatiiviset osallistumiskäytännöt. *Acta Universitatis Tampereensis 1802*. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy.
- Suomen perustuslaki. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731>